

20
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA POLITICA DE GOBIERNO EN MEXICO, EL IMPERATIVO DE LA SEGURIDAD PUBLICA

LA ORGANIZACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
MONICA GABRIELA GARCIA SEGURA

ASESOR: MTRO. ROBERTO MORENO ESPINOSA.



MEXICO, D. F.

269971

1999.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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

*A DIOS QUE ME HA ENSEÑADO
LA FELICIDAD, EL AMOR Y LA
SALUD.*

A MIS PADRES:

SILVIA Y GONZALO

COMO TESTIMONIO A LA
CULMINACIÓN DE UNA DE
SUS TAREAS EMPRENDIDAS.
CON TODO MI AMOR LES
OFREZCO ESTE, MI ÚLTIMO
ESFUERZO EN LA CARRERA
HACIA EL LOGRO DE UNA
ANHELADA META.

A MI HERMANA

GIGI

QUIEN ME HA APOYADO Y
MOTIVADO DURANTE TODA
MI VIDA.

A TODAS AQUELLAS
PERSONAS QUE DE ALGUNA
FORMA CONTRIBUYERON EN
LA REALIZACIÓN DE ESTE
TRABAJO Y EN ESPECIAL AL:
MTRO. ROBERTO MORENO Y
A M. VINICIO GALLARDO. A
MIS AMIGAS Y AMIGOS.

A MI FAMILIA (TÍOS, TÍAS,
PRIMOS Y PRIMAS); Y MUY EN
ESPECIAL A CARLOS
MENDOZA, QUIEN ME HA
BRINDADO SU APOYO
INCONDICIONAL.

GRACIAS

La Política de Gobierno en México, el Imperativo de la Seguridad Pública

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I.- EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO COMETIDO GUBERNAMENTAL	1
1.1.- La Seguridad Pública y La Procuración de Justicia en las Sociedades Precapitalistas.	1
1.1.1.- La Antigua Grecia	
1.1.2.- La Antigua Roma	
1.1.3.- Otras Sociedades Antiguas	
1.1.4.- Antecedentes en el Absolutismo	
1.2.- La Seguridad Interior del Estado y de la Sociedad en el Absolutismo.	6
1.2.1.- La Edad Media	
1.2.2.- El Renacimiento	
1.2.3.- El Estado Cameral	
1.3.- La Seguridad Pública en el Estado de Derecho.	14
1.3.1.- De la Segunda Mitad del Siglo XVIII en Adelante	
1.4.- Hacia un concepto de la Seguridad Pública.	20
II.- LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO, ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	22
2.1.- La Época precolonial	22
2.2.1.- La Colonia	
2.2.2.- México Independiente	
2.2.- De la colonia al México decimonónico.	24
2.2.2.- México Independiente	
2.3.- La seguridad pública en la tercera constitución federal de México.	29
2.4.- Del México revolucionario a la década de los 80's.	30
2.5.- La seguridad pública en México en la última década.	34
2.6.- La concepción contemporánea de la seguridad pública	38
III.- LA LEGISLACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.	42
3.1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	43
3.1.1.- La Seguridad Pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
3.1.2.- La Procuración de Justicia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
3.1.3.- Los Procedimientos Penales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
3.2.- La seguridad pública en la ley reglamentaria del artículo 90 constitucional: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	52
3.3.- La seguridad pública en la planeación: El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	54

3.4.- La seguridad pública en la vertiente de coordinación: Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	56
3.5.- La seguridad pública del D.F. en su ley reglamentaria: Ley de Seguridad Pública del D.F.	58
3.6.- La legislación municipal en materia de Seguridad Pública en México: El Reglamento Municipal de Seguridad Pública y Tránsito.	59
IV.- LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.	62
4.1.- Las Reformas Constitucionales de Diciembre de 1994.	62
4.1.1.- Procuraduría General de Justicia.	
4.1.2.- Seguridad Pública.	
4.1.3.- Poder Judicial de la Federación y la Función Judicial Local.	
4.2.- El marco programático de la seguridad pública en México	66
4.2.1.- El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.	
4.2.2.- El Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.	
4.2.3.- El Programa Nacional de Seguridad Pública (Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Violencia) 1998-2000.	
4.3.- La Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	73
4.3.1.- El Crimen Organizado.	
4.3.2.- La Coordinación en los Cuerpos Policiales.	
4.3.3.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública.	
4.3.4.- Los Bancos de Información.	
4.3.5.- Resultados y Posibles Soluciones.	
4.4.- La organización, acciones y funciones de los Cuerpos Policiacos, así como su organización.	78
4.4.1.- La Base Jurídica de los Cuerpos Policiales en el D.F.	
4.4.2.- La Estructura Orgánica de los Cuerpos Policiales	
4.4.3.- La Clasificación de los Cuerpos Policiales.	
4.4.4.- Los Derechos y Obligaciones de los Policías.	
4.4.5.- La Profesionalización de los Cuerpos Policiacos.	
V.- LOS ÓRGANOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO.	86
5.1.- La Procuraduría General de la República.	86
5.1.1.- Las Atribuciones Legales de la Procuraduría General de la República.	
5.1.2.- La Organización de la Procuraduría General de la República.	
5.1.3.- Los Agentes del Ministerio Público y Policía Judicial	
5.1.4.- Los Métodos de Información y Control	
5.2.- Secretaría de Gobernación.	90
5.2.1.- Organización de la Secretaría de Gobernación.	
5.2.2.- La Participación Ciudadana.	
5.3.- La Secretaría de la Defensa Nacional y La Secretaría de Marina.	93
5.3.1.- Fuero de Guerra	
5.3.2.- Control de Armas	

