



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PARTE INTEGRAL
DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE POLICÍA EN EL
ESTADO MEXICANO.**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

EDUARDO VIDAURRI SOTELO

ASESOR: LIC. ISMAEL RAFAEL CRUZ RAMÍREZ

SEPTIEMBRE 2008.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

Quiero dejar testimonio de agradecimiento a las siguientes personas e instituciones que permitieron la realización del presente trabajo.

A nuestra *Alma Mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México, con un reconocimiento especial a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, por brindarme esta segunda oportunidad de realizar estudios universitarios, MI AGRADECIMIENTO SINCERO.

A todos y cada uno de los profesores y asesores del Sistema de Universidad Abierta (SUA), por su valiosa cátedra y generosa atención, especialmente a la Lic. Imelda Fernández Bucio, GRACIAS.

A los Licenciados: Diana Arteaga Macías, Juan Francisco González Núñez, Bertrán Velásquez Gómez, especialmente a Ismael Rafael Cruz Ramírez, asesores del Seminario Taller Extracurricular “La Naturaleza del Derecho Administrativo y sus Repercusiones en la Administración de México”, por su invaluable orientación, apoyo y acompañamiento en la elaboración de la presente investigación. A todos ellos les expreso mi GRATITUD permanente.

A Don Eduardo Vidaurri León y Doña Consuelo Sotelo Torres, mis queridos padres, GRACIAS.

A mis hermanos: José Benjamín, Ana Luisa, Emma, Joaquín; GRACIAS por su apoyo incondicional. Especial agradecimiento para María del Consuelo, GRACIAS “Piquina” POR TU CONSTANCIA Y EMPUJE.

A Rosalinda Cuahonte Nieto, compañera y cómplice de siempre, GRACIAS por acompañarme en esta meta.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
---------------------------	---

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE POLICÍA..... 1

1.1 Concepto de poder de policía.....	1
1.2 Concepto de policía su diferencia con agente de policía	3
1.3 Control social, orden público y Estado de Derecho.....	4
1.3.1 Control social.....	4
1.3.2 Orden público	5
1.3.3 Estado de Derecho.....	6
1.4 Concepto de seguridad pública y su diferencia con Seguridad nacional.....	6
1.5 Investigación académica criminológica	9
1.6 Política criminal	11

CAPÍTULO 2. RÉGIMEN JURÍDICO Y DEONTOLOGÍA POLICIAL..... 12

2.1 Marco constitucional de la seguridad pública.....	13
2.1.1 Constitución de Cádiz de 1812.....	16
2.1.2 Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana	16
2.1.3 Tratados de Córdoba de 1821.....	17
2.1.4 Constitución Federal de 1824.....	17
2.1.5 Leyes Constitucionales de 1836.....	17
2.1.6 Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843	18
2.1.7 Constitución Liberal de 1857	18
2.2 Marco normativo de la seguridad pública.....	18

2.2.1 Ley orgánica de la Administración Pública Federal	19
2.2.2 Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	19
2.2.3 Ley de la Policía Federal Preventiva	21
2.2.4 Artículo 119 Constitucional	21
2.2.5 Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados	22
2.2.6 Ley de Extradición Internacional	22
2.2.7 Normas Federales	23
2.2.8 Normas Locales	23
2.3 Cooperación Internacional en materia de seguridad pública.....	24
2.4 Marco Jurídico de la participación ciudadana.....	25
2.4.1 Normas constitucionales	25
2.4.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	27
2.4.3 Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	27
2.4.4 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	29
2.4.5 Constituciones Estatales y leyes locales	31
2.5 Deontología Policial.....	32

CAPÍTULO 3. LA INSEGURIDAD PÚBLICA..... 38

3.1 Papel deontológico del Estado en cuanto a las personas	39
3.2 Percepción social de la inseguridad pública.....	40
3.3 Reacción institucional ante la inseguridad.....	45
3.3.1 Policía preventiva	46
3.3.2 Policía investigadora	50
3.3.3 Papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública	53
3.4 Sistema de Justicia Penal: procuración, administración y ejecución, ante la inseguridad pública.....	60

3.4.1 Procuración de Justicia	60
3.4.2 Administración de Justicia	63
3.4.3 Ejecución de penas o sanciones	65

**CAPÍTULO 4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LIMITACIÓN
O POLICÍA** 67

4.1 Semblanza histórica de la participación ciudadana.....	67
4.2 Formas de participación ciudadana.....	72
4.2.1 Participación ciudadana institucional.....	72
4.2.2 Participación ciudadana académica	76
4.2.3 Participación ciudadana en organismos no gubernamentales	77
4.3 Objeto de la participación ciudadana	79
4.3.1 Prevención del delito	80
4.3.2 Aproximación con los cuerpos de policía	89
4.3.3 Forma de control externa hacia los cuerpos de seguridad.....	94
4.4 La participación ciudadana como parte integral de la Política Criminal.....	96

CONCLUSIONES..... 99

BIBLIOGRAFÍA 103

INTRODUCCIÓN.

La aplicación de los conocimientos de nuestra ciencia, nos obliga como futuros juristas, a incursionar en el camino de la vinculación con los problemas de la realidad social en que actuamos, para la solución de los mismos, preservando así el orden y la libertad, siempre regidos por el Derecho.

El tema de la Seguridad Pública es en la actualidad un tema recurrente por la afectación que representa el fenómeno de la criminalidad a la sociedad en su conjunto, es por este hecho que se constituye en la principal demanda de los ciudadanos hacia sus autoridades; en el presente trabajo de investigación, que se refiere a: la participación ciudadana como parte integral de la función administrativa de policía en el Estado Mexicano; se propone el fortalecimiento, mediante la participación activa de la sociedad, de la función esencial de todo Estado Democrático de Derecho, que es la de brindar seguridad a sus gobernados.

Los altos índices de inseguridad en nuestro país, obligan a la investigación y estudio de este fenómeno social de la criminalidad, si bien es cierto que la investigación científica al respecto es limitada, queda claro que la prevención es la única vía de solución a este problema, pues ha quedado demostrado que la punición o la amplia tipificación de conductas delictivas, no han cumplido con el objetivo de reducir los índices criminales.

La metodología empleada en el presente trabajo consistió en una investigación documental, poniendo especial énfasis en: la dogmática, la doctrina, y en el marco normativo positivo de la Seguridad Pública en México. El objetivo principal es proponer que la participación de la ciudadanía en la función de Seguridad Pública sea más activa con tres propósitos: para la prevención del delito; como mecanismo de control externo hacia las instituciones de seguridad; y para lograr una aproximación con los cuerpos de policía.

Por tanto, el planteamiento central consiste en establecer la necesidad de que este tipo de participación ciudadana sea parte fundamental de una política criminal integral. Tanto en su elaboración, como en su aplicación estratégica.

El trabajo está dividido en Cuatro Capítulos; el primero de ellos denominado: Marco teórico – conceptual de la función administrativa de policía; en él se pretende hacer una aproximación de definición, de los principales conceptos involucrados en la función de Seguridad Pública, atendiendo principalmente a la doctrina administrativa.

En el Segundo Capítulo denominado: Régimen jurídico y deontología policial; se aborda el marco jurídico de la función administrativa de policía, así como el de la participación ciudadana en esa importante labor Estatal; de igual manera se hace referencia a los principios deónticos del actuar de la institución de policía.

El Tercer Capítulo esta referido al fenómeno de la ausencia de Seguridad Pública, también conocido como inseguridad pública, por lo que se le intituló de esa manera; en el que se hace una exposición de la percepción que tiene la ciudadanía en torno a la criminalidad, y la forma en que reacciona el Estado Mexicano mediante el sistema de justicia penal.

Por último, el Cuarto Capítulo se refiere a la participación ciudadana en la función administrativa de policía; destacando las diversas manifestaciones de ésta, los propósitos de la misma, y principalmente, se plantea la necesidad de que ésta forme parte de la política criminal, como un mecanismo para reducir los índices de criminalidad.

Esta oportunidad de aproximación a un tema tan relevante en la vida de los seres humanos como lo es el de la Seguridad Pública, me deja la certeza de que sólo con la investigación académica como fundamento de toda acción gubernamental; y con la participación responsable y comprometida de la sociedad, se estará en posibilidades de responder con éxito al fenómeno criminal; para lograr el desarrollo político, económico, social y cultural de México.

Capítulo 1

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE POLICÍA.

El tema de la seguridad pública, como función esencial de todo Estado Democrático de Derecho, no se reduce exclusivamente al ámbito punitivo y policial, sino que implica una amplia gama de factores que participan de esta importante labor de limitación por parte del Estado, al respecto, Ignacio Carrillo Prieto señala que, “la seguridad pública no es un problema exclusivamente policial sino, y sobre todo, social”¹. Ante esto, no resulta ocioso establecer una aproximación conceptual que nos permita con uniformidad utilizar los términos que explican tan importante labor, de allí que nos veamos en la necesidad de definir los siguientes tópicos.

1.1. Concepto de Poder de Policía.

Hablar de “policía” en general, nos refiere a la idea de guardián o gendarme, sin embargo, el término tiene una connotación más amplia; en la antigüedad, éste se refería a la cuestión pública, a la organización política y administrativa, lo referente al gobierno, es decir, tenía una significación estrictamente política, mientras que en la actualidad, el concepto se refiere a aspectos jurídicos, que contribuyen a establecer un Estado Democrático de Derecho, como fundamento para lograr el desarrollo.

La palabra Policía, proviene del griego *poli-teia*, perteneciente al gobierno de la ciudad; y su derivación del latín *politia*, que significa organización política y administración², es decir, el término se refería a la cuestión pública, evolucionando hasta nuestros días para definir conceptualmente a la actividad administrativa del Estado tendiente a conservar el orden público.

¹ CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Policía y Estado Democrático de Derecho*, Porrúa, México, 2004, p.34

² FIX ZAMUDIO, Héctor, *Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, México, 1982, Tomo II, P. 329; BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, *Policía y Seguridad en México*, INACIPE, México, 2005, p. 21

Los conceptos de: Poder de Policía y el de Policía, han sido motivo de debate entre muchos destacados administrativistas de Iberoamérica, en virtud de que no existe uniformidad en la utilización de dichos términos en la dogmática jurídica, llegando incluso a plantear que se trata de denominaciones de una misma función; ejercida por distintos órganos del Estado; sin que esto represente una crisis de esas instituciones de Derecho Administrativo, sino una crisis conceptual en tanto que los términos en cuestión son usados indistintamente, lo que provoca una sinécdoque.³

El término Poder de Policía es una incorporación a la dogmática jurídica, del correspondiente “*Police Power*” norteamericano usado por primera vez en aquel país por el Juez Marshall en el Siglo XIX⁴ y que se refiere a la limitación por parte del Estado de los derechos subjetivos para garantizar el bien o interés general; es la potestad legislativa que procura restringir derechos para el bien común, es decir, es la norma elaborada por el legislador, que en el caso que se señala es una creación de jurisprudencia.

Al respecto, dicho Poder de Policía no debe ser arbitrario ni ilegítimo y si por el contrario razonable, es decir: equitativo, justo y conveniente; fundamento jurídico que como parte de una soberanía debe estar contemplado en la Constitución del país. El legislativo será quien ejerza este Poder de Policía, al crear la norma, mientras que el ejecutivo ejercerá la función de Policía. El Estado debe garantizar los derechos individuales por un lado, y restringir o limitar dichos derechos por otro lado, en aras de lograr el bien común.

³ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo 3er Y 4º cursos*, Oxford, México, 2000, pp. 126 y ss.

⁴ Citado por: MENDIETA JIMENEZ, Ernesto et al, *El Sistema de Justicia Penal y su Reforma*, Fontamara México, 2005, p. 664; CARRILLO PRIETO, Ignacio, op. Cit. P. 19; FERNANDO NOVO, Enrique, *Policía y Poder de Policía*, Argentina, http://www.abogadosdecordoba.org.ar/d_26t03.htm. MARTINEZ MORALES, Rafael I., op. Cit.,p. 134

Algunos autores se han referido al Poder de Policía como: Policía Legislativa, o bien, como función administrativa de limitación⁵ a fin de establecer la diferencia conceptual de dicho término con el de Policía que es distinto pero dependiente de aquel.

1.2. Concepto de Policía y su diferencia con Agente de Policía.

Como se indicó anteriormente, el término Policía ha tenido una evolución con el paso del tiempo y dependiendo del grado de desarrollo de los Estados Nación, así, en la antigüedad el término tenía una significación eminentemente política, hasta llegar a nuestros días como un concepto contaminado de connotaciones de represión y fuerza, que poco o nada tiene que ver con el significado griego de esencia política. La Policía, es una función del Estado, a cargo del poder ejecutivo, que a diferencia del denominado Poder de Policía que ejerce el poder legislativo, tiene la responsabilidad de la operación y ejecución de acciones tendientes a la conservación del orden público.

El concepto de Policía siempre ha estado referido al poder público, por lo que en su devenir histórico y en relación con las diferentes manifestaciones de dicho poder público ha mutado su connotación; desde su identificación con la política en la época antigua como ya se ha señalado, hasta arribar a la época actual en donde se le conceptúa como un conjunto de prescripciones reglamentarias que imponen límites a la libertad individual, con el fin de asegurar el referido orden público.⁶ En el Estado de derecho, la policía debe defender a las instituciones y a la sociedad.

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, pp.107 y 146, citado por FERNANDO NOVO, Enrique, op. Cit.

⁶ FERNANDO NOVO, Enrique, op. Cit.

Policía, “en otro sentido también significa un cuerpo organizado y estructurado encargado exclusivamente de mantener el orden de una ciudad en vista de los principios de: seguridad, salubridad y tranquilidad”⁷ (esta idea tripartita ya está superada en virtud de la globalización, involucrando valores: económicos, políticos y sociales) es decir, la institución de Derecho Administrativo denominada Policía, tiene su expresión corporativa oficial pública, de índole coactivo, conformada por personas físicas denominados gendarmes o Agentes de Policía, con la autoridad y facultad suficiente para hacer cumplir nuestro orden jurídico emanado del Poder de Policía del Estado. En síntesis, sin perjuicio de ser reiterativo, se establece la diferencia conceptual entre: Poder de Policía como norma creada por el legislador; Policía, como institución jurídica de Derecho Administrativo que ejerce el poder ejecutivo para asegurar el orden público; y Agente de Policía que es la persona física encargada de llevar a cabo esta última función administrativa.

1.3. Control Social, Orden Público y Estado de Derecho.

Al igual que los conceptos anteriores, los que se tratarán en este apartado, han tenido una evolución en su devenir histórico y dependiendo del lugar y los diferentes tratadistas que los aborden, por lo que se definirán de acuerdo a la finalidad del presente trabajo que es la de establecer la importancia que tiene la participación ciudadana en las funciones de seguridad pública en México.

1.3.1 Control Social.

El control social puede ser entendido desde varias perspectivas: sociológica, psicológica, política y jurídica entre otras; para nuestro propósito, nos referiremos al control social formal y que constituye el sistema de justicia penal; se refiere a la reacción jurídica del Estado ante las desviaciones de los individuos para restablecer el equilibrio social.

⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1989, p. 633

Esta forma de control social formal lo conforman el conjunto de instituciones (policía, tribunales, cárceles, etc.), las prácticas, actitudes, valores, estrategias y sanciones sociales que garantizan el orden establecido en una sociedad. “El control social penal (control social formal) es un subsistema del global y difiere de éste por sus fines (prevención o represión del delito) y por los medios de que se sirve (penas, medidas de seguridad, etcétera)”.⁸

1.3.2 Orden Público.

El concepto de Orden Público en su dinamismo histórico ha tenido una constante evolución, tal como lo hemos señalado anteriormente, pero es a partir del Siglo XVIII con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que el concepto se relaciona con los valores de libertad y seguridad, derivados de los artículos 4 y 9 de la citada Declaración.⁹

Por Orden Público debemos entender el límite del ejercicio de derechos individuales o colectivos; en relación con la libertad y seguridad garantizadas en la ley. De donde, para el Derecho Administrativo, en el Orden Público se inscribe la labor policial del Estado. Debe entenderse como un estado de paz social resultado de la citada labor policial del Estado que limita las libertades individuales. Rafael Martínez señala que: “orden público es el conjunto de normas con trascendencia jurídica, absolutamente obligatorias e irrenunciables, que tienen por finalidad mantener determinada eficacia del derecho”.¹⁰

⁸ CARRILLO PRIETO, Ignacio, op. cit. p. 8

⁹ Cfr. BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, op. cit. pp. 214 y ss.; RECASENS Amadeu, *Un concepto de seguridad ciudadana*, Cataluña, p. 2

¹⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., op. cit., p. 172

1.3.3 Estado de Derecho.

La expresión “Estado de Derecho”, se debe al jurista y político alemán Robert Von Mohl quien a principios del Siglo XIX desarrolló su doctrina filosófico – política de corte liberal, en relación a la sociedad y el Estado. Para Mohl, el Estado de Derecho o *Rechtsstaat*, es una conformación racional, fundada en la exigencia de libertad, que regula la vida humana no de manera ilimitada sino eliminando los obstáculos para el libre desarrollo de las fuerzas del individuo, lo cual implica una amplia actividad de apoyo y fomento¹¹.

Es un concepto jurídico-político basado en el imperio de la Ley o principio de legalidad, en el Estado de Derecho existe una división de poderes; el gobierno, constituido por los órganos del Estado, solo actúa cumpliendo la normatividad constitucional y la secundaria que a su vez lo limita y regula, constituyendo con esto la seguridad jurídica.

Para el propósito de nuestro trabajo, Carrillo Prieto, señala que no hay posibilidades para un Estado de Derecho, sin un adecuado servicio de seguridad pública, especialmente de policía.¹² Y en concordancia con el presente trabajo, agregaría la importancia de la participación ciudadana como parte integral de esa función administrativa de policía, del Estado de Derecho.

1.4. Concepto de Seguridad Pública y su diferencia con Seguridad Nacional.

La seguridad es el “valor funcional” del Derecho, señala Luis Recaséns Siches¹³ y la Seguridad Pública es la función esencial de todo Estado, actividad tendiente a la protección de los individuos y sus bienes, siempre garantizando la justicia y el Estado de Derecho. Al igual que el concepto de policía, el de seguridad también tiene

¹¹ Cfr. GARCÍA – PELAYO, Manuel, *Robert Von Mohl y el nacimiento de las Ciencias Sociales*, Revista de Estudios Políticos, No. 55, Dialnet, pp. 111 a 126

¹² CARRILLO PRIETO, Ignacio, op. cit., p. 39

¹³ Citado por: GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, en la obra colectiva: *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, UNAM, México, 2002, p. 81

múltiples acepciones; así, se habla de seguridad con muy diversos adjetivos: jurídica, pública, ciudadana, nacional, social, etc.

Desde un punto de vista subjetivo, la seguridad se refiere a la sensación de ausencia de peligro, daño o riesgo;¹⁴ también es un concepto dinámico y cambiante como el de policía que a decir de varios autores, poco tiene de definición y mucho de descripción de funciones.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se da una descripción de lo que es la Seguridad Pública, mas no una definición, al precisar en su Artículo 21 que ésta ... “es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que ésta Constitución señala”...; y la Ley reglamentaria de dicho Artículo, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, también describe sin definir a la Seguridad Pública en su Artículo 3º, al señalar que “la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”...; de lo cual hablaremos más adelante.

Los conceptos de Seguridad Pública y Orden Público, al igual que los de Poder de Policía y Policía, suelen usarse indistintamente, sin embargo, son diferentes pero dependientes. Así, la Seguridad Pública se relaciona con la protección, por parte de los cuerpos de policía, de la integridad de las personas así como de sus bienes; en tanto que el Orden Público esta relacionado con el libre ejercicio de los derechos individuales.¹⁵ De donde entonces: “la seguridad pública es la labor del Estado encomendada a la policía (preventiva o municipal); por tanto consiste en las diversas acciones que realiza ésta con el objetivo de brindar al ciudadano la certeza constitucional de protección a las garantías individuales, es decir, que mediante las

¹⁴ Cfr. BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, op. cit. p. 221

¹⁵ Idem., pp. 254 y ss.

actividades policiales el ciudadano podrá disfrutar y ejercer todos los derechos que como tal le corresponden”.¹⁶

En concordancia con la propuesta de esta tesis, señalamos que es necesaria una aplicación puntual del marco jurídico mexicano, a fin de avanzar en la dinámica democratizadora, tendencia global en la que se plantea una evolución conceptual de la Seguridad Pública, hacia una *Seguridad Ciudadana*, que significa replantear el esquema en el que la policía esta al servicio del poder como mecanismo de control, y en donde se considera a la sociedad como potencialmente delictiva; para pasar a ser una institución de ciudadanos al servicio de sus conciudadanos, dignificando la función policial, mediante la aproximación a la sociedad, el respeto a los derechos humanos y las garantías individuales.

El concepto de Seguridad Nacional, a decir de varios autores, es relativamente nuevo, se le sitúa a mediados del Siglo XX, y se refiere fundamentalmente a cuestiones de defensa militar de la integridad del territorio e instituciones de un Estado Nación. En virtud de que la noción de Nación, de acuerdo a Bobbio, se refiere a un “grupo de hombres unidos por un vínculo natural y por lo tanto eterno, y que, en razón de éste vínculo constituye la base necesaria para la organización del poder político en la forma del Estado nacional”¹⁷, la Seguridad Nacional entonces, también tendrá que velar por la seguridad de sus ciudadanos.

En nuestro país, las fuerzas armadas son las responsables de llevar a cabo la tarea de defensa nacional, diferencia sustancial con respecto a las labores de Seguridad Pública, que en teoría debe ser civil; a pesar de que últimamente se ha militarizado esta última labor, y de lo cual nos ocuparemos en el capítulo tres. En el caso de la Seguridad Nacional, se plantea que la amenaza de peligro provenga de otro Estado, mientras que en la Seguridad Pública siempre se ubica la amenaza potencial al interior.

¹⁶ Idem, p. 331

¹⁷ BOBBIO, Norberto, et al, *Diccionario de Política*, México, 2000

En el año de 2005 se publicó en México la Ley de Seguridad Nacional, señalándose en su Artículo 3 que: “por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano...” y en el Artículo 5 establece un catálogo de amenazas a la seguridad nacional.

En virtud de que no es el objetivo de este trabajo de investigación, nos bastará con esta aproximación al tema de la Seguridad Nacional para plantear la diferencia conceptual entre esta y la Seguridad Pública, que constituye nuestro objeto de estudio.

1.5. Investigación Académica Criminológica.

El tema de la Seguridad Pública ha sido poco atendido por los investigadores y académicos de nuestro país, lo que redundará en que no se configuren políticas públicas en esta materia con un fundamento científico, dando como resultado un diagnóstico poco confiable de las causas de la inseguridad pública o de la criminalidad, que ha tenido como plan de contingencia el endurecimiento de las penas, y la tipificación de otras conductas en el Derecho Penal; es decir se ha procedido de forma reactiva y no preventiva en este fenómeno, dejando atrás la premisa de *última ratio* del Derecho Penal.