5.4.- Los Cuerpos de Seguridad Pública y Las Procuradurías de Justicia de los Estados.	97
5.4.1.- La Base Legal de los Cuerpos de Seguridad Pública en las Entidades Federativas.	
5.4.2.- La Jerarquización de la Seguridad Pública Estatal.	
5.4.3.- La Procuración de Justicia en los Estados.	
5.5.- Los Cuerpos de Seguridad Pública y Procuraduría de Justicia del D.F.	99
5.5.1.- La Seguridad Pública en el D.F.	
5.5.2.- La Procuración de Justicia en el D.F.	
5.6.- Los Cuerpos de Seguridad Pública y La Procuración de Justicia en los Municipios.	103
5.6.1.- La Base Legal de los Cuerpos de Seguridad Pública en los Municipios.	
5.6.2.- La Organización de la Seguridad Pública en los Municipios.	
5.6.3.- Organización y Funciones de las Policías Municipales y sus Órganos Auxiliares.	
5.6.4.- La Coordinación	
 VI.- CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	 108
 VII.- BIBLIOGRAFÍA	 115
 VIII.- ANEXOS	 120

Introducción

Esta tesis trata acerca de la Seguridad Pública en México. Su objeto consiste en explorar los problemas que son inherentes a la falta de seguridad pública en nuestro país y proponer soluciones al respecto.

La Seguridad Pública, constituye una síntesis de un conjunto de elementos y mecanismos de control social que la colectividad se impone, con el objetivo final de alcanzar un estado de convivencia armónica, en el que ninguno de sus integrantes violento o altere las condiciones impuestas por la misma sociedad. La seguridad pública se vincula con la idea de garantizar la integridad física de las personas y sus bienes, al mismo tiempo que preserva el libre ejercicio de sus derechos, libertades, el orden y la paz públicos.

Asimismo, la seguridad pública implica la obligación del gobierno de velar para que prevalezcan condiciones de bienestar social y de progresiva calidad de vida para la población, preservando la integridad y el patrimonio de la ciudadanía, así como el orden público. Dentro del servicio de seguridad pública o seguridad ciudadana se encuentran políticas gubernamentales que comprenden la prevención del delito, la procuración y administración de justicia y la readaptación social.

La seguridad pública como servicio y fin del Estado se deriva de la necesidad de lograr las condiciones de orden y paz para el desempeño de las actividades del hombre; es una función que se origina en la soberanía y potestad pública, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades colectivas básicas sujetas a un régimen de derecho público, que determina la regulación, la uniformidad, la adecuación e igualdad de cada uno de los integrantes de la comunidad y les brinda el pleno goce de las garantías individuales y sociales previniendo delitos y violaciones a las leyes y reglamentos.

Es pertinente destacar que la seguridad pública es un servicio que brinda el Estado a través de los diversos órganos de la Administración Pública. Los fines de la seguridad pública le son inherentes a la naturaleza misma del Estado y su consecución, compete a todos los integrantes del conjunto social, por responder a la voluntad general que representa la síntesis de las voluntades particulares que aspiran a un estadio de vida armónica, en la que cada uno pueda alcanzar su desarrollo pleno tanto en lo individual como en lo social.

Cabe destacar que acercándonos hacia una definición de lo que consideramos como seguridad pública, ésta es una función y una obligación del Estado, en cuanto a que deben mantener en orden y en paz a la sociedad, para que su convivencia sea benéfica para la Nación. Continuando con las definiciones, podemos afirmar que la seguridad interior es parte esencial de la tranquilidad y el orden; para que haya una buena administración de justicia, y previniendo la violencia y el crimen, siguiendo los reglamentos establecidos, de esta manera la sociedad es feliz. Por último, la seguridad nacional está relacionada tanto con la seguridad interior como con la seguridad exterior, es decir, con el comportamiento de los demás países y sus conflictos, y al mismo tiempo, con las pugnas entre la población y

entre los diversos grupos del poder.. Ahondaré a este respecto en el capítulo 2.6 *infra* 37-41).

Es menester establecer la diferencia que existe al referirse al Estado de Derecho, mismo que tiene que ver con la injerencia en el comportamiento de las autoridades y la Seguridad Pública que involucra la conducta de los individuos. A la luz del derecho positivo, la seguridad es un servicio público, y en la medida en que se caracteriza como función, su naturaleza se origina en la soberanía y en la potestad que privilegia el uso de la fuerza como atributo de la autoridad, por ello, la seguridad pública no es delegable.