La criminalidad es un problema de todas las sociedades y en ninguna parte se ha conseguido eliminarla, por lo que una verdadera investigación académica de éste fenómeno social conducirá a plantear propuestas de solución viables, ya que como menciona Claus Roxin: “la prevención es más efectiva que la pena”.¹⁸

¹⁸ Citado por: BARRÓN CRUZ Martín Gabriel, en el libro en homenaje a CLAUS ROXIN, *La influencia de la ciencia penal alemana en Iberoamérica*, Tomo I, INACIPE, México, 2003, p. 26

La investigación académica debe ser el sustento de toda acción gubernamental, por lo que, con respecto a la Seguridad Pública, la investigación criminológica resulta esencial para explicar científicamente el fenómeno delincencial, proporcionando al gobernante las herramientas del conocimiento para su combate; corresponderá a éste la implementación de aspectos jurídicos, sociales, políticos, económicos o de cualquier índole para la estricta solución del problema criminal.

Considerando la definición de criminología proporcionada por García-Pablos de Molina Antonio¹⁹, para quien es la:

Ciencia empírica e interdisciplinaria, que se ocupa del estudio del crimen, de la persona del infractor, la víctima y el control social del comportamiento delictivo, y génesis, dinámica y variables principales del crimen —contemplado éste como problema individual y como problema social—, así como sobre los programas de prevención eficaz del mismo y técnicas de intervención positiva en el hombre delincuente.

Podemos advertir que esta disciplina de la ciencia penal constituye un instrumento invaluable para la definición de políticas públicas que implementará el Estado para su función administrativa de limitación, evitando entre otras cosas, la improvisación, previamente en la función legislativa y posteriormente en el ejercicio del poder público, con lo que se garantiza el cumplimiento de objetivos.

A pesar de que es limitada la investigación académica jurídica, penal y criminológica en México, es de destacar la labor que en ese sentido realizan: el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Nacional de Ciencias Penales de la Procuraduría General de la República, la Academia Mexicana de Ciencias Penales, así como algunas universidades públicas y privadas.

¹⁹ Citado por: VIDAURRI ARÉCHIGA, Manuel, en el libro en homenaje a CLAUS ROXIN, *La influencia de la ciencia penal alemana en Iberoamérica*, Tomo I, INACIPE, México, 2003, p. 392

En virtud de que la criminología explica el fenómeno criminal en base a la realidad social, dicha realidad debe ser el fundamento de la labor legislativa penal, de esta manera, como hemos señalado, se estará en posibilidades de instrumentar una verdadera política criminal integral basada en el conocimiento científico, que oriente el ejercicio del poder público.

1.6. Política Criminal.

La política criminal es la parte de la política social general del Estado que se ocupa de la prevención y tratamiento de la criminalidad, es decir, son las actividades que los órganos del Estado desarrollan para cumplir con los objetivos planteados en relación con el fenómeno delincuencia. En este sentido, retomando el apartado anterior, se puede argumentar que la labor del criminólogo es explicar la realidad criminal y la del actor político es prevenirla.

La política criminal, con un fundamento técnico-jurídico y político; es orientadora en la creación legislativa, orientadora en el trabajo dogmático y crítica del Derecho Penal vigente²⁰. En esta tarea participan no solo los juristas sino que deben intervenir especialistas de diversas disciplinas sociales y técnicas, los legisladores y la sociedad civil, insistimos en la importancia de la participación ciudadana como parte integral de una política criminal. El fin último de la política criminal es reducir los índices de delincuencia para procurar seguridad pública.

²⁰ Idem, p. 398

Capítulo 2

RÉGIMEN JURÍDICO Y DEONTOLOGÍA POLICIAL.

Para aproximarnos a dar una explicación de la naturaleza jurídica de la seguridad pública, hemos de plantear en primer término que ésta es una función pública y no un servicio público, en virtud de que como actividad esencial del Estado, toda función pública implica la potestad de este, su autoridad e imperio; y por lo tanto no puede ser delegable ni ser objeto de concesión a los particulares. En México esta función esta encomendada principalmente a las corporaciones policiales²⁰ cuya naturaleza jurídica es: una institución oficial de índole coactivo; con la suficiente autoridad, el poder de vigilancia y de mando para hacer cumplir nuestro orden jurídico.

Resulta oportuno en este apartado, precisar, que en la teoría del Estado, se establece una diferenciación conceptual entre “función y servicio” públicos; así, se distinguen tres funciones básicas, fundamentales e indispensables: la legislativa, la ejecutiva o administrativa, y la judicial; depositadas en los respectivos órganos o poderes del mismo nombre. De igual manera, cada uno de estos órganos de gobierno, tiene ciertas atribuciones, término que proviene del latín: *attribuere*: señalar o asignar una cosa a alguno como de su competencia; en la Constitución Política de nuestro país, se precisan las actividades que corresponde realizar a cada uno de los órganos depositarios de las funciones gubernamentales.

Los cometidos del Estado son las tareas que realizan los órganos estatales al efectuar cada una de las atribuciones tendientes a la realización de la función de que son depositarios; también se identifican tres tipos de cometidos: los de Policía, los de fomento y los de servicio²¹; que corresponden a: los cometidos esenciales, servicios públicos, y servicios sociales respectivamente; de donde entonces, el cometido de Policía, en tanto cometido esencial del Estado, es ejercido por él mismo directamente y no puede ser concesionado a los particulares. Este carácter intransferible e

²⁰ Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, et. Al., *Seguridad Pública, segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, INACIPE, México, 2007, pp. 81 y ss.

²¹ Cfr. SAYAGUÉZ LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo, TII*, 1953.

indelegable, hace la diferencia sustancial con respecto a los servicios públicos; pues estos últimos están destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general y son actividades técnicas atribuidas a la administración pública, quien las puede realizar directamente o de manera indirecta por medio de particulares bajo un régimen jurídico especial.²²

2.1 Marco Constitucional de la Seguridad Pública.

Antes de la reforma de Diciembre de 1994 a los Artículos 21 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la seguridad pública estaba referida a los municipios, es decir, se entendía a esta como una mera función policial preventiva sin mayor estructura funcional. Con la citada reforma, se entiende el tema de seguridad pública en una forma estructurada que parte de la prevención, hasta llegar a la readaptación social del delincuente o infractor, pasando por la procuración y administración de justicia.

Desde esta óptica, la seguridad pública, tiene su fundamento constitucional en el citado Artículo 21 en el que se plantea que esta es una función que corre a cargo de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, sin que esto sea cuestión de jerarquía, sino por el contrario, constituye una cuestión de competencia derivada de la misma Constitución. De igual manera, se dispone el establecimiento de un sistema nacional de seguridad pública; se precisa la actuación del ministerio público y se determina que la imposición de las penas es exclusiva del poder judicial.

La seguridad pública debe entenderse desde dos vertientes: como función esencial del Estado y como institución de fuerza pública o policía, de donde entonces, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a esta, en los siguientes artículos además del ya citado numeral 21:

²² Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Apuntes para una Teoría Jurídica para las actividades del Estado*, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, IJ, UNAM, 2007 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99/art/art1.htm>

- En el 115 fracción II, al referirse a la facultad de los municipios por medio de los ayuntamientos para aprobar los bandos de policía y gobierno. En el mismo Artículo, fracción III, inciso h), se indica que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: seguridad pública en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva municipal y tránsito.
- En el Artículo 73, fracción XXIII, en el que se faculta al congreso de la unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; 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 el Artículo 122, apartado C, Base segunda, fracción II, inciso e); en el que se faculta y obliga al Jefe de gobierno del Distrito Federal para ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el estatuto de gobierno. –cabe mencionar, como ya lo establecimos anteriormente que en lugar de servicios, debería decir: función de seguridad pública-²³
- En el Artículo 32, tercer párrafo, en el que prohíbe a los extranjeros en tiempos de paz, servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Se entiende aquí a la seguridad pública como institución de fuerza pública.
- Consideramos de suma importancia para los fines de nuestra investigación, el Artículo 26 constitucional en el que, aún que no se refiera expresamente a la seguridad pública, ésta función esencial del Estado esta incluida en el plan nacional de desarrollo, así, este importante numeral, se refiere al sistema de planeación democrática por parte del Estado, en el que se menciona como fundamental, la participación ciudadana.
- En el Artículo 123, apartado B, fracción XIII, se indica que los agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por

²³ Vid Supra, p. 12

sus propias leyes. Dichos integrantes de las policías tanto: federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los correspondientes requisitos de permanencia, sin que proceda su reinstalación o restitución, sea cual fuere el juicio o medio de defensa, procediendo solo la indemnización.

Como se observa, el Artículo 21 Constitucional constituye la base para la estructuración funcional de la seguridad pública, García Ramírez señala que a raíz de dichas reformas, la seguridad pública deja de verse como un asunto estrictamente policial, para examinarse a la luz de otros elementos que la determinan, por ejemplo: los políticos, sociales, económicos y culturales.²⁴

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en cumplimiento a lo dispuesto por el citado Artículo 26 constitucional, y a la Ley de Planeación, reglamentaria de este, tiene como eje temático número uno, el denominado como: “Respeto al Estado de Derecho y Seguridad Pública”, demostrando con esto que en la actualidad es una demanda de la ciudadanía el establecer políticas públicas eficientes en esta materia, que den cabida a la participación ciudadana en forma integral dentro del sistema nacional de seguridad pública, para enfrentar el fenómeno de la inseguridad pública.

Como se ha señalado, es hasta las reformas de 1994, que se plantea en forma expresa en nuestra Constitución Política en vigor, la función esencial del Estado mexicano para brindar seguridad pública a sus habitantes, ya que en el devenir histórico constitucional de nuestra nación poco o nada se planteó en este sentido, tal como lo analizaremos en una breve reseña de la evolución constitucional de México.

²⁴ Citado por: CARRILLO PRIETO, Ignacio, op.cit. p. 163

2.1.1 Constitución de Cádiz de 1812.

Estuvo vigente en la Nueva España de 1812 a 1814, y posteriormente en 1820, es decir, cuando ya el movimiento independentista se llevaba a cabo; a pesar de la corta periodicidad, tuvo gran influencia en las subsecuentes constituciones de nuestro país²⁵ ya que este modelo Gaditano que enmarca la seguridad pública en el ámbito municipal trascendió hasta nuestra carta magna de 1917 antes de la citada reforma de 1994.

En su artículo 4º, la Constitución de Cádiz describe la función esencial del Estado de la siguiente manera:

“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 la componen”.

En el Artículo 321, sitúa a la seguridad pública en el ámbito de los ayuntamientos, al preceptuar:

“Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público”.

En el Artículo 356, involucraba desde entonces a las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden público, al indicar:

“Habrá una fuerza militar nacional permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del estado (sic) y la conservación del orden público”.

2.1.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Mejor conocida como la Constitución de Apatzingán de 1814, basada en el documento de 23 puntos de José María Morelos Y Pavón, denominado: “Sentimientos de la Nación”, aún cuando no tuvo una vigencia en la práctica, se le considera el primer documento constitucional elaborado en México, por individuos en

²⁵ Cfr. RAMÍREZ MARÍN, Juan, *Seguridad Pública y Constitución*, Porrúa, México, 2003, p.240

su lucha por la independencia, preceptuando la seguridad pública como un derecho de los habitantes y una obligación del poder público.²⁶

2.1.3 Tratados de Córdoba de 1821.

Constituye el primer ejercicio documental para la vida constitucional mexicana, se reconoce la independencia de nuestro país y se adopta la forma de gobierno monárquica moderada. Como lo señala Ramírez Marín²⁷, “para los monárquicos, la seguridad pública fue motivo de preocupación y así lo consignaron en el texto fundamental”; pues en el Reglamento Provisional Político del Imperio de 1823 aprobado por la Junta Nacional Instituyente, tanto en su preámbulo como en los artículos: 9, 20, 48 y 54, se preceptuaba la obligación del Estado para brindar seguridad pública a sus habitantes, mediante la organización de una fuerza pública – entendiéndose en este caso a la seguridad pública como institución de policía-.

2.1.4 Constitución Federal de 1824

Aprobada el 3 de Octubre de 1824, estuvo en vigor hasta 1835. Instauraba el régimen federalista en México, tratando de emular a los Estados Unidos de Norteamérica, y contrario a lo que planteaban los monárquicos, el tema de la seguridad pública se omitió por completo en el texto fundamental.

2.1.5 Leyes Constitucionales de 1836.

Aprobadas entre los años de: 1835 y 1836, también conocidas como las siete leyes, de carácter centralista, se refiere a la seguridad pública más como institución que como función esencial del Estado, al describir funciones de policía, dejando de lado las tesis conservadoras de obligatoriedad del Estado de brindar seguridad pública a sus habitantes²⁸.

²⁶ Idem, p.243

²⁷ Idem, p.245

²⁸ Idem, p.249

2.1.6 Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

También conocida como Bases Orgánicas, fueron elaboradas por la Junta Nacional Legislativa, promulgadas en el año de 1843, tuvieron una vigencia hasta 1846 y continuaron con el régimen centralista en nuestro país; en cuanto a la seguridad pública, nuevamente los conservadores la definen como función esencial del Estado, así mismo la abordan desde el punto de vista institucional o de policía²⁹.

2.1.7 Constitución Liberal de 1857.

Fue jurada el 5 de Febrero de 1857, de corte federalista, soslayó el tema de la seguridad pública como obligación del Estado y como derecho de sus habitantes, estableciendo solamente algunas previsiones para conservar el orden público, siendo omisa en clarificar en sus dos vertientes esta importante cuestión de la seguridad pública: como función estatal y como institución policial, tendencia que continuó en nuestra actual carta magna, hasta las referidas reformas de 1994.

A manera de conclusión en esta breve reseña constitucional de nuestro país, podemos advertir, que mientras los documentos fundamentales de corte conservador, a excepción de las siete leyes, si especificaron la obligación del Estado de proporcionar seguridad pública a sus habitantes, los documentos de corte liberal fueron omisos a este respecto y ha sido hasta la reforma de 1994 a los Artículos 21 y 73 constitucionales que se ha tratado de estructurar mediante la coordinación esta función esencial de todo Estado.³⁰

2.2 Marco normativo de la Seguridad Pública

Derivado del fundamento constitucional de la seguridad pública, existen Leyes reglamentarias en relación con nuestra materia de estudio, que si bien dispersas, pretenden dar estructura y sistematización a la función de limitación por parte del Estado llamada seguridad pública; bien cabría al respecto, el comentario del penalista Suizo Carl Stoss, quien señala: “la ciencia de la política criminal, no debe

²⁹ Idem, p. 251

³⁰ Cfr. Idem, pp. 252 y ss.

comenzar con la reforma, sino que debe dedicarse primeramente al derecho en vigor, antes de crear otro nuevo. El criminalista político debe investigar en qué modo satisface la legislación vigente las pretensiones del bien común. Si no puede dar cuenta de los defectos de ella, no está en condiciones de construir una nueva ley que repare lo malo y que aporte lo que falta. Por tanto, la política criminal crítica es el escalón precedente de la legisladora”³¹.

Con esto, queremos plantear, que existen suficientes bases jurídicas en México, para conformar las políticas públicas en materia de seguridad pública, por lo que consideramos que no se requieren más instrumentos jurídicos de los ya existentes, sino ponerlos en práctica con una verdadera cultura de respeto al Estado de Derecho. Así, encontramos en nuestro derecho positivo las siguientes disposiciones legales de aplicación nacional, federal y local:

2.2.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Derivado del Artículo 90 Constitucional, esta Ley se publica en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976, con un sinnúmero de reformas en el transcurrir de los años; en su Artículo 30 bis, señala las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a quien le corresponden entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

I. Desarrollar políticas de Seguridad Pública y proponer la Política Criminal en el ámbito Federal.

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

Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de Diciembre de 1995, a raíz de las ya mencionadas reformas constitucionales del año de 1994. Esta Ley es reglamentaria de los Artículos 21 y 73 fracción XXIII constitucionales. Consta de 54 Artículos divididos en cuatro títulos: Disposiciones Generales, del Artículo 1 al 8; Del

³¹ Citado por: VIDAURRI ARÉCHIGA, Manuel, op. cit., p.411

Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los Artículos 9 a 48; De la Participación de la Comunidad, de los Artículos 49 a 51; y por último, De los Servicios Privados de Seguridad, de los Artículos 52 a 54.

Como ya se ha mencionado, se ha pretendido acabar con el modelo gaditano de seguridad pública, es decir, dejar de ser una función municipal, para darle rango constitucional, destacando su carácter de función pública, creando un nivel de coordinación nacional y por supuesto, lo más importante para nuestro trabajo de investigación, promoviendo la participación ciudadana en esta tarea fundamental³².

Esta Ley de aplicación nacional, establece los lineamientos generales para lograr la coordinación de los tres órdenes de gobierno, a fin de llevar a cabo la función de seguridad pública de forma concurrente y sistemática, constituye el esfuerzo legislativo más acabado para enfrentar el fenómeno de la inseguridad, por supuesto falta mayor voluntad política de los actores involucrados en esta tarea, para obtener los resultados deseados; esta voluntad política implica entre otras cosas, dejar de lado las posiciones partidistas y establecer en toda la República verdaderos Consejos locales de seguridad pública, que en concordancia con el Consejo nacional, definan las políticas públicas en la materia.

Esta sistematización de la función estatal de seguridad pública, tomó forma en el Sistema Nacional de Seguridad Pública que a más de una década de su implementación no ha dado los resultados deseados; persiste la desorganización funcional de las diferentes instituciones de seguridad pública del país, a saber, más de 1600³³, como resultado de la falta de operatividad de los Consejos estatales o regionales de seguridad pública, lo mismo que el nacional; debido a la improvisación de sus miembros quienes en su mayoría carecen de los conocimientos académicos

³² Cfr. SANDOVAL ULLOA, José G., *Introducción al estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Porrúa, México, 1997, p.3

³³ GARCÍA LUNA, Genaro, *¿Por qué 1661 corporaciones de policía no bastan?*, México, 2006, p. 110

criminológicos, fundamentales, como ya apuntamos anteriormente, para la adecuada implementación de una política criminal.

Carrillo Prieto señala que: “El sistema nacional de seguridad pública es 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 los Municipios que tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública”³⁴.

2.2.3 Ley de la Policía Federal Preventiva.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Noviembre del año 2000, esta Ley de aplicación nacional es reglamentaria del Artículo 21 Constitucional en lo referente a la seguridad pública a cargo de la federación. Constante de 15 Artículos, esta Ley y su reglamento, estructuran la seguridad pública desde la vertiente de la institución de fuerza pública o corporación de policía.

2.2.4 Artículo 119 Constitucional.

Mención especial merece el Artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma de aplicación nacional, en virtud de que actualmente se encuentra reglamentado por un convenio de colaboración entre procuradurías generales de justicia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Diciembre de 1993 que establece mecanismos de coordinación y colaboración en la persecución del delito, y que durante seis años hasta la abrogación de la Ley de Extradición Interregional, reglamentaria del citado artículo 119 constitucional, el 18 de Mayo de 1999, tuvo una aplicación simultánea con dicha Ley.

Actualmente, la normatividad está encaminada a crear un verdadero sistema de seguridad pública, que englobe las actividades de: prevención, persecución del

³⁴ CARRILLO PRIETO, Ignacio, op. cit. p. 174

delito, impartición de justicia y readaptación del delincuente o infractor; como subsistemas de este; falta por supuesto, la aplicación irrestricta de la ley, y el respeto a la misma para el debido combate a la inseguridad.

2.2.5 Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

Esta Ley de aplicación nacional, consta de 18 Artículos y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Mayo de 1971, como ya señalamos anteriormente, la readaptación social constituye un subsistema del sistema de seguridad pública, esta ley organiza dicho subsistema bajo la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación.

Al respecto hemos de decir que el sistema penitenciario en nuestro país dista mucho de cumplir su función de readaptación social, por lo que consideramos que como subsistema del pretendido sistema de seguridad pública, necesita, con los mismos instrumentos jurídicos, siguiendo el consejo de Stoss, cumplir la normatividad, bajo la cultura del respeto al Estado de Derecho y de esta manera, involucrando a la sociedad, a la academia y a otros sectores de la administración como el sector salud, de desarrollo social, del deporte y de educación; lograr una verdadera readaptación social del delincuente o infractor en beneficio de la sociedad en su conjunto, ya que como bien apunta García Ramírez, “una sociedad injusta deviene en una sociedad insegura”³⁵.

2.2.6 Ley de Extradición Internacional.

Esta ley constante de 37 Artículos es de aplicación nacional y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1975, establece el procedimiento de extradición internacional cuando no existen tratados internacionales al respecto.

³⁵ GARCÍA RAMÍREZ , Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público* , Porrúa, México, 1996, p. 237

Constituye por lo demás, una forma de cooperación internacional para el combate a la delincuencia, vigente más que nunca en virtud de la globalización, incluido el crimen organizado.

2.2.7 Normas Federales.

Las normas de aplicación exclusivamente federal en relación con la función de seguridad pública, que se encuentran vigentes en México, son las siguientes: Los Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales; La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 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; la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Ley Federal de Defensoría Pública; la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores; el Reglamento de la Colonia Penal Federal de las Islas Marías; los Reglamentos de los Centros Federales de Readaptación Social.

2.2.8 Normas Locales.

Las normas jurídicas de aplicación estatal o local en relación a la seguridad pública incluyen entre otras las siguientes: las diferentes Constituciones Políticas de las entidades federativas, preceptúan todas ellas en lo relativo a las obligaciones y facultades del titular del poder ejecutivo estatal, lo concerniente a la conservación del orden público y a las fuerzas de seguridad pública del Estado y los municipios; es decir, se considera a la seguridad pública en sus dos vertientes: como función esencial de todo Estado y como institución de fuerza pública o policía.

Por otra parte, en este ámbito de aplicación local, tenemos: los diferentes Códigos Penales y de Procedimientos Penales para cada uno de los 31 Estados de la unión y los correspondientes para el Distrito Federal; las correspondientes Leyes Orgánicas de las Procuradurías Generales de Justicia; las Leyes Orgánicas de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y del Distrito Federal; las Leyes de Seguridad Pública de cada uno de los estados de la República; las Leyes de la

Defensoría de Oficio; los Reglamentos de Reclusorios y Centros de Readaptación Social; y por último y no menos importante, en el ámbito del Distrito Federal, la Ley de Seguridad Pública, y la Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal.³⁶

2.3 Cooperación Internacional en materia de Seguridad Pública.

En el concierto de las naciones, México ha suscrito 2681 tratados internacionales, de los cuales se encuentran vigentes 1624,³⁷ estos versan sobre diversas materias, para efectos de nuestra investigación, citaremos en forma genérica, algunos de estos instrumentos internacionales que junto con la legislación doméstica que ya se reseñó, constituyen el universo normativo en materia de seguridad pública y que como ya apuntamos, consideramos suficiente para lograr el abatimiento de la inseguridad pública, y el establecimiento de un verdadero sistema de seguridad.

Trataremos de esquematizar los tratados multilaterales internacionales que ha suscrito México y que tienen relación con nuestro objeto de estudio, siendo estos los siguientes:

- 24 tratados de Cooperación Jurídica, entre los que se encuentra la Convención Interamericana sobre asistencia mutua Penal.
- 4 tratados sobre Derecho Penal Internacional, de los que destaca, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
- 13 tratados contra el Terrorismo, destacando: el Convenio Internacional para la Represión de Terroristas y el Convenio Internacional para la Represión a la Financiación del Terrorismo.
- 11 tratados contra el Tráfico ilícito de drogas, narcóticos y sustancias psicotrópicas, entre ellos: la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de Estupefacientes y sustancias Psicotrópicas.
- 24 tratados de propiedad intelectual, destacando la Convención Universal sobre Derecho de Autor.
- 7 tratados sobre Derechos y Deberes de los Estados.

³⁶ Cfr. CARRILLO PRIETO, Ignacio, op. cit. p. 172 y RAMÍREZ MARÍN, Juan, op. cit. pp.295 y 296.

³⁷ Fuente: Senado de la República, <http://www.senado.gob.mx>.

- 5 tratados sobre Delincuencia Organizada y delitos conexos; destacando la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (convención de Palermo).³⁸

Como podemos observar, son múltiples los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país y de acuerdo al artículo 133 de nuestra Constitución Política, estos, junto con la propia Carta Magna y las Leyes Federales, constituyen la Ley suprema de la unión.

Por otra parte, no podemos soslayar la importante cooperación internacional que se da desde el punto de vista institucional policial, mediante la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), con 182 países miembros que cuentan con Oficinas Centrales Nacionales (OCN).³⁹

2.4 Marco Jurídico de la Participación Ciudadana.

En virtud de la dispersión de leyes que regulan nuestra materia de estudio que es la seguridad pública, la participación ciudadana en esta importante función estatal, por consiguiente, también se encuentra normada en este universo jurídico, por lo que destacaremos las disposiciones legales que la prescriben en los diferentes ámbitos de aplicación: nacional, federal y local.

2.4.1 Normas Constitucionales.

Si bien los Artículos 21 y 73 constitucionales no se refieren en forma explícita a la participación ciudadana en la función de seguridad pública, las leyes reglamentarias de este fundamento constitucional si lo hacen en forma clara y definitiva, sin embargo, consideramos que como toda planeación en nuestro país debe ser democrática por mandato de nuestra carta magna, y toda vez que la democracia no se agota en el concepto político sino que debe entenderse como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; es

³⁸ Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://www.sre.gob.mx>

³⁹ BUSCAGLIA, Edgardo, et al, *Reflexiones en torno a la Delincuencia Organizada*, Inacipe, México, 2005, p. 13

entonces la sociedad quien, con su participación en los diferentes asuntos de la vida nacional, incluida por supuesto la función de seguridad pública, la que debe refrendar nuestro régimen democrático.

La participación ciudadana en diversos aspectos incluida la seguridad pública se encuentra contemplada en los siguientes artículos de la Constitución:

- En el Artículo 26, se señala que la planeación deberá ser democrática, contando con la participación de los diferentes sectores de la sociedad. Por supuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, como ya ha quedado apuntado, el primer tema se refiere al “Respeto al Estado de Derecho y Seguridad Pública”.
- En el Artículo 31, se enumeran las obligaciones de los mexicanos, aún cuando lo referente a la Guardia Nacional es letra muerta en nuestro país, se indica como obligación en el apartado III. 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 el Artículo 36, dentro de las obligaciones de los ciudadanos de la República, se señala entre otras, en el apartado II. Alistarse en la Guardia Nacional; ... que como ya indicamos es letra muerta, pues esta institución que tiene varias menciones en la Constitución, tiene sus orígenes en las milicias del Siglo XVIII y fue nombrada como Guardia Nacional en el Siglo XIX, naciendo muerta en la Constitución de 1917, por su imposibilidad jurídica y práctica de ponerla en vigor⁴⁰. Por no constituir nuestro tema de estudio solo dejaremos apunte de lo anterior, pues además de ser inviable la participación ciudadana activa en la seguridad pública, mediante esta figura jurídica, la visión que tenemos en cuanto a la forma de participación ciudadana es diametralmente opuesta.

⁴⁰ Cfr. BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, et. Al., *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México*, Inacipe, México, 2004, pp. 15 y ss.

- El Artículo 115 Fracción II, dispone que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal: los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus jurisdicciones, asegurando la participación ciudadana y vecinal.

2.4.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Derivada del Artículo 90 Constitucional, esta Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone en su Artículo 30 bis, dentro de los asuntos correspondientes a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en las siguientes fracciones, la figura de la participación ciudadana en esta labor del Estado mexicano:

VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;

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

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

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

Esta Ley de aplicación nacional, constituye el instrumento fundamental para la implementación formal de un verdadero sistema de seguridad pública en México, de igual forma, será el sustento de la posición central en este trabajo de investigación, pues como ya lo hemos señalado, representa el mayor esfuerzo legislativo en aras de lograr una verdadera estructuración funcional de tan importante labor de limitación por parte del Estado mexicano.

En cuanto a la participación de la ciudadanía en las labores de seguridad pública, que esta ley entiende en forma integral desde la prevención, persecución, sanción de las infracciones y delitos, hasta la reinserción social del delincuente y del menor infractor; la reglamenta en forma por demás explícita y clara; así, en su artículo 8 preceptúa: *Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.*

Al respecto, coincidimos con lo planteado por Lima Malvado, en el sentido de que, el más democrático de los controles de la policía es el que ejerce directamente la comunidad o la sociedad civil⁴¹. En virtud de que el primer contacto que tiene la sociedad con el sistema de seguridad pública, lo representa el agente de policía, éste, como miembro de la institución policial, debe recuperar la confianza y el respeto social perdido por añejas prácticas y modelos de actuación policial, superados por fortuna en la mayoría de los casos, y desempeñarse en cumplimiento por lo estipulado por los Artículos: 21 constitucional y 6 de la ley en comento, que señalan los principios de: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, como rectores de la actuación policial.

En su Artículo 10, Fracción VIII, esta ley, destaca que la coordinación en la materia, comprenderá entre otros puntos, las relaciones con la comunidad y el fomento de la cultura de la prevención de infracciones y delitos; mientras que en el Artículo 13, se indica que: para el conocimiento de las distintas materias de coordinación, se invitará a expertos, instituciones académicas, de investigación, y agrupaciones del sector social y privado relacionadas con la materia.

En forma por demás clara, el Artículo 49 señala que: el Consejo Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realice, y en general, de las actividades de la

⁴¹ LIMA MALVIDO, María de la Luz, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, UNAM, México, 2002, p. 176

seguridad pública en el país. El artículo 50 no es menos claro y preciso al preceptuar lo siguiente:

Dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública, que prevé esta Ley, se promoverá la participación de la comunidad, para:

- I. Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;*
- II. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;*
- III. Realizar labores de seguimiento;*
- IV. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;*
- V. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; y*
- VI. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.*

Como podemos observar, se abre un abanico de posibilidades reales de participación social en tan importante labor, falta por un lado la cultura de participación por parte de la sociedad, y por el otro, la apertura real de las instituciones del sistema de seguridad pública a este mandato.

El Artículo 51 señala que: los Consejos de Coordinación promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del Artículo 50, comentado anteriormente.

2.4.4 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Como ya se señaló, la planeación en nuestro país constituye un mandato constitucional y debe ser democrática, por lo que en el plan nacional de desarrollo 2007-2012, presentado recientemente por el presidente de la República en cumplimiento a dicho mandato constitucional y su Ley reglamentaria que es la Ley de Planeación, se presenta como eje 1 de dicho plan, el denominado como: Respeto al

Estado de Derecho y Seguridad Pública, y en el que se plantea un apartado especial para la participación ciudadana, como parte de la política pública en la materia.

En el citado documento se precisa que: el progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el Estado de Derecho.⁴² Mientras que en el apartado 1.13. Participación ciudadana, se señala lo siguiente:

El principio del combate al delito es la detección temprana de la criminalidad por parte de la sociedad.

Se impulsará la participación ciudadana como el fundamento para consolidar una verdadera cultura de legalidad que impacte positivamente en la prevención del delito.

En el mismo sentido, el objetivo 18 de este documento consiste en lo siguiente:

Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.

Para cumplir este objetivo, se proponen varias estrategias, a saber:

Estrategia 18.1 Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad.

Entre los instrumentos primordiales que tiene la ciudadanía para contribuir en el combate a la delincuencia están el rechazo social a la ilegalidad y, de manera más directa la presentación de denuncias. Los esfuerzos realizados para proteger los derechos de las víctimas y hacer más eficiente la procuración e impartición de justicia, deben verse capitalizados en un incremento significativo en el número de denuncias presentadas. Se promoverá la cultura de la denuncia y la corresponsabilidad el compromiso ciudadano con las instituciones.

Estrategia 18.2 Crear canales para la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito.

Se dará un impulso renovado a la participación ciudadana en el diseño y puesta en marcha de políticas en materia de seguridad y procuración de justicia. Se instrumentarán programas que fortalezcan los Consejos Ciudadanos de Seguridad

⁴² Plan Nacional de Desarrollo, Presidencia de la República, [http:// www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).

Pública y propicien la formación de nuevos lazos de colaboración entre la autoridad y la sociedad civil; así como la participación de ésta en el diseño, planeación y supervisión de políticas integrales y medidas concretas en materia de seguridad y justicia, bajo criterios nacionales, estatales, regionales y comunitarios, que además, estén alineados con las necesidades y demandas de la sociedad.

De manera paralela, se promoverá la cultura de la denuncia, de manera que los esfuerzos realizados para proteger los derechos de las víctimas y hacer más eficiente la procuración e impartición de justicia, tengan como respuesta de los ciudadanos, un incremento significativo en el número de denuncias presentadas.

Estrategia 18.3 Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia.

Se evaluará la actuación y el desempeño de la autoridad policial, con base en indicadores capaces de generar condiciones de credibilidad y confianza en la sociedad civil, de manera que los ciudadanos tengan parámetros claros para calificar los resultados obtenidos y señalar las áreas donde no sean satisfactorios.⁴³

2.4.5 Constituciones Estatales y Leyes Locales.

En la mayoría de las constituciones políticas de las entidades federativas, se consigna la participación ciudadana en diferentes actividades de la vida política estatal, incluida nuestra materia de estudio que es la seguridad pública, de aplicación local. De igual forma, en casi la totalidad de los estados de la República y el Distrito Federal, existen Leyes de participación ciudadana que consignan las figuras de: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, y audiencia pública; para diversos aspectos de la vida pública incluida por supuesto la seguridad pública.

También esta consignada la participación de la ciudadanía en la seguridad pública, en todos los cuerpos normativos de los estados y del Distrito Federal

⁴³ Idem

denominados: Ley de Seguridad Pública; lo mismo que en las leyes orgánicas de las procuradurías generales de justicia de los estados y del Distrito Federal en las que se plantea la creación de consejos de participación ciudadana. Este esfuerzo normado por leyes orgánicas también se dio a nivel federal en la Procuraduría General de la República y en la Secretaría de Seguridad Pública Federal donde ya funcionan con relativo éxito los correspondientes consejos de participación ciudadana.

Como podemos observar es amplio el universo normativo con que cuenta el Estado mexicano en materia de participación ciudadana en la función administrativa de limitación o policía; por lo que insistimos en que no hacen falta más leyes ni reformas a las existentes, sino una verdadera voluntad política para su debida aplicación y respeto al Estado de Derecho, así como una cultura de la participación en los asuntos públicos por parte de la sociedad, para mediante este binomio sociedad y autoridad, abatir los índices de inseguridad que prevalecen en nuestro país. Por otra parte, sí consideramos de gran utilidad, unificar la legislación penal en toda la República, para con un solo Código penal y el correspondiente de Procedimientos Penales, estar en posibilidades reales de contribuir al establecimiento de un verdadero sistema de seguridad pública eficiente y eficaz.

2.5 Deontología Policial.

Deontología es un término introducido por Jeremy Bentham a principios del Siglo XIX en su obra *Deontology or the Science of Morality*, etimológicamente proviene del griego: *deon*, *ontos*, que significa deber; y *logos*, tratado; también conocido como teoría del deber, ya que constituye una ciencia que trata de los deberes, se dice que junto con la axiología, que trata de los valores, conforman las dos ramas de la ética normativa.⁴⁴

La deontología entonces, es el tratado sobre lo obligatorio, lo normativo, o tratado sobre los deberes de una profesión. En sentido amplio, derivado de su

⁴⁴ Cfr. GALLARDO ORTIZ, Miguel Ángel, *Ética y Deontología Policial Policiología y Metapoliciología*, Facultad de Filosofía, Universidad Complutense de Madrid, 2006, p. 8

etimología, significa la ética o la moral;⁴⁵ en nuestro caso particular será lo referente a los deberes, a la ética, la moral de la policía, entendida esta en su vertiente institucional de fuerza pública.

Históricamente se considera que los principios de la deontología policial se instituyen hacia 1829 cuando, Sir Robert Peel propuso el *London Metropolitan Police Act*. Que contiene 9 principios deónticos, siendo estos los siguientes:

Sir Robert Peel (1829): El policía como ciudadano de uniforme (*La policía son los ciudadanos, y estos son la policía*).

1. Prevenir el delito y el desorden, antes que reprimirlos por la fuerza militar y por la severidad de las penas previstas por la ley.
2. No olvidar nunca que si la policía quiere ser capaz de cumplir con sus funciones y sus obligaciones, hace falta que los ciudadanos aprueben su existencia, sus actos y su comportamiento, y que la policía sea capaz de ganar y conservar el respeto de los ciudadanos.
3. No olvidar nunca que ganarse el respeto de los ciudadanos y conservarlo significa también asegurarse la cooperación de un público dispuesto a ayudar a la policía a respetar las leyes.
4. No olvidar que cuanta mayor cooperación se obtenga de los ciudadanos, menos necesario será el empleo de la fuerza física y del enfrentamiento para conseguir los objetivos de la policía.
5. Obtener y conservar la aprobación de los ciudadanos, no halagando la opinión pública, sino utilizando siempre la ley de una manera absolutamente imparcial, independientemente de su relación con la política y sin preocuparse de la justicia o la injusticia de fondo de las leyes; poniendo su servicio y amistad a todos los ciudadanos (...), siendo siempre cortés y amable y no dudando en sacrificarse cuando se trate de defender la vida.
6. Utilizar la fuerza física en los casos donde la persuasión, los consejos y las advertencias, hayan resultado ineficaces para asegurar el respeto de la ley o el

⁴⁵ Ibidem

restablecimiento del orden; y en un caso dado, no utilizar más que el mínimo de fuerza física necesaria para conseguir los objetivos planteados.

7. Mantener siempre con la ciudadanía las relaciones que permitan concretar la tradición histórica según la cual la policía son los ciudadanos y éstos son la policía; los policías no son más que miembros de la ciudadanía pagados por ocuparse, a tiempo completo, del bienestar de la comunidad, de las tareas que incumben a cada ciudadano.
8. No perder nunca de vista la necesidad de atenerse estrictamente en las funciones que son las de la policía y abstenerse de usurpar, incluso aunque sea en apariencia, los poderes del aparato judicial para vengar a los individuos o al Estado y para juzgar autoritariamente sobre la culpabilidad y castigar a los culpables.
9. No perder nunca de vista que el criterio de la eficacia de la policía es la ausencia de crimen y de desorden y no la manifestación visible de la acción de la policía para conseguir estos resultados.⁴⁶

Como podemos observar, estos deberes de la policía han tenido una permanente vigencia, pues como advertimos, la participación de la ciudadanía ha sido una constante y una preocupación desde entonces. Este esfuerzo pionero por establecer deberes o principios deónticos a la policía ha llegado hasta nuestra época con un documento vigente que debe ser referente para esta actividad de limitación, nos referimos al *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 34/169, del 17 de Diciembre de 1979; constante de los siguientes artículos:

Artículo 1

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y

⁴⁶ Idem, pp. 27 y 28

protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Artículo 2

En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Artículo 3

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Artículo 4

Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento de deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.

Artículo 5

Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley, podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra, o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura, u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia, y en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

Artículo 7

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán.

Artículo 8

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuera necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.⁴⁷

En este documento bien vale la pena resaltar entre otros, el aspecto referente al respeto a los derechos humanos, pues este, es condición indispensable para una verdadera seguridad pública, de tal manera que: derechos humanos y seguridad pública constituyen, al igual que: la sociedad y la autoridad, un segundo binomio indisoluble.

El respeto a los derechos humanos por parte de la autoridad encargada de la función de policía constituye el primer principio deóntico, habla de un estadio democrático superior, y ésta es la aspiración de la sociedad mexicana, grandes sectores sociales están actuando en ese sentido para arribar a un verdadero Estado de Derecho; la autoridad también está inmersa en este objetivo pues en la mayoría de las Procuradurías Generales de Justicia de los estados, y en las secretarías o direcciones de Seguridad Pública se cuenta con oficinas especializadas en esta materia.

⁴⁷ Idem, pp. 28 a 32

Por otra parte, en el ámbito deontológico de la seguridad pública, encontramos que en la mayoría de los estados de la República se ha hecho el esfuerzo de elaborar Códigos de Ética Policial y profesional, para: los agentes de policía y para los ministerios públicos; en el ámbito federal ha ocurrido lo mismo pues existen: el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal; y los correspondientes para la Policía Federal en proceso de unificación que constituirá el Cuerpo Nacional de Policía.

En todos los códigos de ética citados anteriormente, se recogen los principios constitucionales de: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; así como también, se destaca el respeto a los derechos humanos como sistema de actuación garantista por parte de las instituciones de seguridad pública, entendido este garantismo como el reconocimiento firme y convencido de derechos individuales inherentes a la dignidad humana, cuyo respeto compromete al Estado.

Capítulo 3

LA INSEGURIDAD PÚBLICA.

Es muy común escuchar en relación con el problema de la criminalidad, expresiones como: “el problema de la seguridad pública”, cuando en realidad esta expresión se refiere a la inseguridad pública; de donde, siguiendo a Zarazúa Martínez⁴⁶ quien dice que: “la seguridad pública no es un problema en sí misma, sino que el verdadero problema surge con su ausencia”; es que se ha denominado este capítulo en ese sentido, es decir, se abordará el problema de ausencia de seguridad pública, o dicho de otra manera, la inseguridad pública.

El problema de la inseguridad pública, en tanto fenómeno social multifactorial, se presenta en todas las sociedades del mundo, y como lo señala Claus Roxin, no se le ha conseguido eliminar a la criminalidad, por lo tanto, se debe continuar en la búsqueda de posibles soluciones a este problema, con la ayuda de la criminología que aporte el sustento académico y científico para el establecimiento de políticas públicas en la materia. En México este problema criminal se ha acentuado en los últimos años, sobre todo a partir de la década de los 90⁴⁷, la delincuencia avanza en sus tácticas delictivas mientras que el Estado se ha quedado a la zaga en la lucha contra este mal social, al grado de que en la actualidad es la principal demanda de la sociedad el contar con un verdadero sistema de seguridad pública que garantice el desarrollo sustentable del país.

La sociedad en su conjunto debe jugar un papel preponderante en esta lucha contra la inseguridad, su participación es fundamental para lograr una solución integral que elevará los niveles de vida y mejorará a la población y a México como país de leyes.

⁴⁶ ZARAZÚA MARTÍNEZ, Ángel, *Seguridad Pública Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, UNAM, México, 2007, p.251

⁴⁷ PEÑALOZA, Pedro José, *Seguridad Pública; voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, México, 2005, p.17.

3.1 Papel Deontológico del Estado en cuanto a las personas.

Sin ser nuestro propósito abundar sobre la teoría del Estado, hemos de referirnos a la corriente filosófica del deber ser del Estado identificada con los pensadores idealistas cuyo campo de conocimiento es la deontología estatal, que como ya señalamos anteriormente, constituye la ciencia del deber y es una parte de la ética normativa. Así, Platón y Aristóteles establecieron que el fin del Estado es la justicia, y la ética es la esencia de las cosas⁴⁸; por consiguiente, para nuestro tema de investigación, hemos de precisar que el primer deber del Estado es garantizar la seguridad y la integridad de sus gobernados, como condición para su existencia; constituye el fin del Estado mismo.

Ya en el Siglo XVII, Hobbes señalaba en el Capítulo XXX denominado: *De la "misión" del representante soberano*; de su obra: *El Leviatán*, lo siguiente como principio deóntico del Estado: "la misión del soberano (sea un monarca o una asamblea) consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo"⁴⁹. De igual manera, durante "La Ilustración", en el Siglo XVIII, se establecieron principios deónticos del Estado tales como: la defensa de los derechos del hombre, la libertad, la justicia; como resultado del contrato social.

En México, el Estado tiene el deber de ofrecer a sus gobernados, educación, servicios de salud, vivienda digna, un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, pero sobre todo y primordialmente, brindar seguridad y proteger su integridad; pero, una verdadera seguridad con justicia, en tanto valores que se complementan.

⁴⁸ ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Ciencia Política*, UNAM, México, 1999, pp. 95 y 96

⁴⁹ HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, FCE, México, 2006, p. 275

3.2 Percepción Social de la Inseguridad Pública.

El fenómeno criminal ha representado desde siempre un problema para toda sociedad, ya que vulnera las estructuras de la convivencia pacífica y por tanto inhibe el desarrollo de los países, México no es la excepción a este respecto, en los últimos años pero sobre todo a partir de la década de los 90 este fenómeno delincencial se ha incrementado en sus estadísticas, hasta incidir en el ánimo de los diferentes sectores de la población, es decir, el sentimiento de seguridad que implica la ausencia de peligro desde la perspectiva subjetiva, se ha perdido; la sociedad percibe por el contrario el peligro que representa para su persona y sus bienes este fenómeno de la inseguridad pública. Este sentimiento social refleja la ineficiencia de políticas públicas en materia social y criminal entre otras.

La sociedad ha perdido la confianza en las instituciones de procuración e impartición de justicia en nuestro país como resultado de la ineficacia de estas ante la creciente delincuencia que opera en nuestro territorio, esto ha generado que la cifra negra de delitos se incremente pues las víctimas prefieren no denunciar ante lo burocrático y corrupto de las agencias del ministerio público; la desconfianza inicia con los cuerpos de seguridad pública o policía, quienes también son percibidos por la sociedad como corruptos e ineficientes. No obstante lo anterior, la responsabilidad es compartida, ya que mientras la sociedad no participe activamente, como por ejemplo, brindando la información necesaria para tener estadísticas confiables; como control externo de los cuerpos de policía y en labores de prevención del delito; no se estará en condiciones de implementar políticas públicas integrales para combatir este problema.

Lo peor que le puede suceder a un pueblo es acostumbrarse a vivir sin seguridad pública, en México hemos visto cómo las diferentes expresiones de la delincuencia, desde la común hasta la organizada, incluyendo al narcotráfico como una de las manifestaciones de esta última, cada vez son más frecuentes en diferentes partes del país; la sociedad está aprendiendo a vivir en este escenario delincencial, prueba de ello es el uso de la jerga delictiva que incluso la prensa

nacional utiliza sin ningún recato en los diferentes medios de comunicación colectiva, de entre muchas expresiones, citaremos como ejemplo de ello la palabra “levantón”, que recurrentemente utiliza la prensa y por consiguiente la sociedad, para referirse a la privación de la libertad de una persona, cuando debería de ser al contrario, es decir, el Estado y la sociedad, en un esfuerzo común y sin menos cabo de los derechos de terceros o de la libertad de expresión, como un acto administrativo de utilidad pública, deberían acordar el no uso de ese tipo de lenguaje utilizado por las bandas de delincuentes, para que las nuevas generaciones y la sociedad en su conjunto no se familiaricen con dichos términos y no aprendan a vivir con el fenómeno de la inseguridad pública.⁵⁰

El Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. (ICESI), ha elaborado estadísticas de este fenómeno social, que nos arrojan cifras y lecturas verdaderamente alarmantes, a saber: casi la mitad de la población de México se siente insegura en algún grado; el delito de robo representa el 60% de las denuncias; el 82% de las víctimas de un delito deciden no denunciar por desconfianza en las autoridades encargadas de procurar justicia, mientras que el 18% que si lo hace recibe como respuesta la impunidad en la mayoría de los casos; la conclusión que da esta asociación civil es contundente: 99.993% de los delitos cometidos no tiene sanción.⁵¹

Como se puede observar, la impunidad, como bien lo señala Reyes Heróles, es la principal causa del sentimiento de inseguridad de la sociedad, ésta representa la principal amenaza al Estado de Derecho, sin bien es cierto, que en esta investigación estamos proponiendo una mayor participación ciudadana, también lo es el hecho de que las autoridades encargadas de combatir a la delincuencia se muestran renuentes a terminar las viejas inercias, con lo que se provoca un círculo vicioso que hay que romper, para que se pueda dar la verdadera participación social activa mediante la

⁵⁰ Al respecto revisar la prensa nacional de los últimos meses, sobre todo en lo referente a los múltiples secuestros realizados en el Estado de Nuevo León.

⁵¹ Citado por REYES HEROLES, Federico, en el foro organizado por el ICESI: *El desafío de la inseguridad: Un tema clave para el desarrollo de México*, México, 2007, pp. 2 y 3

cultura cívica y la exigencia a dichas autoridades a la rendición efectiva de cuentas ante la sociedad para generar sinergias que cambien la percepción de ésta hacia sus instituciones; que se recupere el sentimiento de seguridad y que se exija a todos el cumplimiento al Estado de Derecho.

El sentimiento social de inseguridad, parte como ya lo señalamos, de la impunidad que genera la nula actuación de las autoridades encargadas de la seguridad pública, iniciando con los agentes de policía a quienes se les percibe como corruptos e ineficientes, cuando no ligados con la delincuencia; los agentes del ministerio público, institución que tiene el monopolio de la acción penal y a quien hay que sufrir, desde la perspectiva del ciudadano que se ve en la necesidad de denunciar un delito, ya que se le percibe como corrupto, ineficiente y omiso, razón por la cual el 82% de las víctimas de un delito deciden no denunciar; los tribunales de justicia, no escapan a esta percepción social de la inseguridad, pues el 45% de la población mayor de 40 años no tiene nada de confianza en dichas instituciones de administración de justicia.⁵² En conclusión, el esfuerzo es compartido, tanto instituciones como sociedad en general, deben reorientar su percepción mutua mediante la cultura del respeto al Estado de Derecho.

Ante este fenómeno que se describe, la sociedad reacciona de diversas formas de acuerdo a diferentes factores, ya sean: económicos, culturales, políticos, etc.; así, una reacción social lo representó la marcha del día 27 de Junio de 2004, denominada marcha ciudadana contra la inseguridad pública; que convocó a cientos de miles de personas que en forma pacífica se manifestaron en la capital de la República mexicana, así como en las principales ciudades del interior, constituyó la primera convocatoria social que evidenció el hartazgo existente en la sociedad ante la impunidad delictiva.

⁵² Cfr. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Población y Confianza*, México, 2005.

Los comerciantes pequeños y medianos de la ciudad de México, han optado desde hace tiempo por poner rejas en sus establecimientos como una forma de evitar robos; amplios sectores de la población, sin mayor fundamento pugnan por la implementación de penas mas severas a los delincuentes llegando incluso a plantear como solución, la prisión perpetua y la pena de muerte para los secuestradores y violadores; exigen un incremento en las fuerzas de policía. Este tipo de soluciones represivas han demostrado su ineficacia en diferentes partes del mundo, por lo que, no compartimos esta reacción social como solución al problema de la inseguridad.

Los sectores sociales marginados han llegado incluso a la justicia por propia mano mediante los linchamientos, existen registros documentales en México de sobra para demostrar esta reacción social ante la delincuencia⁵³, no solo en las poblaciones rurales del país sino incluso en el Distrito Federal. Por el contrario, los sectores más favorecidos económicamente han optado por contratar servicios de seguridad privada, tanto industrial como personal, incrementándose considerablemente en México este tipo de escoltas o policía privada de custodia; algunos más, han emigrado a países mas seguros.

Lo que es un hecho, y que constituye también una reacción social ante la delincuencia, es que gran parte de la sociedad ha cambiado sus hábitos tales como: no salir a pasear de noche, no llevar dinero en efectivo u objetos de valor, en fin, se dejan de realizar actividades por temor a ser víctima de la delincuencia⁵⁴. Daniel Innerarity⁵⁵ señala que: “las culturas se diferencian por lo que temen y cambian cuando cambian sus miedos”, es decir, en México estamos cambiando debido a la percepción de miedo que provoca la delincuencia, se debe aprovechar esta coyuntura cultural para provocar las sinergias de las que hablamos anteriormente, en cuanto a la responsabilidad compartida de gobierno y sociedad para generar un

⁵³ Cfr. La prensa nacional donde da cuenta de los acontecimientos del 23 de Noviembre de 2004 en los que fueron linchados tres agentes de la Policía Federal Preventiva en la delegación de tláhuac en el D.F.

⁵⁴ Cfr. La encuesta de victimización y percepción de la seguridad pública a nivel nacional, en: JIMÉNEZ ORNELAS, René Alejandro, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Porrúa, México, 2002, p. 159

⁵⁵ INNERARITY, Daniel, *“La sociedad invisible”*, Madrid, 2004.

verdadero Estado de Derecho en donde la participación de la sociedad en las funciones de seguridad pública sea mas activa y participativa tanto en la prevención, como mecanismo de control de las fuerzas de seguridad pública o policía y en la conformación de una política criminal integral.

Como ya apuntábamos anteriormente, los medios de comunicación colectiva deben sumarse a esta sinergia del combate a la delincuencia, entre la autoridad y la sociedad, en virtud de la gran responsabilidad que representa la tarea de informar objetivamente el acontecer global en general y nacional en particular, pero sobre todo lo relativo a la inseguridad pública o “nota roja” como también se le conoce en el argot periodístico.

En los últimos meses hemos visto cómo la delincuencia organizada ha implementado una campaña de terror al dejar sobre los cuerpos de las personas asesinadas, notas dirigidas a las autoridades o a las bandas rivales⁵⁶, y que la prensa nacional destaca por sobre el problema real que es precisamente la inseguridad pública, le dan mayor relevancia al hecho anecdótico, sin el menor recato ético, sin considerar que están siendo utilizados por la delincuencia como medio de propaganda para crear precisamente el clima de terror que a la delincuencia beneficia.

Los comunicadores de este tipo de notas delincuenciales deberían evitar lo anecdótico para dar paso a la información objetiva y no meramente lucrativa o con ánimo comercial, deben evitar usar como ya lo sugerimos, la jerga delictiva que provoca su generalización en la sociedad y que trae como resultado la familiarización de dichos términos como estilo de vida, sobre todo en los sectores cultural o educativamente menos preparados. Estos profesionales de la comunicación no representan un sector ajeno a la sociedad, son parte de ella, y como tal sufren los embates de la delincuencia, por lo tanto deberían cobrar conciencia de ello y

⁵⁶ Cfr. La prensa nacional del año en curso, ejemplo, revista *Proceso*, No. 1595, del 27 de Mayo de 2007, pp. 6 a 11

mediante la colegiación de dicho gremio, establecer principios deónticos que privilegien y coadyuven en esta labor fundamental del Estado que es la seguridad pública. No hay que perder de vista lo señalado por el periodista Carlos Ramírez quien plantea que: “la inseguridad pública reflejada en los medios genera comportamientos sociales...”⁵⁷, sobre todo en una sociedad cada vez más crítica, los medios de comunicación tienen una gran influencia en la definición de conductas colectivas. Démonos a la tarea de quitar la nota roja de las primeras planas de los periódicos para remitirla, como antaño, a las páginas interiores.

3.3 Reacción Institucional ante la inseguridad.

La función administrativa de policía en el Estado mexicano, en sus tres niveles de gobierno la llevan a cabo, como ya hemos mencionado anteriormente, los cuerpos de policía, en sus diferentes ámbitos de competencia, insistimos, que no de jerarquía; destacando cuantitativamente la policía preventiva o también conocida como de seguridad pública. Esta constituye el primer contacto con la sociedad, se entiende como una policía de proximidad social; en otro ámbito existe también la policía investigadora, también conocida como judicial o ministerial, fundamentalmente en el fuero común, mientras que en el ámbito federal existe la Agencia Federal de Investigación (AFI), actualmente en proceso de unificación con la Policía Federal Preventiva (PFP), para conformar el Cuerpo de Policía Federal.

Así, la seguridad pública en tanto institución de fuerza pública o policía, representa el aspecto preventivo de esta importante función estatal, constituye la institución encargada de mantener el orden público para la convivencia pacífica de los habitantes del país; representa el primer eslabón de la cadena de la seguridad formal como lo señala García Ramírez,⁵⁸ seguida de la investigación, persecución, juicio y ejecución de penas.

⁵⁷ Citado por: FRAGA JUÁREZ, Raúl, en la obra colectiva, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Porrúa, México, 2002, p. 57

⁵⁸ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, en la obra colectiva, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Porrúa, México, 2002, p.87

3.3.1 Policía Preventiva.

Aún cuando la prevención es el aspecto más importante de la función administrativa de policía, pues se refiere a la detección oportuna de las causas que originan las conductas delictivas, normalmente se le confunde con la labor de vigilancia y protección contra la delincuencia, que ataca los efectos y no las causas de la criminalidad.

Si bien es cierto que la prevención debe constituir una política pública, que fomente en la sociedad valores culturales, también lo es el hecho de que en México hasta últimas fechas se ha iniciado un esfuerzo en ese sentido, es por esa razón que proponemos una mayor participación ciudadana en estas tareas para instrumentar políticas públicas integrales, que sean de Estado y no gubernamentales de corto plazo. El debate en torno de la seguridad pública se encuentra en su fase inicial, es hasta ahora que el Estado mexicano ha empezado a tratar este fenómeno social, experimentando con estrategias diversas como: el incremento en las penas, la participación del ejército en labores de policía, el intento de unificación de las policías federales que se encuentra en proceso, el incremento sustancial al presupuesto para la seguridad pública, etc., que si bien no han dado los resultados esperados, constituye un primer intento de solución al problema.

Existen en nuestro país, 2445 municipios⁵⁹, en una distribución geográfica muy disímbola, pues mientras existen estados de la República con un gran número de ellos, como por ejemplo Oaxaca que cuenta con 570 municipios, existen otros como las Baja Californias, con 5 municipios; en este panorama, los municipios tienen a su cargo por mandato constitucional, la función de seguridad pública, siendo ésta como ya indicamos, la policía de proximidad social, es decir, aquí es donde comienza el sistema de seguridad pública; representa la primera actividad del Estado ante la inseguridad pública.

⁵⁹ Fuente, INEGI.

Como precisamos anteriormente, las reformas de 1994 a los artículos 21 y 73 constitucionales, representan el esfuerzo por terminar con el modelo gaditano de policía, para darle un rango constitucional a esta labor fundamental del Estado⁶⁰; en este sentido, la policía preventiva, es un órgano administrativo jurídica y técnicamente especializado, resultado del poder público, que tiene como fin el conservar el orden público⁶¹, sin duda su naturaleza administrativa es de orden municipal. Existen en el país alrededor de 330 000 agentes de policía preventiva⁶² cuya labor es la vigilancia y patrullaje de las calles para el mantenimiento del orden, su función se limita a la flagancia, no tienen la función de investigadores, pero si de auxiliares del ministerio público.

Por lo que hace al ámbito federal, esta labor de prevención la realiza la Policía Federal Preventiva, creada en 1998, encargada de la vigilancia de los caminos y de las instalaciones federales, tiene un estado de fuerza de 15 000 agentes de policía aproximadamente⁶³, es importante destacar a la policía preventiva del Distrito Federal ya que cuanta con casi una tercera parte de los policías preventivos de todo el país con 70 000 efectivos⁶⁴.

Así, el estado total de fuerza nacional policial es de 439 248 elementos; de los cuales 39% son preventivos estatales, 32% preventivos municipales, 18% preventivos del Distrito Federal, 6% policía judicial o ministerial, y 4.9% policía federal.⁶⁵

⁶⁰ Vid Supra, p. 19

⁶¹ Cfr. YÁÑEZ ROMERO, José Arturo et. Al. *Guardia Nacional y Policía Preventiva, dos problemas de seguridad en México*, INACIPE, México, 2004, p. 82

⁶² Fuente: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., Abril, 2004

⁶³ Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal

⁶⁴ Fuente: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

⁶⁵ Fuente: palabras pronunciadas por el Secretario de Seguridad Pública Federal, Ing. Genaro García Luna, en la Reunión Nacional de Municipios; Seguridad Pública y Procuración de Justicia, Culiacán, Sinaloa, 13 de Julio de 2007.

Un problema de origen en la policía preventiva lo constituye el bajo nivel cultural y educativo de los agentes de policía que la conforman, así como el abandono sistemático, estructural y presupuestal para esta institución; los bajos salarios constituyen el factor clave para la corrupción ya que en promedio, un agente de policía preventiva gana al mes \$4,500 pesos; la falta de vocación y mística de servicio es otro de los aspectos que se suman para la ineficacia de esta institución en el país.

Todos los aspectos señalados en el párrafo anterior generan la desconfianza que existe en la ciudadanía con respecto a las instituciones policiales; por supuesto que la sociedad tiene su grado de responsabilidad en este problema endémico que es la corrupción, pues sin el cobijo de la sociedad, los policías corruptos y la delincuencia no tendrían un espacio para su actuación, es decir, si los ciudadanos nos abstenemos de participar en actos de corrupción y denunciemos los actos delictivos aún cuando no seamos víctimas directas de estos, los espacios se reducirán para los delincuentes y para los malos servidores públicos.

En los últimos meses hemos sido testigos cómo la delincuencia organizada y en especial el narcotráfico como expresión de ésta, han cooptado para su servicio a muchos agentes de las policías preventivas del país⁶⁶, el Estado mexicano ha iniciado un esfuerzo importante por profesionalizar a estos cuerpos de policía, mediante la depuración primero y la capacitación posterior; para mediante la cooperación en los tres niveles de gobierno cambiar el modelo de policía que prevalece, con la capacitación, el equipamiento y la seguridad laboral que proporciona el servicio civil de carrera.

Como ya apuntábamos anteriormente, existe un marco normativo suficiente para el combate a la delincuencia, prueba de ello es la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la que se

⁶⁶ Cfr. Declaraciones del Procurador General de la República, EDUARDO MEDINA MORA, en nota publicada en el periódico, *Reforma*, de fecha 31 de Julio de 2007.

plantea la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública y dentro de éste, un Secretariado Ejecutivo, mismo que tendrá como una de sus áreas estratégicas, la Dirección General de la Academia de Seguridad Pública. Actualmente, esta área sustantiva, lleva a cabo la preparación de los mandos superiores de la policía tanto a nivel estatal, municipal, como federal; con criterios homologados y estándares internacionales, esto representa un inicio prometedor en esta tarea del Estado mexicano, pues se trata de alinear los esfuerzos en la materia, para restablecer los niveles de seguridad que se requieren.

Como podemos observar, el Estado mexicano esta tratando de reaccionar en forma estructurada ante el problema de la inseguridad, es momento para que los consejos de participación ciudadana que operan en los diferentes niveles de gobierno se sumen a esta tarea, sobre todo en lo relativo a la prevención del delito, mediante la implementación de verdaderas campañas que involucren a la sociedad en su conjunto, pero sobre todo a las nuevas generaciones, como multiplicadores para la creación de una cultura de respeto al Estado de Derecho; para este propósito, dichos consejos de participación ciudadana deben integrarse con personas con un determinado grado de conocimiento en la materia de seguridad pública, si no es que, profesionales en esta rama, para de esta forma rescatar el espacio tan importante que la normatividad otorga a la ciudadanía y que hasta el momento no ha sido aprovechado en su totalidad, por la falta de conocimientos técnicos y científicos de sus integrantes, así como por las inercias de las autoridades responsables, que no le dan la importancia debida a estas instancias ciudadanas.

México cuenta con el estado de fuerza policial necesario, la labor consiste en la profesionalización de nuestra policía para tener instituciones de calidad, comprometidos con la sociedad, que cuenten con la seguridad laboral, que represente esta actividad una forma de vida, es decir, se debe dignificar el trabajo de la policía, se debe recuperar la confianza de la sociedad en la función de ésta.

3.3.2 Policía Investigadora.

El Estado mexicano, cuenta también con la policía judicial o ministerial en el ámbito estatal, y con la policía federal, para reaccionar contra la inseguridad, es decir, estas instituciones policiales dependen directamente del Ministerio Público, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, siendo las encargadas de la investigación y persecución de los delitos, su actuación es de suma importancia sobre todo una vez cometidos los delitos, la labor de prevención o de reacción ante la flagrancia cada vez es menor, pues con la creación de la Agencia Federal de Investigaciones en el año 2001, el modelo de policía reactiva ha sido suprimido, para instaurar una policía investigadora mediante el ciclo de inteligencia, conformado por: la planeación, la recopilación, el análisis y la explotación de la información.⁶⁷

A este respecto hemos de precisar como bien lo señala García Luna, que el verdadero alcance en la persecución de los delitos es la suma de las capacidades técnicas de la policía en el terreno de la investigación y las capacidades jurídicas del Ministerio Público en la integración de la averiguación previa⁶⁸. De acuerdo con este esquema, la misión de la Agencia Federal de Investigaciones es: constituirse en una policía de investigación institucional, profesional y ciudadanizada, con sistemas y procedimientos de investigación de vanguardia para el combate al delito, capaz de ofrecer un proyecto de vida para cada uno de sus miembros⁶⁹.

Si analizamos esto último, podemos concluir que es concordante con los lineamientos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es decir, después de 6 años de la publicación de esta Ley, se transforma la institución policial investigadora federal, como multiplicadora hacia los estados de la federación, en aras de contar con verdaderos investigadores criminalistas, que no criminólogos. Circunstancia que no se ha cumplido.

⁶⁷ Cfr. GARCÍA LUNA, Genaro, op. cit., p. 66

⁶⁸ Idem pp. 64 y 65

⁶⁹ Idem p. 68

Ya se hacía referencia que las policías investigadoras estatales, también llamadas judiciales o ministeriales, representan el 6% del estado de fuerza policial nacional, y la policía investigadora federal, incluida la Policía Federal Preventiva en proceso de unificación, el 4.9% de dicho total; estas cifras, cumplen con lo recomendado por la Organización de las Naciones Unidas que recomienda 2.8 policías en operación por cada mil habitantes, pues en el país se cuenta con 2.9 policías por cada mil habitantes⁷⁰. Generar conductas nuevas y romper las inercias de años en el actuar de nuestra policía, tanto la preventiva como la investigadora, no es tarea fácil, es por eso que a 6 años del cambio de modelo en la policía investigadora federal, no se ha podido instaurar en toda la República.

Ante este panorama, la actual administración federal de México, ha puesto en marcha una estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia, como forma de reacción estatal ante este fenómeno; los aspectos relevantes de esta estrategia gubernamental⁷¹ son: la reingeniería policial, que representa la unificación de las policías federales; la creación del Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza, con el fin de acabar con la corrupción; la prevención del delito y la participación ciudadana, para construir una cultura de la legalidad, para consolidar este punto se plantea, la creación de consejos ciudadanos de seguridad pública, vinculados con otros sectores como: desarrollo social, educación pública, salud y la Comisión Nacional del Deporte; la profesionalización y el establecimiento del servicio de carrera policial; la recuperación del sentido original de los centros de reclusión; la creación de la plataforma México, un sistema de interconexión electrónica que enlazará a todas las dependencias de seguridad en una sola base de datos; y lo principal para nuestro tema, el establecimiento de indicadores de medición con la sociedad civil para evaluar la eficacia de las autoridades.

⁷⁰ Fuente: palabras pronunciadas por el Secretario de Seguridad Pública Federal, Ing. Genaro García Luna, en la Reunión Nacional de Municipios; Seguridad Pública y Procuración de Justicia, Culiacán, Sinaloa, 13 de Julio de 2007.

⁷¹ Cfr. Periódico *El Universal*, del día 8 de Marzo de 2007.

La policía judicial o ministerial, adolece de los mismos defectos que la policía preventiva, desde el bajo nivel sociocultural de sus integrantes, pasando por los bajos salarios, la falta de preparación y actualización en técnicas de investigación, falta de mística y vocación para el servicio, la inseguridad laboral, hasta llegar a los altos índices de corrupción en dicha institución; por lo que la reingeniería policial que se plantea en el plan gubernamental contra la delincuencia representa la coyuntura ideal para la dignificación de esta tarea criminalística tan importante y fundamental.

En esta estrategia contra el crimen están convocados todos los sectores del país, es indispensable la voluntad política de los principales actores, sobre todo de los titulares de ejecutivos estatales y del Distrito Federal, para que sin ideologías ni partidismos acudan a una causa común que es la seguridad pública como obligación del Estado mexicano y como integrantes del pacto federal; el pueblo mexicano ha demostrado su solidaridad en momentos dramáticos de nuestra historia, ejemplo de ello fueron los sismos de 1985 donde la sociedad junto a sus autoridades dio muestra de unidad ante el mundo, la inseguridad pública que se vive hoy en día es el enemigo a vencer, juntos sociedad y gobierno, sea del partido político que sea, deben actuar unidos en los tres niveles de gobierno contra este fenómeno que nos aqueja.

3.3.3 Papel de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública.

El ejército mexicano, tal como lo conocemos actualmente fue creado por decreto del 19 de Febrero de 1913 por Venustiano Carranza, el ejército constitucionalista, que dio origen a las actuales fuerzas armadas de la República, fue integrado por el pueblo, es decir, por los estratos socioeconómicos menos favorecidos; por lo que su composición humana es como en las instituciones de policía, esencialmente de un nivel sociocultural bajo, insistimos en este aspecto pues existen teorías sobre control y desviación, como el *labeling* o etiquetaje, que junto con las teorías culturales, estigmatizan al infractor o criminal por el hecho de pertenecer a un sector o clase social, dicho de otra manera, no detectan al delincuente sino que lo crean al identificarlo perteneciente a un determinado grupo.⁷²

La Secretaría de la Defensa Nacional tiene esta denominación desde 1937, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1 de Noviembre de ese mismo año. Dicha secretaría de Estado, al igual que la Secretaría de Marina, forman parte de la administración pública federal centralizada de nuestro país, de acuerdo al artículo 90 constitucional, y, por prescripción de los Artículos: 29 y 30 respectivamente, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, les corresponde el despacho de una serie de asuntos; 20 para la Secretaría de la Defensa Nacional y 19 para la de Marina, que poco o nada tienen que ver con la seguridad pública; y en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se le asigna como misiones generales, entre otras, la de: *garantizar la seguridad interna*; que es el concepto gaditano con que inició la seguridad pública en el ámbito municipal.

No obstante lo anterior, el papel que han jugado las fuerzas armadas en la función administrativa de seguridad pública, ha sido motivo de debate desde hace mucho tiempo, así, encontramos, argumentaciones al respecto desde el siglo XIX, por ejemplo, la opinión de Mariano Otero en 1842 sobre la participación del ejército

⁷² Cfr. CARRILLO PRIETO, Ignacio, op.cit., pp. 7 y ss.; RAMÍREZ MARÍN, Juan, op.cit., pp. 107 y ss.

en, tareas de seguridad pública, argumentando que una de las peores herencias que nos dejó el gobierno español, fue el involucrar al ejército en tareas de policía, pues:

“examinando con atención lo que después ha pasado observaremos cuan funesta ha sido a la paz de la República y a la conservación de la libertad ese sistema que reunió los deberes del ejército con las atribuciones de la policía [...] juzgo que la policía, es decir, la existencia de una fuerza puramente civil que proteja la seguridad privada, es un requisito indispensable, una condición sine qua non de la administración civil...”⁷³

Desde entonces se establecían las diferencias entre ambas instituciones, sobre todo en lo referente a la preparación de sus miembros para las correspondientes tareas; mientras que los soldados son capacitados y entrenados para la defensa exterior e interior del Estado, mediante el uso de la fuerza extrema, pues se considera como enemigo al invasor y el objetivo es aniquilarlo; los policías no consideran a los infractores o delincuentes como enemigos, por el contrario, deben actuar en el marco del Estado de Derecho, respetando los derechos humanos. Como podemos advertir, las técnicas son diferentes, la preparación tiene también fines diferenciados, por lo que la militarización de la función policial contraviene lo dispuesto en la normatividad vigente en cuanto a la concepción de la policía como técnicamente especializada y profesional.⁷⁴

La tendencia a militarizar la institución policial no es exclusiva de México, existen en el mundo cuerpos de policía enmarcados en las estructuras militares, sobre todo en Europa, que obedecen a las características sociopolíticas de los diferentes países, por ejemplo: la Guardia Civil en España; los carabinieri en Italia; y la Gendarmería en Francia;⁷⁵ sin embargo, en México se ha recurrido al elemento militar por cuestiones de falsa apreciación, pues se había confundido la esencia de la instrucción militar sobre todo en el manejo de las armas, como sinónimo de

⁷³ OTERO, Mariano, *El acuerdo en lo fundamental, base de la unidad nacional*, México, PRI, (Materiales de cultura y divulgación política mexicana, núm.2), 1974, p. 18; citado por: BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, *Policía y seguridad en México*, INACIPE, México, 2005, p. 101

⁷⁴ Cfr. CARRILLO PRIETO, Ignacio, op.cit., p. 92

⁷⁵ Idem p. 90

entrenamiento para la actuación policial, en donde, por el contrario, se requieren bases teóricas, empíricas y metodológicas.

La Creación del Heroico Colegio Militar, contribuyó sustancialmente en la evolución del Instituto armado, la preparación de los cadetes y futuros oficiales del ejército ha contribuido a cambiar la fisonomía de este, se ha hecho un esfuerzo por lograr su profesionalización, falta mucho por hacer, sobre todo para estar a la altura de los tiempos que se viven, la globalización obliga a superarse en todos los sentidos, al igual que las instituciones de policía, el ejército debe estar en sincronía con la realidad social, debe estar inmerso en la evolución democrática para lograr un verdadero Estado de Derecho.

El involucrar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública ha tenido su saldo negativo, si bien es cierto que la participación de militares en activo o en retiro en labores de policía no es un hecho de reciente práctica, pues desde la época posrevolucionaria , muchos de ellos han ocupado las jefaturas de policía tanto en el Distrito Federal como en diversas entidades de la República; si es novedad el hecho de involucrar masivamente a soldados en esta función, así, en el año de 1999, se transfirieron mediante un convenio de colaboración entre las Secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional, 5,000 soldados pertenecientes a la 3ª Brigada de Policía Militar, a la recién creada Policía Federal Preventiva.⁷⁶

En el mismo esquema, en el mes de Diciembre de 2006, el presidente de la República ordenó la transferencia de 10,000 elementos más a la Policía Federal Preventiva, de los cuales: 7,500 pertenecen a la misma 3ª Brigada de Policía Militar, y 2,500 a la Armada de México;⁷⁷ y siguiendo la misma estrategia, el día 9 de Mayo de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se crea el Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, grupo especial del Ejército mexicano

⁷⁶ Cfr. IBARROLA, Javier, *El Ejército y el Poder*, Océano, México, 2003, p. 58

⁷⁷ Cfr. Nota publicada en: *El Universal*, el 14 de Diciembre de 2006.

que estará bajo las ordenes directas del Presidente de la República.⁷⁸ Este grupo brindará apoyo a las autoridades civiles de cualquier nivel de gobierno en funciones de seguridad pública.

En el año de 1996, el gobierno de la República tomó la determinación de sustituir a los agentes de la entonces Policía Judicial Federal, en los estados de las fronteras norte y sur del país, por personal militar de algunos grupos especiales como el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFFE), en un intento por acabar con la corrupción imperante en esa institución policial y por combatir frontalmente a la delincuencia organizada; los resultados fueron desastrosos: bajaron las incautaciones de droga, y por ende las detenciones de personas relacionadas con este tipo de ilícitos; el personal militar se corrompió, pasando a formar parte de la misma delincuencia organizada, ahí se encuentra el origen del grupo criminal denominado “*los Zetas*”⁷⁹, autores de muchas de las ejecuciones de personas en las que se han dejado los mensajes a las autoridades o a las bandas rivales y que ya referíamos anteriormente.

Como apuntábamos con anterioridad, el saldo de esta estrategia ha sido negativo, así, tenemos los siguientes datos: entre Diciembre del año 2000 y Abril de 2006, el Ejército y la Fuerza Aérea tuvieron 159,359 bajas, un gran porcentaje de estas, fueron deserciones; hay problemas de moral en las tropas que cumplen funciones de seguridad pública, como resultado de esto han desertado 4,873 militares de la Policía Federal Preventiva; muchos de ellos se han pasado a las filas de la delincuencia organizada.⁸⁰

⁷⁸ Cfr. Diario Oficial de la Federación de fecha: 9 de Mayo de 2007.

⁷⁹ Cfr. FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge y RONQUILLO, Victor, *De los Maras a los Zetas*, Grijalbo, México, 2006; RAVELO, Ricardo, *Herencia Maldita*, Grijalbo, México, 2007; *Los Narcoabogados*, Grijalbo, México, 2006. Declaraciones de: GARCÍA LUNA, Genaro, Secretario de Seguridad Pública Federal, en el periódico *El Universal*, del 31 de Julio de 2007. BUSCAGLIA, Edgardo, et. Al., *Reflexiones en torno a la Delincuencia Organizada*, ITAM, INACIPE, México, 2005, p. 121.

⁸⁰ Cfr. Nota publicada en: *El Universal*, de fecha 14 de Febrero de 2007.

En este saldo negativo y como resultado de la falsa apreciación, al considerar la instrucción militar como sinónimo de instrucción policial, a la que nos hemos referido en párrafos anteriores, registramos hechos lamentables como el ocurrido el pasado día 2 de Junio de 2007, en una comunidad del Estado de Sinaloa, en la que militares en funciones de policía, asesinaron a 5 miembros de una familia, entre ellos 3 menores;⁸¹ quedando de manifiesto que la instrucción militar es para aniquilar al enemigo, sin el menor respeto a los derechos humanos.

Hasta ahora nos hemos referido al debate técnico operativo generado en torno a la participación de las fuerzas armadas en funciones de policía, sin que, dicho sea de paso, se deba confundir el mismo en la defensa de una u otra institución, sino centrar este debate en la discusión que representa la sustitución de una función que es la policía, en crisis por supuesto, por otra que adopta un papel para el cual no fue creada; sin embargo, también existe el debate jurídico en relación a este hecho, ya que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece con precisión en su artículo 129 lo siguiente: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...” Por lo que ha sido necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie al respecto, existiendo por lo menos cinco tesis en ese sentido:

- Las fuerzas armadas pueden participar en acciones civiles a favor de la *seguridad pública*, en auxilio de las autoridades civiles, sin necesidad de la declaratoria de suspensión de garantías individuales. XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96, XXX/96, NOVENA ÉPOCA, Tomo III, México, Marzo 1996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

⁸¹ Nota publicada en el periódico *Reforma*, el 3 de Junio de 2007.

El criterio de la corte contenido en la acción de inconstitucionalidad 1/96, se refiere a una situación de inseguridad a la cual se debe responder con todos los instrumentos del Estado responsables de cumplir los objetivos de la seguridad pública planteados en el Sistema Nacional correspondiente. Ernesto López Portillo⁸² destaca que el reconocimiento de la constitucionalidad de la norma que incluye a las fuerzas armadas en el Consejo Nacional de Seguridad Pública no tomó en cuenta el conocimiento teórico y empírico, la experiencia y recomendaciones desarrolladas en el exterior, claramente opuestas a la militarización de toda función relacionada con la seguridad interior de un Estado, al menos en un régimen Democrático y de Derecho.

Así, en el Artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se prescribe que: el Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional, y estará integrado por:

- I. *El Secretario de Seguridad Pública quien lo presidirá;*
- II. *Los Gobernadores de los Estados;*
- III. *El Secretario de la Defensa Nacional;***
- IV. *El Secretario de Marina;***
- V. *El Secretario de Comunicaciones y Transportes;*
- VI. *El Procurador General de la República;*
- VII. *El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y*
- VIII. *El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*

⁸² LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto, *La asistencia Internacional Multilateral*, en la obra colectiva: *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, UNAM, México, 2002, p. 197.

Es decir, se incluye a los integrantes de las fuerzas armadas en esta labor de limitación por parte del Estado mexicano, avalados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de donde entonces, resulta necesario más que nunca, lograr la profesionalización de las policías en los tres niveles de gobierno, para reducir a su mínima expresión la presencia del elemento militar en estas labores que deben ser exclusivamente civiles, evitando de esta manera el descrédito del ejército, ya que hasta este momento, representa la institución más respetada por la población, y la que goza de mayor confianza social; razón por la cual no se le debe seguir exponiendo al escrutinio público en funciones que no le son sustantivas. Por otro lado, no se debe exponer a la sociedad civil, a la población en general, al actuar de los soldados en labores de policía, sin conocimiento y entrenamiento de técnicas policiales, con los resultados lamentables que hemos reseñado.

También es de destacar, la labor que realizan las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico, sobre todo en la localización y destrucción de plantíos de marihuana y amapola en el territorio nacional, principalmente en las zonas serranas, lo que contribuye a reducir los delitos del orden común, colaterales a este tipo de actividad y que inciden en los índices de inseguridad pública. Es pertinente en este momento, y en virtud de que en el desarrollo de esta investigación nos hemos referido a la delincuencia común y a la delincuencia organizada, precisar qué es ésta última, así, la Convención de Palermo da la siguiente definición: es un grupo de tres o más personas, estructurado, que se extiende durante cierto tiempo, que comete delitos graves, es decir, cuya pena máxima es de cuatro años o más, con el objeto de obtener un beneficio económico⁸³. Este tipo de delincuencia es la que comete los delitos de mayor impacto social, el narcotráfico es una de sus expresiones.

⁸³ Cfr. BUSCAGLIA, Edgardo y GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, op. cit. pp. 22 y 23.

En conclusión, el Estado mexicano debe alinear los esfuerzos de ambas instituciones como forma de reacción ante la inseguridad pública, profesionalizando a las instituciones de policía en todo el país, y limitando al máximo la participación del instituto armado en labores de seguridad pública.

3.4 Sistema de Justicia Penal: Procuración, Administración y Ejecución, ante la Inseguridad Pública.

El Estado reacciona contra la inseguridad pública, poniendo en marcha el sistema formal de control social, es decir, el sistema de Justicia Penal, como apuntábamos en párrafos anteriores citando a García Ramírez, este inicia con la actuación de la policía, como primer eslabón de la cadena, para continuar con la procuración, la administración y concluyendo con la ejecución de sentencias.

3.4.1 Procuración de Justicia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 40 prescribe que: “Es voluntad del pueblo Mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.” De donde entonces, para la función de procurar justicia penal, el Estado mexicano cuenta con la Procuraduría General de la República, organizada de acuerdo al Artículo 102 Constitucional, para atender los delitos del ámbito federal; mientras que en cada uno de los Estados de la República y en el Distrito Federal, existen Procuradurías Generales de Justicia, para atender los delitos del fuero común; estas instancias de procuración de justicia dependen del poder ejecutivo federal y local respectivamente.

Como ya se ha indicado, bajo el mando del Ministerio Público se encuentra la policía investigadora, también llamada Judicial o Ministerial, y corresponde al primero, el monopolio de la acción penal, de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 21 de la Ley fundamental; es quizá la institución más cuestionada por su ineficacia y corrupción, ya nos hemos referido a los índices de impunidad, que ponen de

manifiesto la inexistencia de un Estado de Derecho. La institución del Ministerio Público se integró a la Constitución de 1917 con el fin de acabar con los abusos del Juez de Instrucción que existía en el siglo XIX, lo que representa una paradoja pues, la mayoría de las quejas presentadas en las comisiones de Derechos Humanos en toda la República, son contra los Agentes del Ministerio Público.⁸⁴

El actual titular del ejecutivo federal, presentó en el mes de Marzo de 2007, al Senado de la República, una iniciativa de reforma al sistema de justicia penal, en la que se plantea reformar nueve Artículos de la Constitución, pero consideramos que el mayor logro de esta reforma sería, la unificación de la legislación penal, es decir, contar con un Código Penal y uno de Procedimientos en la materia, en lugar de 33 sustantivos y 32 adjetivos (el Estado de Aguascalientes tiene un código unificado) con los que se cuenta actualmente; más 35 Leyes federales que tipifican delitos, además de centenares de Leyes estatales que también tipifican delitos. De tal manera que facilitaría el trabajo de todos los operadores del sistema de justicia, esa sería la bondad de la unificación o armonización de la legislación penal; ya bien lo señalaba César Bonnessana, marqués de Beccaria: “¿queréis prevenir los delitos? Haced leyes claras y sencillas”.⁸⁵

Por lo que respecta a la procuración de justicia, la citada iniciativa de reforma establece claramente las actuaciones de la policía y del Ministerio Público en la investigación del delito, precisando, como ya señalábamos⁸⁶, que la policía es el órgano responsable de la investigación penal, bajo la conducción jurídica del Ministerio Público; de tal manera que ya no veríamos más a los agentes del ministerio público disfrazados de policías vistiendo uniformes de combate y portando armas de fuego, cuando su labor es la de integrar perfectamente con la debida técnica jurídica, las averiguaciones previas.

⁸⁴ FUENTE: Nota publicada en el periódico *Reforma*, el 16 de Febrero de 2004.

⁸⁵ Citado por: VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro, Nota publicada en el periódico *El Universal*, 5 de Abril de 2007.

⁸⁶ Vid Supra, p. 49

La iniciativa en comento, también propone ampliar las facultades de investigación del ministerio público tratándose de delincuencia organizada, a la que también hemos hecho referencia⁸⁷; y otorgar facultades de investigación a las policías preventivas. Al respecto, hemos de precisar que el ministerio público no tiene actividad de prevención, actúa cuando tiene *notitia criminis*, es decir, cuando ha sucedido un hecho en la realidad que requiera la acción penal que este detenta.

El Estado mexicano esta reaccionando ante la inseguridad pública, mediante la profesionalización de los funcionarios encargados de procurar justicia, para de esta manera recuperar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, sin embargo, esta reacción necesita más voluntad política de los actores políticos, sobre todo de los legisladores, quienes, deberían de responder a las demandas de los ciudadanos a quienes representan, y no a intereses de tipo político-partidista; es necesario consensuar la adecuación de la institución del Ministerio Público a la realidad social en que vivimos; es preciso otorgarle mayor autonomía, pues al depender del poder ejecutivo, cuantas veces hemos sido testigos, de la tentación en que han caído los titulares de ese poder, para utilizar al ministerio público contra sus adversarios políticos; o bien para criminalizar las expresiones de protesta social en contra del gobierno; en pocas palabras, utilizan al agente del ministerio público de acuerdo a su agenda política personal.

⁸⁷ Vid Supra, p. 58

3.4.2 Administración de Justicia.

El Poder Judicial de la Federación está depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito; así lo señala el Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mientras que el poder Judicial en los Estados de la República y el Distrito Federal se deposita en los Tribunales Superiores de Justicia de cada entidad federativa, en los que se ubican los Juzgados de lo penal, que conocen de los delitos y es mediante la punición que tratan de restablecer el equilibrio y el orden en la sociedad.

Si bien es cierto a últimas fechas hemos visto una Suprema Corte de Justicia más activa, más protagónica en los asuntos del país, también lo es el hecho de que la desconfianza de la población en los órganos de impartición de justicia es muy alta⁸⁸, el Consejo de la Judicatura Federal ha venido a proporcionar una mayor transparencia en el actuar de los Tribunales y Juzgados, y ha sido un multiplicador para su aplicación en los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, como órgano de control interno, pues en 15 entidades federativas ya se han establecido consejos de la judicatura.⁸⁹

Esta instancia judicial ha venido ganando cierta independencia desde que el Senado de la República y las legislaturas de los estados participan en la designación de los ministros en las respectivas competencias, lo que rompe en algunos casos con las lealtades hacia el ejecutivo.

El poder Judicial al conocer, por parte del Ministerio Público, de la comisión de un delito, se convierte en revisor de la actuación de este último, ya que el principio básico para ejercer la acción penal, de conformidad con el Artículo 16 constitucional, es el de la motivación, entendida esta como: la determinación de una hipótesis

⁸⁸ Cfr. Supra p. 41

⁸⁹ Cfr. GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, et. Al. , *El Sistema de Justicia Penal y su reforma*, Fontamara, México, 2005, p. 367.

normativa y concatenarla lógicamente con las pruebas existentes⁹⁰, todo esto por escrito. Anteriormente nos referimos a la punición, ésta se da precisamente en este ámbito Judicial, y consiste en: la fijación de la concreta privación o restricción de bienes al autor del delito. Es la concreción de la punibilidad al caso individual, dando al infractor la calidad de merecedor de la sanción correspondiente, en función de haber realizado la conducta típica; es el momento en el cual el Juez dictamina que el sujeto es merecedor de la privación o restricción de bienes señalada en la punibilidad.⁹¹

Esta reacción jurídico penal por parte del Estado, es la más severa, es la aplicación de la punibilidad como ya apuntábamos, entendida esta última como: el resultado de la actividad legislativa, es la amenaza plasmada en la Ley para el caso de desobediencia al deber jurídico penal⁹².

En la iniciativa de reforma al Sistema de Justicia Penal a que hacíamos referencia en el apartado anterior, se plantean nuevas reglas para el proceso penal en los casos de crimen organizado, así como juicios que otorguen protección especial a víctimas, testigos y denunciantes; se pretende facultar a este poder judicial para decretar la extinción de dominio de aquellos bienes que son instrumento, objeto o producto de actividades de la delincuencia organizada, para que dichos bienes pasen a poder del Estado⁹³. Como vemos, de lo que se trata es de adecuar la actuación Judicial a las actuales circunstancias sociales.

⁹⁰ Idem, p. 369

⁹¹ RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Penología*, Porrúa, México, 2003, p. 91

⁹² Idem, p. 88

⁹³ Fuente: <http://www.presidencia.gob.mx>

3.4.3 Ejecución de Penas o Sanciones.

Esta etapa del sistema de justicia penal recae nuevamente en el Poder Ejecutivo, quien es el encargado del sistema nacional de readaptación social, como parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁹⁴, que encabeza la Secretaría de Seguridad Pública Federal, como integrante de la administración pública centralizada; mientras que en los Estados de la República y en el Distrito Federal, el sistema de readaptación social también depende del ejecutivo local, y se encuentra bajo la responsabilidad de las secretarías generales de gobierno.

El artículo 18 constitucional determina que el sistema de readaptación social estará organizado sobre la base del Trabajo, la capacitación para el mismo y la educación. Existiendo también en este ámbito, dos instancias, ya sea que se trate de reos federales y locales o del fuero común, así, para el cumplimiento de las penas, tratándose de delitos federales, se cuenta con los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESO); y para los delitos del fuero común, Los Centros de Readaptación Social (CERESO); mientras que para los menores infractores existen los Consejos Tutelares de Menores⁹⁵; en México existen 452 centros de detención: 5 federales, 350 estatales, 88 municipales y 9 del Distrito Federal⁹⁶.

Rodríguez Manzanera⁹⁷ precisa que la pena es la efectiva privación o restricción de bienes de que se hace objeto al sujeto que ha sido sentenciado por haber cometido un delito, es pues, la ejecución de la punición. A últimas fechas se ha incrementado la población carcelaria debido a los altos índices de criminalidad y por el endurecimiento de las penas privativas de libertad que ha promovido el Estado mexicano como una de las reacciones contra la delincuencia y que ya señalábamos anteriormente⁹⁸.

⁹⁴ Cfr. PÉREZ GARCÍA, Gabriela C., *Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México*, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación A.C., México, 2004, p. 28.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal; <http://www.ssp.gob.mx>

⁹⁷ RODRIGUEZ MANZANERA, Luis, *op.cit.* p. 94

⁹⁸ Vid Supra, pp: 9 y 45

Lo que es un hecho en nuestro país es la nula readaptación social, pues lejos de que el sistema penitenciario constituya esa instancia social de readaptación de los delincuentes, son verdaderas escuelas del crimen, pues está documentada⁹⁹ la actuación de los reos en actos delictivos desde los reclusorios del país, la impunidad debida a la corrupción imperante, con que actúan los narcotraficantes desde los centros penitenciarios. Las políticas públicas en materia de seguridad y por ende penitenciarias, están faltas de fundamentación académica, no existe un sustento científico derivado de la investigación criminológica y de la experiencia empírica que establezca verdaderos sistemas de actuación para ese fin.

Aunado a lo anterior, el abuso de la prisión preventiva genera una sobrepoblación penitenciaria con un déficit de personal oficial para la debida atención de los internos, lo que, sumado a la falta de profesionalismo del personal penitenciario, provoca las inercias negativas del sistema, constituyendo un círculo vicioso que es la reincidencia delictiva; tema aparte es el referente a las violaciones constantes a los derechos humanos de los internos y por que no apuntarlo, el abuso del recurso de amparo al que frecuentemente recurren los narcotraficantes presos para evadir de esta manera el cumplimiento de la reglamentación disciplinaria de los centros penitenciarios.

En conclusión, la corrupción y la falta de profesionalismo del personal penitenciario, que, finalmente es una expresión más de la corrupción, representan el mal endémico del sistema de readaptación social, por lo que este no es un asunto aislado del problema general que constituye la inseguridad pública, de donde entonces, resulta también oportuno en este ámbito involucrar a la sociedad civil para que mediante la participación activa de la ciudadanía, ya sea mediante consejos de participación ciudadana, constituyan un medio de control externo en este ámbito del sistema nacional de seguridad pública.

⁹⁹ Revisar la prensa en cuanto a las extorsiones telefónicas desde los reclusorios; y la actuación de los narcotraficantes reclusos. Cfr. GUTIÉRREZ, Alejandro, *Narcotráfico, el gran desafío de Calderón*, Planeta, México, 2007, pp. 218 y ss.

Capítulo 4

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LIMITACIÓN O POLICÍA.

Hablar de la participación ciudadana en la función administrativa de policía, es referirnos a la intervención práctica de la sociedad en las funciones propias del Estado en cuanto a la seguridad pública, sobre todo en lo referente a la prevención del delito. Dicho de otra manera, la participación ciudadana consiste en el hecho de formar parte, de involucrarse activamente en las tareas que desarrolla el Estado para combatir la inseguridad; esto no quiere decir que vayamos a ver a la sociedad civil enfrentando técnicamente a los delincuentes, como corresponde a los agentes de policía, sino que participará aportando opiniones, acuerdos, y orientando acciones de manera conjunta¹⁰⁰, para, de una forma más democrática, diseñar políticas públicas en esta materia.

4.1 Semblanza histórica de la Participación Ciudadana.

Este aspecto participativo de la sociedad no es una innovación de nuestra época, sobre todo en lo referente a la seguridad, ya desde los tiempos de las culturas mesoamericanas, existían formas organizadas de participación ciudadana; así, los comerciantes llamados *Pochtecas*, cumplían funciones de información, ya que con sus constantes viajes por las regiones del imperio observaban las posibles amenazas a la seguridad; los *Contec Pam Pixquex* desempeñaban la función preventiva, mientras que los *Topiles o Topílli*, realizaban la función persecutoria¹⁰¹, todos estos sectores sociales no recibían remuneración alguna por su labor, salvo el honor de servir a la misma sociedad.

¹⁰⁰ Cfr. ZAZUETA VILLEGAS, Ricardo, *Participación ciudadana, la democracia de todos los días*, Porrúa, México, 2003, p. 5

¹⁰¹ Cfr. GARCÍA LUNA, Genaro, op. cit. p. 25; TORRES SOLÍS, María Isabel, *La función legal de la Policía Judicial como órgano auxiliar del Ministerio Público*, www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/T/Torres%20Maria-Policia%20judicial.htm; CRUZ BARNEY ,Oscar, *Historia del Derecho en México*, Oxford, México 2002, pp. 11 y ss.

Durante la época colonial, y debido al incremento de la inseguridad pública, sobre todo en los caminos rurales, se creó el tribunal de *la acordada*, cuyos orígenes se ubican en las “hermandades”, que surgieron para combatir la inseguridad en la península Ibérica, y que estaban constituidas por grupos de voluntarios locales; así, el tribunal de *la acordada* en la Nueva España, se creó en 1722, como un organismo judicial independiente y con la participación de la sociedad civil en funciones de policía¹⁰²; si bien en esta época de la historia de México la participación de la ciudadanía en la función administrativa de policía fue técnicamente de persecución de los delincuentes, esto obedeció a las necesidades de ese momento histórico, por supuesto que no constituye el paradigma de nuestro planteamiento central en cuanto a la participación de la ciudadanía en esta tarea fundamental del Estado.

La Constitución de Cádiz de 1812 ordenó la desaparición de *la acordada* para dar paso al modelo Gaditano en el que la función de policía de seguridad pública se integró al municipio, al Ayuntamiento, tal como lo hemos apuntado en capítulos anteriores.

En esa misma época colonial se involucró a la sociedad en las funciones de vigilancia mediante varias disposiciones legales, tales como: *La Ordenanza de Gobierno de la Nobilísima Ciudad de México*, de 1720, en la que se reglamenta el funcionamiento de los cabildos y los oficios dentro de estos; entre los que se encontraban los diputados de policía, cuya función consistía en: evitar que se vertieran inmundicias en las calles o plazas; que se robaran las piedras del empedrado de las calles; que se vaciara agua por las ventanas; y que las carretas destruyeran el empedrado de las calles. Lo realmente importante de esta modalidad de vigilancia consistía en el hecho de que los vecinos deberían ser coadyuvantes en esta tarea pues de lo contrario, y de ser el caso de que no se conociera al autor de

¹⁰² Cfr. CRUZ BARNEY, Oscar, op. cit. pp.330 y ss.

alguna de estas infracciones, el vecino más cercano al lugar de los hechos se haría acreedor a la multa correspondiente.¹⁰³

Otra figura de la época colonial, 1790, la constituyó el “sereno” o “guarda farol”, con funciones de vigilancia y de proximidad social, pues este debería ser conocido por el vecindario y su función era mantener la vigilancia del farol asignado para que, mediante la iluminación del espacio, evitar la comisión de infracciones derivadas de la vagancia, es decir, la iluminación mantenía “serenos” a los vecinos y de esta manera se evitaban los delitos.¹⁰⁴

Los Alcaldes de Barrio que surgen con la división de la Ciudad de México en cuarteles: ocho cuarteles principales o mayores, subdivididos cada uno en treinta y dos menores;¹⁰⁵ tenían como principales funciones la vigilancia del cuartel asignado para evitar la embriaguez y los juegos que tenían lugar en los sitios donde se expendían bebidas alcohólicas; así como detener a lo vagos o trasnochadores. Tenían la obligación de procurar que en su cuartel viviera un médico, un boticario, una partera, un maestro, entre otros. Esta forma de participación social trataba de erradicar la marginación ya que se consideraba que ésta derivaba siempre en delitos.¹⁰⁶

Con los Bandos de Policía y Buen Gobierno, figura jurídica que establecía corresponsabilidades de la sociedad con la autoridad, se trataba de evitar delitos, así entonces, el modelo derivado de la Constitución de Cádiz, abría las puertas a la participación de la ciudadanía en las labores de seguridad pública, sobre todo proporcionando información de las infracciones cometidas.

¹⁰³ Cfr. BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, *Policía y seguridad en México*, INACIPE, México, 2005, p. 53

¹⁰⁴ Idem p. 57

¹⁰⁵ Idem p. 55

¹⁰⁶ Idem p. 58

En los inicios del Siglo XIX, se crea un cuerpo de policía dentro del modelo gaditano, conocido como “celadores públicos”, quienes posteriormente se convierten en los “soldados de policía”, a quienes se les conoció como “gendarmes” (gente de armas), del francés *gens d’arms*, quienes se auxiliaron de la sociedad civil, sobre todo vecinos del cuartel asignado, para las labores de vigilancia; es pertinente señalar que el reglamento de los “soldados de policía”, es el primero que refiere explícitamente la participación ciudadana en labores de seguridad pública.¹⁰⁷

La Guardia Nacional que como ha quedado apuntado en el capítulo dos de este trabajo de investigación, ha sido letra muerta en nuestra carta magna; durante su labor de contrapeso al ejército en la defensa de la independencia, estuvo conformada por las milicias cívicas, grupos de ciudadanos que servían para la conservación de la paz interior del naciente Estado; de esta manera, la ciudadanía participaba activamente en funciones de policía. Resulta oportuno en este espacio retomar el pensamiento de Mariano Otero en cuanto a la seguridad pública, pues consideraba que para su mantenimiento era necesaria la participación ciudadana junto con la actividad del gobierno, como una responsabilidad compartida, y señalaba:

“... en nuestro país hay un elemento peor que la actividad de los revolucionarios y es la apatía de las gentes honradas que se quejan de las desgracias públicas y no quieren tomarse trabajo ni compromiso alguno para remediarla”¹⁰⁸

Como podemos advertir en este pensamiento de mediados del Siglo XIX, ha sido una constante en nuestra evolución administrativa, el considerar la corresponsabilidad de la ciudadanía en las labores de su gobierno, en especial en el rubro de la seguridad pública, como garante del desarrollo político, económico y social del país.

¹⁰⁷ GONZÁLEZ GAMIO, Ángeles, *Los serenos*, la Jornada, Noviembre 1996.

¹⁰⁸ Citado por: BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, et.al, *Guardia Nacional y Policía preventiva: dos problemas de seguridad en México*, INACIPE, México, 2004, p. 40

En la época posrevolucionaria, la seguridad pública en tanto institución, estuvo al servicio del poder como mecanismo de control, y, en donde, como ya apuntábamos en el capítulo uno, se consideró a la sociedad como potencialmente delictiva; por lo que la participación de la ciudadanía se vio reducida, pues a pesar del intento por crear una policía científica, las labores de inteligencia se centraron en el tema político, es decir, la policía constituyó la forma de control Estatal, criminalizando las actividades de tipo político social, ejemplo de esto lo fue la Dirección Federal de Seguridad, corporación de control político por antonomasia.¹⁰⁹

En las postrimerías del Siglo XX recién pasado, la participación de la ciudadanía en los diferentes aspectos de la vida nacional, ha ido fortaleciendo la democracia en México, el pasar de una simple participación en las urnas electorales mediante la emisión del voto, a una más crítica y activa, nos ha permitido evolucionar hacia un estadio superior; la creación de los organismos autónomos como las Comisiones de los Derechos Humanos tanto la Nacional como las Estatales, ha representado un cambio en la cultura del control social, pues cada vez son menos los casos de abuso policiaco contra la sociedad, si bien, no es un fenómeno acabado, si representa un medio de control en la actuación de estas instituciones de seguridad.

El esfuerzo más acabado como ya se señaló, para involucrar a la sociedad en la función administrativa de policía, lo representa la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; de esta forma se pretende crear un sistema de seguridad pública más participativo y más eficiente, ante el desafío que representa para el Estado Mexicano el fenómeno creciente de la delincuencia.

¹⁰⁹ Cfr. GARCÍA LUNA, Genaro, op. cit. pp. 28 y ss. AGUAYO QUEZADA, Sergio, *La Charola, una historia de los servicios de inteligencia en México*. Grijalbo, México, 2001.

4.2 Formas de Participación Ciudadana.

Actuar cívicamente implica aspectos axiológicos y deónticos; pues, el civismo es: “una actitud de adhesión, que valora los aspectos del interés general, moviliza la capacidad de participación, de contribución, de reciprocidad de las personas”.¹¹⁰ En este marco cívico, la participación de la sociedad en la seguridad pública debe representar una relación positiva entre la primera y el control efectivo de la criminalidad; por lo que esta participación debe ser parte estructural del sistema de seguridad.

“La participación ciudadana son las iniciativas organizadas por grupos de personas reconocidos como miembros de una comunidad, que se integran en forma individual o colectiva, para exigir su derecho, a ser parte de una deliberación razonable para construir su proyecto de nación que asegure un nivel de vida adecuado”¹¹¹; así, existen diversas formas o manifestaciones de este actuar ciudadano, a saber: las institucionales y las que provienen de la propia sociedad, que ante el fracaso de las autoridades en el combate a la delincuencia, demanda una mayor participación democrática.

4.2.1 Participación Ciudadana Institucional.

Cuenta con un marco jurídico amplio que la reglamenta¹¹²; y se organiza básicamente en los Consejos de Participación Ciudadana de las procuradurías tanto General de la República, como las Estatales; así como en: la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y las de cada entidad federativa. No obstante estar contemplada en la Ley, este tipo de participación, no ha contado con la voluntad política de las autoridades correspondientes para el debido desempeño de tan importante labor por un lado; y por el otro, la integración de esos Consejos, en la mayoría de los casos carece de personas capacitadas para esa función; prueba de ello es la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad

¹¹⁰ ANTAKI, Ikram, *El manual del ciudadano contemporáneo*, Ariel, Planeta, México, 2000, p. 111

¹¹¹ Citado por: MORERA DE GALINDO, Ma. Elena, en la obra colectiva: *Seguridad Pública, voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, coordinado por: PEÑALOZA, Pedro José, Porrúa, México, p.477.

¹¹² Vid Supra, pp. 24 y ss.

Pública en la presente administración, que recayó en la persona de un político que, no tiene experiencia en labores de seguridad pública, como lo es Roberto Campa Cifrián; contraviniendo con esto lo dispuesto por el Artículo 14 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; que en su fracción IV preceptúa como requisito para esa designación lo siguiente: *“ser de reconocida capacidad y probidad, y contar con **experiencia en áreas de seguridad pública**”*.

Lo anterior ha provocado que a más de diez años de su establecimiento en la Ley, la actuación de esos Consejos haya pasado inadvertida, cuando no es que los mismos no funcionen en la realidad, como es el caso del correspondiente al Consejo del Estado de Nuevo León, que por primera vez desde su creación en el año de 1998, sesionó el día 21 de Agosto del 2007¹¹³; por estas razones, es importante rescatar esta instancia de participación institucional, rompiendo las inercias oficiales y creando sinergias sociales que involucren a las instituciones de educación y organismos no gubernamentales, como formadores de cuadros para la conformación profesional de estos Consejos de Participación Ciudadana.

En el presente año de 2007, el presupuesto para el Ramo administrativo 36, correspondiente a la Seguridad Pública¹¹⁴ es de 13,664,682,654; lo que ha representado un incremento considerable en este rubro con respecto a los años anteriores; es por esta razón, y debido a las participaciones presupuestales de este ramo para los estados de la República, y el Distrito Federal, que se ha simulado el funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana, así como los programas de capacitación para las instituciones de policía en las diferentes entidades federativas, como una forma de justificar la asignación de dichos recursos públicos.

¹¹³ Fuente: Periódico, *El Norte*, de Monterrey, Nuevo León, de fecha, 22 de Agosto de 2007.

¹¹⁴ Fuente: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Como vemos el panorama no resulta nada alentador, es por eso que la sociedad, debe ser el mecanismo de control externo para que las autoridades cumplan verdaderamente con su obligación constitucional de brindar seguridad pública en forma eficiente; la participación de la sociedad en estas instancias oficiales debe ser de tal forma que se constituya en el fiel de la balanza: o se avanza en el camino de la profesionalización y la eficiencia, o se continúa en la simulación y la falta de resultados; en la corrupción y la negligencia como una expresión de esta.

Este tipo de participación ciudadana institucional ha sido utilizada por los ayuntamientos de los municipios del país como instrumento político más que como un verdadero órgano consultivo, pues en la práctica, los Consejos de Participación Ciudadana en materia de seguridad pública se han constituido en una forma de utilización y control de las: asociaciones vecinales, juntas de colonos y delegaciones municipales; para otros fines ajenos al propósito original. Ya desde el mecanismo de integración de dichos Consejos municipales contemplado en los correspondientes reglamentos de participación ciudadana¹¹⁵, se encuentra politizado, pues es mediante la insaculación, o mediante elección universal y directa de planillas previamente registradas por cada colonia o comunidad, cuyos integrantes carecen de experiencia en la materia de seguridad pública y sólo buscan un coto de influencia en el ayuntamiento, convirtiéndose por lo general en incondicionales de las autoridades municipales, con lo que no tienen independencia para una actuación objetiva.

Si este fenómeno de la cooptación se presenta en el ámbito municipal y estatal, el ámbito federal también adolece de muchas deficiencias en ese sentido, así, el Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública, cuya instalación fue resultado de los acuerdos de la XV sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública¹¹⁶ celebrada el 16 de Agosto de 2004, en la que también se define el Reglamento de la citada Secretaría, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de Enero de 2005; reformado este último y publicado en el Diario

¹¹⁵ Cfr. Reglamento de Participación Ciudadana para el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

¹¹⁶ Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal

Oficial de la Federación el 12 de Marzo de 2007, sin contemplar al referido Consejo de Participación Ciudadana, el cual se consigna en el Acuerdo por el que se crea el Consejo de Participación Ciudadana de la SSP, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de Enero de 2005; también está integrado por personas que carecen de experiencia en la materia de seguridad pública, o por funcionarios de la misma, quienes por ese hecho carecen de autonomía con respecto a la citada institución pública.

En relación con lo anterior, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, (ICESI), integrado entre otras instituciones de prestigio internacional por nuestra Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; declinó su participación en el citado Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública Federal en virtud de que a su consideración, este carece de toda independencia con respecto a la citada Secretaría de Estado¹¹⁷, pues está integrado por 30 personas convocadas a invitación del titular de dicha Secretaría de Estado, pudiendo participar servidores públicos de la institución, de acuerdo a lo dispuesto en el *Acuerdo*, *SEGUNDO: El consejo se integrará por treinta personas y el Secretario de Seguridad Pública Federal quien los invitará, pudiendo ser éstos servidores públicos de la Secretaría, o por personas de trayectoria ejemplar y reconocido prestigio de los sectores sociales e iniciativa privada, instituciones académicas u organizaciones no gubernamentales[...].*¹¹⁸

Por lo que respecta al Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República, creado por acuerdo: A/037/02, del C. Procurador, del 19 de Abril de 2002, su integración incluye a líderes religiosos y de opinión pública, así como del sector privado, como es el caso del cardenal Norberto Rivera Carrera y de los empresarios de medios de comunicación como: Olegario Vázquez Raña y Beatriz

¹¹⁷ Fuente: ICESI, <http://www.icesi.org.mx>

¹¹⁸ Acuerdo por el que se crea el Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 27 de Enero de 2005.

Pagés Rebollar; pero cuya actuación no ha permeado a la base social. Si bien, entre los logros de este Consejo esta el de haber instalado Comités Estatales en los 31 Estados de la República, falta mucha labor por hacer para vincular al resto de la sociedad en esta cultura de la participación.

4.2.2 Participación Ciudadana Académica.

Las instituciones académicas del país han constituido verdaderas instancias de análisis y debate de los temas de la agenda nacional, la seguridad pública y el fenómeno de la falta de ésta, que se traduce en la inseguridad pública, no han escapado al escrutinio académico, y no solo eso, sino que han sido temas de sumo interés en los últimos años; de tal manera que se han vuelto en algún grado, un referente para los tomadores de decisiones; desearíamos que fuera la principal instancia de fundamentación, pero lamentablemente no es así.

Es de destacar en este sentido la labor que realiza el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México; los análisis y debates en torno a las iniciativas de reforma al Sistema de Justicia Penal y de Seguridad Pública, constituyen verdaderas aportaciones sociales al tema, la autoridad profesional de sus integrantes y participantes debería ser mejor aprovechada, dejando de lado posiciones político – partidistas. En este mismo sentido actúan, en mayor o menor grado, las universidades públicas y privadas del país.

El Instituto Nacional de Ciencias Penales, representa otra instancia académica muy importante, sobre todo en la formación del personal sustantivo de procuración de justicia federal, como son: los Agentes del Ministerio Público de la Federación; no menos importante es su labor de investigación criminológica, verdadero sustento de toda política criminal como ya lo indicábamos en el primer capítulo ¹¹⁹; por lo que se propone que la ciudadanía en tanto elector de los representantes sociales exijamos a

¹¹⁹ Vid Supra, p. 11

los legisladores, una verdadera vinculación de consulta con estas instancias académicas, para estar en condiciones de optimizar la labor legislativa penal, los universitarios estamos llamados a ello.

4.2.3 Participación Ciudadana en Organismos no Gubernamentales.

Las organizaciones no gubernamentales, también conocidas comúnmente como: ONG's, han cobrado una importancia inusitada en la vida nacional; tratándose de este tipo de organizaciones, en relación con nuestro tema de investigación, podemos citar entre otras las siguientes: "Instituto Ciudadano sobre Inseguridad A.C."; "Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI)"; "Instituto para la Seguridad y la Democracia" (INSYDE); "México Unido contra la Delincuencia"; "Cruzada Ciudadana Contra la Delincuencia"; "Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública"; "FUNDAR, Centro de Análisis y de Investigación". En el mismo sentido, existen organizaciones defensoras de los derechos humanos, que orientan su actuar hacia los órganos policiales del Estado.

Por sus estructuras organizativas, y por el carácter de sus demandas, estas organizaciones son diferentes de los partidos políticos¹²⁰; deben ser transparentes en su actuar, y evitar el constituirse en un negocio personal para sus dirigentes, rindiendo cuentas a sus miembros y a la sociedad; de igual forma deben vincularse con las instancias de gobierno para conjuntamente y dentro de la legalidad, buscar mecanismos de solución al problema de la inseguridad.

La participación ciudadana en este tipo de organizaciones ha sido a últimas fechas muy significativa, sobre todo en el levantamiento de encuestas de opinión sobre temas de inseguridad, ha propiciado que la sociedad sepa de su existencia, y el producto de las encuestas ha sido referente en diferentes foros institucionales; con lo que han provocado en algunos casos la actuación de la autoridad, orientada hacia un aspecto específico, logrando la solución de esa problemática; ejemplo de esto es

¹²⁰ Cfr. MORERA DE GALINDO, Ma. Elena, op. cit., p. 479

la campaña de información social en cuanto a la importancia y utilidad de la denuncia.

Las Organizaciones No Gubernamentales, tienen muy claros los objetivos y se hacen llegar los recursos para lograrlos, por lo que deben seguir siendo instancias de evaluación y control de las autoridades con lo que se evitaría la inmovilidad oficial, pues también son foros de denuncia de la ineficacia oficial, para acabar con la corrupción y la impunidad.

Por lo general en este tipo de organizaciones no gubernamentales, participan académicos, intelectuales, analistas políticos, artistas, periodistas; lo que en muchas ocasiones hace muy cerrado el espacio de participación a la base social en general, por lo que es menester, romper con este aspecto selectivo y dar cabida a la sociedad toda, para lograr una fuerza mayor y una conciencia colectiva que obligue a las autoridades a cumplir mejor con su deber.

Prueba de esta actuación cerrada, lo representó el foro denominado *Seguridad en Democracia*, que se llevó a cabo los días 4 y 5 de Septiembre del año en curso, en el que participaron: legisladores, miembros del Poder Judicial, integrantes de la administración pública federal, el titular del ejecutivo del Distrito Federal, especialistas en el tema de seguridad, académicos, representantes de los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, y representantes de organizaciones defensoras de los derechos humanos,¹²¹ y de donde salieron una serie de conclusiones muy importantes en la materia, entre otras las siguientes:

- Necesidad de una política de Estado en materia de seguridad.
- Impulsar la participación ciudadana y el respeto a los derechos humanos.
- Necesidad de sumar esfuerzos entre las autoridades y la sociedad civil.
- Profesionalización de quienes procuran e imparten justicia.
- Fomentar la cooperación internacional en materia de seguridad.

¹²¹ Cfr. Periódico *El Universal*, de los días 5 y 6 de Septiembre de 2007.

- Establecer las responsabilidades y límites constitucionales de los funcionarios de los tres niveles de gobierno, en relación con la seguridad.
- Permitir a la sociedad evaluar los avances de las acciones anticrimen.
- Frenar la impunidad y dismantelar las redes de complicidades que desde el poder colaboran con la delincuencia.
- Concretar programas sociales a favor de los jóvenes.
- Difundir campañas de educación y prevención que involucren a la sociedad.
- Necesidad de que los medios de comunicación informen con equilibrio.

Como podemos observar, estas conclusiones resultado de las diferentes ponencias y análisis, conllevan toda la esencia de la participación ciudadana, sin embargo, paradójicamente, solo algunos sectores están informados de estos eventos, por lo que resulta de suma importancia su difusión, sobre todo en los medios electrónicos de comunicación, así como por las mismas organizaciones no gubernamentales, acudiendo a las colonias, a los barrios o creando redes vecinales de orientación e información. De esta manera, llegaría su actuación a los sectores más vulnerables.

4.3 Objeto de la Participación Ciudadana.

La participación ciudadana en la seguridad pública tiene como objetivos los siguientes: la prevención del delito; ya comentábamos que es el aspecto más importante de la función administrativa de policía, consistente en la detección oportuna de las causas que originan las conductas delictivas; otro de los objetivos de la participación ciudadana es el lograr la aproximación de la sociedad con los cuerpos de policía y el tercer objetivo es: lograr que la sociedad se constituya en una instancia de control externo hacia los mismos cuerpos de seguridad.

Cumpliendo estos objetivos se estará en posibilidades reales de disminuir los índices de inseguridad pública, además de que se lograría integrar a la participación ciudadana como parte fundamental de la política criminal, con un verdadero sustento

empírico, y científico criminológico. De donde entonces, resulta hoy más que nunca indispensable, rescatar el marco jurídico de la participación ciudadana en la función administrativa de policía del Estado mexicano, para otorgarle la importancia que implica contar con este ámbito de participación, como una expresión de la democracia y del Estado de Derecho.

Para lo anterior, es indispensable también, lograr los acuerdos políticos necesarios para estar en posibilidades de implementar un programa anticrimen verdaderamente coordinado en los tres niveles de gobierno; y dejar de ver las confrontaciones y justificaciones de tipo político – partidista de nuestras autoridades. La sociedad en su conjunto está llamada a exigir esta actuación de sus gobernantes, con argumentos sólidos, apoyados: empírica, metodológica, y científicamente, con la actuación de las instancias académicas y las organizaciones no gubernamentales a las que hemos hecho referencia anteriormente. En este marco de actuación, la responsabilidad compartida de autoridades y sociedad brindará la oportunidad de recuperar la confianza mutua, y la posibilidad de bajar los índices de inseguridad.

4.3.1 Prevención del Delito.

Prevenir consiste en adelantarse a las consecuencias, es decir, es conocer las causas de un hecho; en materia de criminalidad, prevención del delito es la tarea a cargo del Estado y en la que necesariamente debe participar la sociedad, consistente en determinar las causas de la conducta antisocial para atacarlas oportunamente y evitar la comisión de delitos, es decir, es combatir la etiología y no los efectos de dichas conductas.

Como ya se indicó anteriormente, corresponde al criminólogo determinar las causas de los delitos y el estudio de los delincuentes; y a los políticos combatir dichas conductas antisociales, mediante su prevención, con una política criminal verdaderamente integral y funcional. Ya se ha citado a Claus Roxin¹²², para quien la

¹²² Vid Supra, p. 9

prevención es más efectiva que la pena; siguiendo a César Bonessana, Marqués de Beccaria, quien en su obra *“De los Delitos y las Penas”*, considera que es mejor evitar los delitos que castigarlos¹²³; al igual que estos juristas, el destacado criminólogo Enrico Ferri señalaba: “Creemos que la represión jugará un papel sin importancia en el futuro: creemos que cada rama de la legislación llegará a preferir los remedios de la higiene social a aquellos remedios sintomáticos y que los aplicará de día a día”¹²⁴; de esta manera se construye la teoría de la prevención del crimen.

Para transitar de la punición a la prevención, se requieren principios básicos de convivencia social, cuyo sustento es el orden público como garante de un verdadero Estado de Derecho; para este fin, el Estado mexicano realiza la función de Seguridad Pública, que se encuentra vinculada a la idea de participación, es decir, debe existir una corresponsabilidad entre los órganos de gobierno de los tres niveles y la sociedad civil.¹²⁵

La prevención, ya se apuntaba, constituye el aspecto más importante del sistema de seguridad pública; va directamente a las causas del delito, las entiende y propone políticas públicas para que la sociedad actúe cívicamente; toda vez que el delito tiene un origen multifactorial, las causas más identificadas de este tipo de conductas antisociales son entre otras: la falta de educación, pues existe en México un porcentaje de analfabetismo¹²⁶ de 10.6%; el bajo nivel cultural, la falta de valores, distribución inequitativa de la riqueza, ya que existe un porcentaje del 15% de mexicanos que vive con un dólar al día¹²⁷; el espacio vital, el desempleo, el entorno familiar y social, las migraciones masivas y los problemas de exclusión social; en suma, no se puede desvincular el problema de la inseguridad pública, de la marcha

¹²³ Citado por: PEÑALOZA, Pedro José, *La Prevención del Delito: una asignatura pendiente*, Porrúa, México 2004.

¹²⁴ Citado por: RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Criminología*, Porrúa, México, 2005, p. 133

¹²⁵ Cfr. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio, *La Seguridad Pública en México*, en la obra colectiva: *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, Coordinada por: PEÑALOZA, Pedro José, UNAM, México 2002, p.126.

¹²⁶ PÉREZ CARRILLO, Agustín A. et al, *Seguridad Pública, Tres puntos de vista convergentes*, Ediciones Coyoacán, México, 2006, p. 171

¹²⁷ Idem, p. 171

de la economía y la política. La delincuencia es un problema de todas las sociedades y debe enfrentarse de forma integral, por sus causas y no por sus consecuencias.

Si bien el Estado realiza esta función de prevención mediante la actuación de la institución de policía, la ciudadanía tiene la obligación cívica en tanto soberanía original, de sumarse a este esfuerzo, mediante acciones concretas¹²⁸ como por ejemplo:

- *La denuncia.*- Esta parte de la actuación ciudadana es de vital importancia pues proporciona a las autoridades la información necesaria para la investigación y para contar con estadísticas más precisas de incidencias delictivas.
- *La participación directa con las autoridades.*- Actualmente la ciudadanía es más participativa, más crítica, más politizada; por lo que sus opiniones, acuerdos y acciones conjuntas con la autoridad, deben ser tomadas en cuenta, pues, es la sociedad quien conoce, derivado de su vivencia diaria en las ciudades de nuestro país, dónde y qué delitos se cometen en su comunidad.
- *La autoprevención.*- Cada ciudadano que se cuida y que cuida a sus cercanos, contribuye a hacer más seguro su entorno social; por lo que es necesario evitar mediante acciones preventivas simples, convertirse en víctima del delito. De mucha importancia son las campañas informativas sobre la prevención, en el sistema educativo del país.

La cooperación internacional en materia de prevención del delito ha sido una preocupación por parte de la Organización de las Naciones Unidas, de tal manera que desde el año de 1955, cada cinco años se llevan a cabo los Congresos sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente; que funciona como foro para el intercambio de experiencias y conocimientos, pues en este tipo de eventos participan

¹²⁸ Cfr. Idem, pp. 130 y ss

especialistas en: Seguridad Pública, Criminólogos, especialistas en Derecho Penal, en Derechos Humanos, en sistemas penitenciarios y altos funcionarios de Policía.

El más reciente de estos Congresos fue el 11^o, realizado en Tailandia, el año de 2005, cuyo tema fue: “*Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal*”,¹²⁹ en el que participó México. El objetivo es la promoción de políticas públicas de prevención del delito y medidas de justicia penal más eficaces en todo el mundo, para de esta manera lograr la construcción de un nuevo consenso de seguridad.

En este primer objetivo de la participación ciudadana, que es la prevención del delito, los Consejos de Participación Ciudadana tendrían un campo amplio de actuación; por lo que se propone la realización de campañas de información y orientación en las escuelas, clubes, plazas públicas, y en los medios de comunicación; para fomentar la cultura de la prevención y la denuncia, con una verdadera certeza jurídica de que se actuará contra la impunidad.

Al igual que la participación institucional, representada en los Consejos de Participación Ciudadana; la social, representada fundamentalmente en la académica y en las Organizaciones No Gubernamentales; tienen la gran responsabilidad de difundir y orientar los resultados de sus investigaciones y encuestas en relación al problema de la inseguridad, para proporcionar conocimientos empíricos y científicos, a la sociedad en general y por supuesto a los tomadores de decisiones a nivel oficial, para su aplicación práctica en la prevención del delito.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se establece en el apartado 1.11 *Prevención del Delito*, que la política preventiva es parte sustancial del combate contra el crimen¹³⁰. La función de la prevención social consiste en eliminar los

¹²⁹ Fuente: <http://www.11uncongress.org>

¹³⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia de la República. <http://www.presidencia.gob.mx>

problemas que puedan llevar a un joven a delinquir; por lo que se propone el respeto a la legalidad y el Derecho como valores fundamentales de toda sociedad civilizada.

El Objetivo 16 de ese apartado, consiste en: fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas. Para el cumplimiento de este objetivo se plantean cuatro estrategias, a saber:

ESTRATEGIA 16.1 Fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social.

Es necesaria la participación de la sociedad en su conjunto, para defender la integridad familiar amenazada por el crimen y las adicciones. En materia de adicciones se intensificarán las acciones en el sistema educativo para generar conciencia mediante el conocimiento de los efectos perniciosos de las drogas en la salud física y mental de quienes las consumen. Se emprenderán también campañas de difusión para la población en general en el mismo sentido. Se mejorarán las oportunidades de rehabilitación para quienes decidan alejarse de las adicciones, y se brindará información oportuna a las familias y comunidades para que sepan cómo ayudar a un adicto a superar su condición.

ESTRATEGIA 16.2 Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos.

Se redoblarán esfuerzos para la detección anticipada de grupos proclives al delito y se llevarán a cabo programas educativos y medidas de prevención entre la población. Todo ello se hará para inhibir la formación de pandillas que se dediquen a delinquir y a invadir los espacios públicos.

Los espacios públicos deben ser para los ciudadanos y no para los delincuentes. Los criminales deben ser aprehendidos y consignados para que haya tranquilidad en los hogares, las calles, las plazas, en las escuelas, en los centros de trabajo y en donde

viven las familias. De esta manera, se fomenta también la convivencia comunitaria, que ayuda a crear redes y generar capital social.

ESTRATEGIA 16.3 Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia, y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.

Esta estrategia tendrá la operación de los Consejos Escolares de Participación Social como el órgano estratégico articulador de la acción de profesores, alumnos y padres de familia. A través de talleres sobre prevención del delito, se capacitará a los maestros y padres de familia para que tengan los conocimientos y habilidades necesarios para enfrentar el problema de las adicciones. Se empezará por las escuelas ubicadas en zonas de mayor índice delictivo.

Adicionalmente, se van a distribuir materiales de capacitación y de información, para que la sociedad en su conjunto participe en la construcción de un entorno seguro en la escuela. Las acciones se vincularán a la difusión educativa sobre la centralidad de los valores humanos, la ética, el diálogo, la tolerancia y la honestidad; con todo ello se fomentará la cultura de la legalidad, de la denuncia y de la participación social.

ESTRATEGIA 16.4 Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.¹³¹

Como se observa, en esta tarea están llamados los diferentes sectores de la nación; los tres poderes de la unión, los tres niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto, sobre todo la comunidad académica y la sociedad civil, exigiendo participativamente la actuación coordinada de las autoridades, quienes deben dejar

¹³¹ Idem

de lado el federalismo mal entendido que solo se traduce en la falta de coordinación objetiva, y responde más a intereses de tipo político – partidista.

La sociedad civil, mediante las formas ya señaladas de participación ciudadana en la función administrativa de seguridad pública, debe incidir de tal manera en la creación de una verdadera cultura de prevención; entendiendo a la cultura no como simple adquisición de conocimientos, sino en su naturaleza propia que:

“a diferencia de la educación o enseñanza, permite actuar por convicción, casi imperceptiblemente, respondiendo a normas en las que se cree y que son integrables al comportamiento como se integran los hábitos, estas normas se aprenden y, si al principio implican una atención especial, con el tiempo se cumplen sin que resulten en una carga adicional, por que se actúa conforme a ellas sin darse cuenta”.¹³²

Esta cultura nos habituará a tomar una serie de medidas que nos hará menos vulnerables a las acciones de la delincuencia.

Ya se indicaba anteriormente, en las acciones concretas de prevención, que la autoprotección, es una forma de eliminar la oportunidad de convertirse en víctima de un delito. Existen estudios internacionales en relación no solo con las causas del delito, sino en la fenomenología, sus manifestaciones, condiciones de aparición y actores involucrados en el mismo¹³³; investigaciones que concluyen lo siguiente:

- Una parte importante de los delitos se cometen debido a que se presenta una oportunidad clara para llevarlos a cabo.
- La víctima juega un papel importante, como facilitador del delito, ya que propicia la oportunidad para su realización.
- Las víctimas de los delitos comunes suelen pertenecer a las clases sociales en las que no se tiene acceso a mecanismos de supresión de oportunidades tales como: alarmas, vigilancia privada, seguros y otros

¹³² Dietrich Schwanitz, *La Cultura; todo lo que hay que saber*, Taurus, Madrid, 2002, p. 29; citado por: GONZALEZ RUIZ, Samuel, et. Al., *El Sistema de Justicia Penal y su Reforma*, Fontamara, México, 2005, p. 703

¹³³ GONZALEZ RUIZ, Samuel, et. Al., op. cit. p. 701

De estos estudios se concluyen dos modelos de prevención:¹³⁴

- Modelo Situacional.- utilizado principalmente en los países anglosajones, y que consiste en modificar todas aquellas circunstancias que puedan motivar la comisión de un delito (por ejemplo: mejorar las condiciones urbanísticas de una colonia, no otorgar licencias de conducir a personas con problemas de adicción, etc.)
- Modelo Integral.- utilizado principalmente en Francia y Canadá, consiste en proveer una red asistencial que sustenta programas específicos en torno a problemas tales como: drogadicción y alcoholismo entre otros, cuya debida atención incide en la disminución de la comisión de delitos.

Estos modelos están dirigidos principalmente a las víctimas potenciales de delitos, bajo un supuesto de corresponsabilidad y participación comunitaria. Otros autores identifican diferentes formas de prevención, así: para el criminólogo estadounidense Peter Lejins¹³⁵ existen tres modos de prevención:

- Prevención punitiva: se fundamenta en la intimidación por medio de la amenaza penal; es la coercibilidad de la Ley, momento diferente a la coacción, que es la aplicación de la fuerza legítima que acompaña al Derecho.
- Prevención mecánica: crea obstáculos para que el delincuente no concrete su acción.
- Prevención colectiva: trata de detectar y eliminar los factores criminógenos en la vida.

¹³⁴ Ibidem

¹³⁵ Citado por: RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, op. cit. p. 132

Por su parte, el jurista español Joaquín Martín Canivell¹³⁶, identifica también tres formas de prevención:

- Prevención primaria: que es toda actividad de carácter general que busca un “saneamiento social” que se espera evite o reduzca el fenómeno delictivo y los que producen riesgos a la comunidad (por ejemplo, campañas educativas).
- Prevención secundaria: es aquella que se ejerce sobre personas de las que se pueda afirmar la posibilidad o probabilidad de cometer delitos o de adoptar un género de vida que las pueda hacer especialmente peligrosas (por ejemplo: jóvenes, menores, personas con problemas de adicción).
- Prevención terciaria: se propone evitar que aquellas personas que han delinquido o incurrido en actividades peligrosas, persistan en su conducta socialmente nociva.

Como podemos observar, el plan diseñado por la administración pública federal en materia de prevención es congruente con las disposiciones teóricas antes señaladas, faltaría el proceso de su evaluación por parte de la sociedad civil fundamentalmente; la sociedad está llamada a exigir el cumplimiento de lo planeado mediante su medición en los hechos, sobre todo por la academia y por las organizaciones no gubernamentales. Es pertinente señalar que la sociedad civil también tiene un espacio institucional para exigir la correspondiente evaluación, pues la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su Artículo 15 Fracción III, dispone que: *“El Consejo [Consejo Nacional de Seguridad Pública] conocerá y resolverá los asuntos siguientes:*
III. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados;”.

¹³⁶ Ibidem, P.132; Cfr. VIDAURRI ARÉCHIGA, Manuel, op. cit., p. 402 y ss

4.3.2 Aproximación con los cuerpos de Policía.

El segundo objetivo de la participación ciudadana en la función administrativa de policía, consiste en lograr el acercamiento de la sociedad con la institución de seguridad pública, conocida como cuerpo de policía; entendiendo el principio de que ésta, esta formada por ciudadanos al servicio de sus conciudadanos¹³⁷; mediante esta aproximación se estará en posibilidades de recuperar la confianza mutua; por un lado dejará de verse a la sociedad como potencialmente delictiva, y por el otro lado la institución de policía deberá recuperar mediante la profesionalización de sus agentes de policía, el prestigio de esa importante función estatal; mediante una cultura de respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales.

El primer paso en este camino de aproximación, considero consiste en la dignificación de la función policial; es decir, es necesaria una verdadera seguridad jurídica laboral para esta actividad, con salarios verdaderamente dignos para tan importante labor; la capacitación inicial y de actualización es otro factor determinante para la verdadera profesionalización de las instituciones policiales. La institución encargada de unificar los planes y programas de estudio, es la Academia Nacional de Seguridad Pública, conformada por los institutos, centros y academias de formación de las diferentes Procuradurías de Justicia y de las diferentes corporaciones policiales; esta Academia Nacional forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública reglamentado por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; su operación debe ser más eficiente, pues a la fecha no se ha podido establecer un modelo homogéneo de capacitación en la República.

Los modelos de intervención o actuación policial son básicamente dos: el modelo *reactivo* y *el crítico – integrado o preventivo*; el primero ataca las consecuencias y no las causas del delito, es predominantemente represivo; el segundo ataca la etiología del delito, bajo un principio preventivo y de participación

¹³⁷ Vid Supra, pp. 8 y 31

ciudadana¹³⁸; este último modelo es identificado por Alessandro Baratta como proactivo¹³⁹, concibiendo al crimen como un problema social, y en donde se investiga la etiología del delito y no sólo se reprimen los resultados o consecuencias del mismo.

Hago referencia a estos modelos policiales en virtud de que la aproximación de la sociedad civil con los cuerpos de policía sólo se puede dar a partir de otro modelo denominado precisamente *policía de proximidad social*, si bien es cierto, y de acuerdo a diversos estudiosos del tema,¹⁴⁰ este modelo de proximidad es el último paradigma de actuación policial, no hay que perder de vista que existen antecedentes históricos de este tipo de policía como lo es por ejemplo en nuestro país la figura del “sereno”, a que hacía referencia anteriormente¹⁴¹; también Sir Robert Peel en 1829 ya describía este modelo de proximidad, al indicar que: “*La policía son los ciudadanos, y estos son la policía*”.¹⁴²

Carrillo Prieto, propone otro modelo de actuación policial¹⁴³ al que denomina *garantista*, cuyo eje es el respeto a las garantías del gobernado que imperan en materia penal. Los derechos humanos y las garantías individuales deberán ser el límite de la función policial, así como en última instancia, del castigo. Al respecto, creo que, como lo señalaba anteriormente,¹⁴⁴ en nuestra actual democracia en vías de consolidación, este modelo está implícito en la normatividad positiva mexicana y cada vez es menos frecuente la violación a los derechos y garantías de los ciudadanos, aún cuando no es un hecho acabado.

¹³⁸ GARCÍA PABLOS DE MOLINA, Antonio et al, *Policía y criminalidad en el Estado de Derecho*, en *Policía y Estado*, Dirección General de la Policía, Ministerio del Interior, Santander, 1989, p.52; citado por: CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Policía y Estado democrático de Derecho*, Porrúa, México, 2004, p. 45

¹³⁹ Ibidem, p. 59

¹⁴⁰ Cfr. CHINCHILLA MIRANDA, Laura, *Policía de orientación comunitaria: una adecuada alianza entre policía y comunidad, para revertir la inseguridad*, ponencia presentada en el seminario “dialogos sobre convivencia ciudadana”, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, Octubre de 1999; p. 2 <http://www.iadb.org/sds/doc/2108spa.pdf>

¹⁴¹ Vid Supra, p. 68

¹⁴² Vid Supra, p. 31

¹⁴³ CARRILLO PRIETO, Ignacio, Op. cit., p. 49 y ss.

¹⁴⁴ Vid Supra, p. 70

El modelo de policía de *proximidad* involucra otros aspectos a la función esencial de policía, es decir, establece un vínculo con la sociedad de manera más cercana, más inmediata; a decir de Laura Chinchilla,¹⁴⁵ este modelo surge en las postrimerías del Siglo XX, en Norteamérica, y se extiende a Canadá y Europa, para posteriormente llegar a Latinoamérica. Lo novedoso del modelo, estriba en el hecho de que los agentes de policía deben involucrarse más en el sentir de la comunidad; a saber: el sentimiento de inseguridad, la cohesión y solidaridad social, así como los problemas directos de la comunidad.

Aparte de ocuparse del control de la criminalidad y del orden público, la institución de policía incorporará en sus objetivos las siguientes actividades:¹⁴⁶

- Identificar problemas en la comunidad y propiciar soluciones sostenibles, particularmente sobre aquel tipo de problemas que se estime pueden incidir sobre la proliferación de hechos delictivos o de problemas de orden público.
- Disminuir la sensación de inseguridad en la población.
- Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad con respecto a la actuación policial.
- Incorporar a los ciudadanos en la producción de seguridad, mediante su participación en diversas iniciativas que permitan la prevención efectiva de delitos.
- Mejorar el control social sobre la actuación policial.

¹⁴⁵ CHINCHILLA MIRANDA, Laura, op. cit. p. 2

¹⁴⁶ Idem, p. 3

Este modelo se enmarca dentro del más amplio denominado *proactivo*, al que ya hacíamos referencia, pues no se limita a la reacción sino que identifica la etiología del posible hecho delictivo, lo que previene hechos que puedan derivar en conflicto social. De igual forma, resuelve problemas de la comunidad y se privilegian estrategias de combate a la delincuencia a nivel local, como pueden ser: barrios, vecindarios, colonias; pues ya se señalaba que es el ciudadano en el mejor de los casos, quién, sabe: dónde, cuando y en ocasiones quién comete un delito.

En suma, el modelo de policía de proximidad promueve la coordinación y cooperación con la sociedad en su conjunto y con los medios de comunicación, para mejorar el entorno inmediato, el agente de policía se constituye como interlocutor entre las autoridades y la comunidad; mi propuesta en este objetivo de la participación ciudadana consiste en el hecho de que ésta participación, deje de ser una forma de confrontación con la autoridad, para pasar a una forma de colaboración con ésta última. En el tema de la seguridad pública deben quedar de lado las posiciones político – partidistas, por lo que deben lograrse los acuerdos políticos en ese sentido, para hacer un frente común contra el problema social de la inseguridad y sus funestas consecuencias económicas, políticas, sociales y culturales.

Aún cuando existe en nuestro país; a nivel federal, local y municipal, el modelo de policía de proximidad, su operación es nula, pues no cumple con los requerimientos para la implantación efectiva de este modelo de actuación policial; no existen agentes asignados permanentemente a un espacio determinado, sino que son rotados constantemente, lo que provoca que no exista una identificación con los ciudadanos de la demarcación; por otra parte, no se cuenta con los suficientes recursos materiales para esta labor, como podría ser la instalación de pequeños cuarteles de policía en las colonias; pertinente es señalar que en el Estado de México y en el Distrito Federal se construyeron “módulos de policía” en diversas colonias, que en la actualidad, en algunos casos, paradójicamente son refugio de vagos y drogadictos, pues se encuentran en completo abandono.

Mi propuesta en este sentido consiste en involucrar a la sociedad civil, fundamentalmente a la academia y a las organizaciones no gubernamentales, para instrumentar un programa metodológico para la debida implementación de este modelo de actuación policial de proximidad social; en principio, a los agentes de policía participantes en este modelo, se les deberán impartir cursos de: inducción al modelo; de actualización en base a experiencias internacionales, así como en diversas asignaturas que le proporcionen las herramientas necesarias para el debido cumplimiento de su función.

Para el caso del Distrito Federal, la descentralización de la policía sería fundamental para el correcto funcionamiento de este modelo; las delegaciones políticas serían las responsables de la policía de la demarcación, lo que facilitaría su control operativo, así como la debida evaluación del desempeño de la misma. La revaloración de la función policial redundará en la elevación de la autoestima de los agentes de policía y en el respeto mutuo entre estos y la sociedad.

Este tipo de actuación localizada por: barrios, colonias, o vecindarios, será factor multiplicador para detectar oportunamente conductas antisociales y posibles delitos, lo que incidiría de manera significativa en la disminución de los índices de inseguridad que se presentan en la actualidad; la labor de difusión en los medios de comunicación es otro factor determinante para que la sociedad participe de estos programas, ya sea denunciando el delito, estableciendo programas de educación cívica y de prevención del delito en las escuelas o en las comunidades, o participando institucionalmente en los Consejos de Participación Ciudadana, sobre todo las personas con conocimientos técnicos, empíricos o científicos en seguridad pública.

4.3.3 Forma de Control externa hacia los Cuerpos de Seguridad.

El tercer objetivo de la participación ciudadana en la función administrativa de seguridad pública, es constituirse en un instrumento de control externo de la actuación de la institución de policía; de una manera organizada, responsable y objetiva. Para este fin, la evaluación del cumplimiento de los planes de seguridad, será determinante. Sólo una sociedad informada estará en condiciones de exigir el rendimiento de cuentas a la autoridad.

Ya lo señalaba con toda claridad Lima Malvido,¹⁴⁷ que el más democrático de los controles de la policía es el que ejerce directamente la comunidad o la sociedad civil. Se debe fortalecer el poder civil frente a las instituciones de seguridad pública, pues durante muchos años estuvieron ajenas al control, y la supervisión democrática; resulta necesaria la colaboración entre ambas. Ya se indicaba que las organizaciones no gubernamentales y la academia resultan instancias idóneas para la evaluación y control del actuar de la policía.

La evaluación es fundamental, pues dice la conseja administrativa que no se puede controlar lo que no se puede evaluar; en este sentido, en relación con la función de policía, la falta de control propicia que los agentes de policía cometan faltas administrativas y en ocasiones delitos, sin que en muchos de los casos reciban la sanción correspondiente; si bien es cierto existen las contralorías internas en las Procuradurías de Justicia y en las Secretarías de Seguridad Pública, estas no han demostrado ser eficientes para acabar con las prácticas señaladas, por lo que, la sociedad civil está llamada a ser factor de evaluación y control.

Este problema de la falta de control en la función de policía lo expone con toda claridad Ernesto López Portillo, quien señala:

¹⁴⁷ LIMA MALVIDO, Ma. De la Luz, op. cit. p. 176

“El control sobre la función policial en México es insuficiente, porque su comportamiento no está sujeto a instrumentos técnicos de evaluación, ya sea económica (costo/beneficio o costo/efectividad), de control de validez interna de los programas (diseños experimentales y diseños no experimentales), o bien social (encuestas de opinión)”.¹⁴⁸

Nuevamente, la participación ciudadana académica y las organizaciones no gubernamentales representan la mejor plataforma para el cumplimiento de este cometido, mediante la preparación de individuos concientes del papel tan importante que juegan en el desempeño de la labor de policía, a través del conocimiento amplio de la sociedad en la que se desenvuelven y para la cual trabajan; es decir, la formación de recursos humanos para esta labor es base sustancial para un desarrollo laboral policial eficiente.

Las investigaciones y encuestas de opinión elaboradas por los organismos no gubernamentales, se han convertido en verdaderos instrumentos de evaluación de resultados, de acuerdo a información estadística o de opinión pública procesada por estas organizaciones; por lo que resulta importante conocer los planes de la autoridad para estar en posibilidades reales de evaluarlos de acuerdo a las formas de medición anteriormente expuestas. La sociedad civil está en todo su derecho de conocer las estrategias que la autoridad se plantea para enfrentar a la delincuencia, ya que para coadyuvar en esa función debe tener conocimiento de los objetivos oficiales.

Por otra parte, el área de quejas y denuncias que normalmente opera en las instituciones de seguridad pública, debe dejar de ser un “buzón” de correspondencia sin destino, los ciudadanos, tanto los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana, como los integrantes de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general, deben dar seguimiento puntual a esas quejas y denuncias sobre

¹⁴⁸ LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto, *La asistencia Internacional multilateral para la reforma policial en México: una alternativa experimental*. En la obra colectiva, coordinada por: PEÑALOZA, Pedro José, *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, UNAM, México, 2002, p. 191

servidores públicos de la seguridad, que infringen administrativa o penalmente la normatividad; esta sería una verdadera instancia de control mixto para lograr una real profesionalización y dignificación de la función policial.

4.4 La Participación Ciudadana como parte integral de la Política Criminal.

La política criminal como se ha indicado en el primer capítulo, es parte de la política social general del Estado, que se ocupa de la prevención y tratamiento de la criminalidad; luego entonces, en concordancia con los objetivos que se han planteado de la participación ciudadana en funciones de seguridad pública, resulta que: la sociedad, al igual que los juristas, los especialistas en disciplinas humanas y técnicas, los representantes populares, las autoridades gubernamentales; deben participar en el diseño de las políticas públicas en esta materia. A la vez, la ciudadanía debe ser parte integral de dicha política, es decir, su participación es de tal relevancia que no puede ser excluida de la parte operativa o estratégica.

En México, no existen políticas de Estado, son políticas gubernamentales de corto y mediano plazo, por lo que se insiste en la necesidad de establecer los acuerdos políticos necesarios entre las diversas fuerzas, para lograr implementar una política criminal de Estado, ya que el tema de la seguridad pública como obligación primaria de todo Estado Democrático, debe ser abordado en forma integral por todos los sectores de la sociedad, dejando de lado la confrontación, para arribar a una verdadera colaboración.

La sociedad mexicana es cada vez más participativa, más política, y más informada, por lo que demanda más espacios de participación en los asuntos de la vida nacional; especial interés despierta el tema de la seguridad pública ante la ineficacia de las autoridades para atacar la inseguridad que priva en el país. Las expresiones de la delincuencia, especialmente el crimen organizado son cada vez más violentas, por lo mismo, la sociedad exige, ante el fracaso oficial, ser tomada en cuenta en la búsqueda de soluciones a este problema social.

El trabajo científico criminológico debe ser el sustento de toda política criminal; así como de toda creación legislativa; la sociedad civil, representada en la academia, exige cada vez más ser escuchada en los diferentes foros de discusión para arribar a la elaboración de una política criminal como guía para el diseño de las estrategias y acciones que se plasman en programas concretos para solucionar la demanda ciudadana de seguridad.¹⁴⁹

Toda política criminal debe cubrir tres requisitos: ser justificable, gozar de consenso y ser objetivamente verificable.¹⁵⁰

- Justificable.- su instrumentación debe ser en los términos de un Derecho Penal mínimo o garantista, de lo que se trata es de reducir la punición mediante la prevención.
- Consenso.- en la generación de consensos, la política criminal debe ser tan sencilla y clara, de manera que permita el análisis y discusión por parte de las instituciones de gobierno involucradas y la sociedad a quien va dirigida. Sólo con este consenso autoridad – sociedad, basado en la confianza del diseño, propuesta, estrategias, acciones y programas, se podrá transitar hacia las soluciones de fondo en materia de seguridad pública.
- Verificable.- este requisito consiste en la evaluación, en la medición de los resultados de la política implementada; ya se hacía referencia a las formas de evaluación con que cuenta la sociedad civil para este proceso, a saber, entre otras, las investigaciones académicas y las encuestas de opinión.

¹⁴⁹ Cfr. GUDIÑO GALINDO, Julián Jesús, *Política Criminal y Seguridad Pública*, Banco de Conferencias Digitales: <http://www.tribunalmmm.gob.mx/conferencias/EscJudVer2001/txtconfePolJulian.htm>

¹⁵⁰ Idem

La democracia no se construye sólo con la participación en las urnas electorales, la sociedad tiene la imperiosa necesidad de participar en todos los aspectos de la vida nacional, las soluciones de fondo para el problema social de la inseguridad pública mucho dependen de esa participación ciudadana, sobre todo en un aspecto fundamental como lo es la elaboración de la política criminal, es tiempo de exigir ese espacio de participación; por otro lado, las autoridades deben ser sensibles ante esa necesidad ciudadana, deben mostrar su voluntad política para consensuar dicho instrumento de prevención del delito.

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- La Seguridad Pública es una función esencial de todo Estado de Derecho, que se diferencia de los servicios públicos porque conlleva la potestad, autoridad e imperio del Estado; y está encomendada a la policía; consistente en las diversas acciones que realiza ésta con el objetivo de brindar al ciudadano el disfrute y ejercicio de todos sus derechos.

SEGUNDA.- La Seguridad Pública debe entenderse desde dos vertientes: como función esencial del Estado y como institución de Fuerza Pública o Cuerpo de Policía. En este cometido del Estado existe una corresponsabilidad de la sociedad por lo que la Participación Ciudadana debe ser parte integral de las políticas públicas en esa materia.

TERCERA.- El fundamento Constitucional de la Seguridad Pública, es el Artículo 21 de nuestra carta magna, en el que se establece que ésta es una función a cargo de los tres niveles de gobierno; sin que esto represente una cuestión de jerarquía, sino de competencia.

CUARTA.- La política criminal es la parte de la política social general del Estado, que se ocupa de la prevención y tratamiento de la criminalidad.

QUINTA.- La investigación académica debe ser el sustento de toda actividad gubernamental; por tanto la investigación criminológica debe ser el fundamento de toda política criminal.

SEXTA.- La prevención del delito es más efectiva que la punición. Representa el aspecto más importante de la función administrativa de policía.

SEPTIMA.- El poder de Policía del Estado, consiste en la limitación por parte de éste, de los derechos subjetivos, para garantizar el bien o interés general; es la potestad legislativa que restringe derechos para el bien común; en otras palabras, es la norma elaborada por el legislador.

OCTAVA.- Policía, es la institución jurídica de Derecho Administrativo, que ejerce el Poder Ejecutivo, para asegurar el orden público. Debe ser una institución de ciudadanos al servicio de sus conciudadanos, por lo que las fuerzas armadas no deben tener una participación primaria en esta actividad, sino sólo de coadyuvancia.

NOVENA.- La ausencia de Seguridad Pública; denominada inseguridad pública, no es un problema exclusivamente policial, sino, y sobre todo, social.

DÉCIMA.- Existe en México un marco jurídico suficiente, para establecer políticas públicas en materia de Seguridad Pública, por lo que se requiere su aplicación práctica con una verdadera cultura de respeto al Estado de Derecho, y sin ponderaciones políticas.

UNDÉCIMA.- La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, representa el esfuerzo legislativo más acabado en materia de sistematización de la función de Seguridad Pública.

DUODÉCIMA.- El Estado debe actuar combatiendo la impunidad, para cambiar la percepción social ante la inseguridad pública y recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones.

DECIMOTERCERA.- Los medios de comunicación deben establecer principios deonticos que coadyuven en la función de Seguridad Pública.

DECIMOCUARTA.- La profesionalización en la procuración de justicia es un requerimiento urgente, sobre todo del personal sustantivo; pues el éxito de su actuación radica en la suma de las capacidades técnicas de la policía en labores de investigación, y las capacidades jurídicas del Agente del Ministerio Público en la integración de la averiguación previa.

DECIMOQUINTA.- La participación ciudadana en la función administrativa de policía, consiste en el hecho de formar parte activa en las tareas que realiza el Estado para combatir la inseguridad; aportando opiniones, acuerdos, y orientando acciones de manera conjunta con la autoridad.

DECIMOSEXTA.- Existen varias formas de participación ciudadana: la institucional, cuya expresión más visible son los Consejos de Seguridad Pública; la académica; y la estrictamente social, cuya expresión más representativa son las Organizaciones No Gubernamentales. La denuncia, la participación directa con la autoridad, y la autoprevención; son expresiones concretas de la participación ciudadana.

DECIMOSÉPTIMA.- La participación ciudadana en la función administrativa de policía tiene tres objetivos: la prevención del delito; como órgano de control externo hacia los cuerpos de policía; y para lograr una aproximación social con estos cuerpos de seguridad pública. El cumplimiento de estos objetivos representa una posibilidad real de disminuir los índices de inseguridad pública.

DECIMOCTAVA.- Son urgentes los acuerdos políticos entre las autoridades para la debida elaboración de una política criminal integral que incluya como parte sustantiva a la participación ciudadana. La ciudadanía, mediante las diferentes formas de participación; debe evaluar la actuación de la autoridad, sobre todo el cumplimiento en los hechos, de los planes en materia de seguridad pública; pues, no se puede controlar, lo que no se puede evaluar.

DECIMONOVENA.- En México son urgentes políticas de Estado y no de gobierno de corto y mediano plazos, sobre todo en materia criminal, en la que se contemple a la ciudadanía como parte integral.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1989.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Administrativo especial*, vol. I, Porrúa, México, 1998.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio, *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, Grijalbo, México, 2001.
- AHUMADA RAMOS, Francisco Javier de, *Materiales para el estudio del Derecho Económico Administrativo*, ed. Dykinson, Madrid, 2001.
- ANDRADE, Eduardo, *Instrumentos Jurídicos contra el crimen organizado*, IJ – UNAM, Senado.
- ANTAKI, Ikram, *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*, Ariel, México, 2000
- ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Ciencia Política, estudio doctrinario de sus instituciones*, UNAM, México, 1999.
- ASTORGA, Luís, *El siglo de las drogas*, Plaza Janés, México, 2005.
- BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, et.al., *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México*. INACIPE, México, 2004.
- BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel, *Policía y seguridad en México*, INACIPE, México, 2005.
- BERTALANFFY VON, Ludwin, *Teoría General de Sistemas*, FCE, México, 1991.
- BOBBIO, Norberto, et. al, *Diccionario de Política*, México, 2000
- BUSCAGLIA, Edgardo, et. Al, *Reflexiones en torno a la delincuencia organizada*, ITAM, INACIPE, México, 2006.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Policía y Estado Democrático de Derecho*, Porrúa, México, 2004.
- CASTILLO VELAZCO, José Maria del, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano, tomo I*, IJ, UNAM.

- CISNEROS FARÍAS, Germán, *Seguridad Pública: Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, UNAM, México, 2007.
- CORONADO PINTO, Gustavo, *Derecho de Policía aplicado*, Temis.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luís Humberto, et. Al., *Compendio de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2002.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, 1970.
- ESCOBAR, Raúl Tomas, *El crimen de la droga*, ed. Universidad, Buenos Aires, 1995.
- FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge, et. al, *De los maras a los zetas*, Grijalbo, México, 2006.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Hacia un tribunal federal de justicia administrativa*, Tribunal Fiscal de la Federación, tomo II, México, 1982.
- GALLARDO ORTÍZ, Miguel Ángel, *Ética y Deontología Policial; Policiología y Metapoliciología*, Facultad de Filosofía, Universidad Complutense de Madrid, 2006.
- GARCÍA LUNA, Genaro, *Contra el crimen, ¿por qué 1661 corporaciones de policía no bastan?, pasado, presente y futuro de la policía en México*. México, 2006.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Delincuencia organizada*, Porrúa, UNAM, México, 1997.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, Porrúa, México, 1996.
- GONZALEZ RUIZ, Samuel, et. Al., *El sistema de justicia penal y su reforma*, Fontamara, México, 2006.
- GONZÁLEZ VIDAURRI, Alicia, et. al, *Control social en México, D.F.*, UNAM, 2004.
- GONZÁLEZ VIDAURRI, Alicia, et. al, *Criminología*, Porrúa, México, 2005.
- GUTIÉRREZ, Alejandro, *Narcotráfico: el gran desafío de Calderón*, Planeta, México, 2007.
- GUTIÉRREZ Y GONZALEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*, Porrúa, México, 1993.

- HERRENDORF, Daniel E., *El poder de policía en un sistema de derechos humanos*, INACIPE, México, 1990.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, FCE, México, 2006.
- IBARROLA, Javier, *El Ejército y el Poder*, Océano, México, 2003.
- INNERARITY, Daniel, *La sociedad invisible*, Madrid, 2004.
- KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Porrúa, México, 2000.
- LONDOÑO CÁRDENAS, Fabio Arturo, *Derecho de Policía, consideraciones sobre la teoría general, la función policial y su importancia*. Universidad Nacional de Colombia.
- MARTINEZ GARNELO, Jesús, *Policía Nacional Investigadora del delito*, Porrúa, México, 1999.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo, 3er. Y 4º. Cursos*, Oxford, México, 2003.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1976.
- ONTIVEROS ALONSO, Miguel et.al. coordinadores, *La influencia de la ciencia penal alemana en Iberoamérica*. Tomo I, INACIPE, México, 2003.
- PAVARINI, Máximo, et. al, *Seguridad Pública: Tres puntos de vista convergentes*, ediciones Coyoacán, México, 2006.
- PEÑALOZA, Pedro José, *Seguridad Pública, voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, México, 2005.
- PEÑALOZA, Pedro José, et.al coordinadores, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, PGR, IJ UNAM, México 2002.
- PEÑALOZA, Pedro José; *Notas Graves y Agudas de la Seguridad Pública*, INACIPE, México, 2003.
- PEÑALOZA, Pedro José, *La prevención del delito: una signatura pendiente*, Porrúa, México, 2004.
- PÉREZ GARCÍA, Gabriela C., *Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México*, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C., México, 2004.

- RAMIREZ MARÍN, Juan, *Seguridad Pública y Constitución*, Porrúa, México, 2003.
- RAVELO, Ricardo, *Los narcoabogados*, Grijalbo, México, 2006.
- RICO, José María, compilador, *Policía y sociedad democrática*, Alianza, Madrid, 1983.
- RODRÍGUEZ MANZANERA, Luís, *Criminología*, Porrúa, México, 2005.
- RODRÍGUEZ MANZANERA, Luís, *Penología*, Porrúa, México, 2003.
- RUIZ HARREL, Rafael, *Criminalidad y mal gobierno*, ed. Sansores y Aljure, México, 1998.
- SANCHEZ GOMEZ, Narciso, *Segundo curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2005.
- SANDOVAL ULLOA, José G., *Introducción al estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, 1997.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, segundo curso*, Porrúa, México 2003.
- SODERMAN, Harry, et. Al., *Policía: planeación y métodos modernos*, ediciones Ciencia y técnica, México, 1991.
- VAZQUEZ, Ramón F., *Poder de Policía*, F. Díaz, Buenos Aires, 1957.
- YAÑEZ ROMERO, José Arturo, *El modelo institucional de la Policía Federal Investigadora de México*, INACIPE, México, 2006.
- ZAZUETA VILLEGAS, Ricardo, *Participación Ciudadana; la Democracia de todos los días*, Porrúa, México, 2003.

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

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

Ley de la Policía Federal Preventiva.

Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

Ley de Extradición Internacional.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

PÁGINAS WEB:

<http://www.presidencia.gob.mx>

<http://www.ssp.gob.mx>

<http://www.sre.gob.mx>

<http://www.senado.gob.mx>

www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/T/Torres%20Maria-Policia%20judicial.htm

http://www.abogadosdecordoba.org.ar/d_26t03.htm.

<http://www.icesi.org.mx>

<http://www.11uncongress.org>

<http://www.iadb.org/sds/doc/2108spa.pdf>

<http://www.tribunalmmm.gob.mx/conferencias/EscJudVer2001/txtconfePolJulian.htm>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99/art/art1.htm>