Analizar los enfoques integradores de los factores que intervienen en la amplia concepción sobre la seguridad pública, es ir en busca de los verdaderos mecanismos en la acción del Estado; en el ámbito de la seguridad pública, la eficiente y eficaz respuesta del Estado a esta demanda generalizada, requiere entre otras cosas la reelaboración de un nuevo marco general en el que se instituyan las grandes líneas rectoras para la acción estatal.

La política de Seguridad Pública y Protección Civil representa para el Gobierno Federal, para los estados y los municipios, desarrollar un gran esfuerzo de coordinación y de concertación, sobre todo para la desregulación y organización de las dependencias encargadas, así como de actualización y capacitación de los servidores públicos, lo cual se pone de relevancia a partir del establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que marca una coordinación entre los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

Para efectos de exposición, el trabajo se encuentra estructurado en cinco capítulos:

En el primer capítulo abarcamos una serie de aspectos históricos que acontecieron en el mundo, acerca de la seguridad pública y la procuración de justicia; empezando desde el mundo antiguo y llegando a la época actual. Estableciendo corrientes de pensamientos que tuvieron una gran influencia en la situación actual del mundo. Además realizamos un breve acercamiento a la concepción de Seguridad Pública. En siguiente capítulo, denotamos los antecedentes históricos, de igual manera, pero en esta ocasión, en México; yendo desde la época precolonial y llegando al México actual. Estableciendo una conceptualización de la *seguridad pública* y sus diferencias con otros conceptos. En el tercer capítulo, hacemos referencia al ordenamiento legal de nuestro país; partiendo de la máxima ley la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y revisando leyes que emanan de ésta, como la Ley Orgánica de la Administración Pública y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y otras más específicas, tales como la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública del D.F. además del Reglamento de los Municipios. Por consiguiente, en el capítulo cuatro, analizamos las políticas llevadas a cabo por el Gobierno de México, desde las reformas Constitucionales de Diciembre de 1994 en cuanto a la Seguridad Pública y en la Procuración de Justicia; posteriormente observamos políticas específicas como el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 y el 1998-2000. Con lo que se concretan las acciones en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, al existir la coordinación entre los tres órdenes de gobierno; finalmente establecemos las acciones,

funciones, obligaciones y derechos de los cuerpos de seguridad pública. En el último capítulo, el quinto, realizamos un estudio de los órganos político-administrativos del país que están encargados de llevar a cabo las funciones de Seguridad Pública y de Procuración de Justicia, empezando por las Secretarías de Estado (Gobernación, Defensa Nacional y Marina), y los Ministerios Públicos, tanto Federal como los locales: además de los cuerpos de seguridad pública de la República en sus tres ámbitos.

Por último incluimos las conclusiones de la investigación, la bibliografía y documentos empleados en la fundamentación de la misma, así como los anexos con los cuales pretendemos complementar este trabajo.

1.- El Proceso de Construcción Histórica de la Seguridad Pública como cometido Gubernamental

A través de la historia, la visión de la Seguridad Pública como cometido del Estado, desde la época del Mundo Antiguo hasta la época moderna, ha tenido diferentes concepciones, de acuerdo a la evolución de la organización social y de las naciones, sin soslayar la apreciable visión de los teóricos en las diferentes etapas de la historia de la humanidad.

Definitivamente no se puede evitar la visión de Aristóteles o la posición de los Cameralistas del siglo XVIII en el naciente Estado Alemán, mucho menos las concepciones de las diferentes escuelas que se han encargado de estudiar al Estado, ponen de referencia el papel de la seguridad pública, y en general, lo que se entiende por procuración de justicia.

La Seguridad Pública surge de la necesidad de la población por contar con un sistema encargado de vigilar y asegurar sus bienes, sus propiedades y hasta a ella misma, esto se hace a través de varias medidas como los "policías", quienes tienen la facultad de ejercer el uso de la fuerza, en caso necesario.

1.1.- La Seguridad Pública y La Procuración de Justicia en las Sociedades Precapitalistas

La seguridad pública fue una función que surgió de la necesidad de la sociedad por contar con un control de la comunidad y sus libertades de acción, pero también fue importante el haber desarrollado aparatos y mecanismos encargados de brindar la procuración de justicia hacia los delinquentes y hacia las personas afectadas por estas personas y es el Estado y el Gobierno, el controlador de estos organismos.

En el Mundo Antiguo, se decía que había discriminación entre el "ciudadano" de una comunidad nacional y el extranjero en ella.¹ Se consideraba que debían haber diferencias entre los nativos de ese lugar y los que iban de fuera por el motivo que fuera, por lo que decían:

Siempre hay contraste frente a los "extranjeros" sobre todo contra los vencidos en guerras, convirtiéndose en esclavos, xenofobia y racismo. Los romanos buscaban soluciones intermedias.²

En el transcurso de la historia se han visto diferentes mensajes de universalización en cuanto a la igualdad de los seres humanos, entre las que se encuentran:

¹ Véase el Seminario de Investigación para la paz (90-91). *América Latina y Nuevos Conceptos de Seguridad*. Departamento de Cultura y Estado, p 355.

² *Ibid.*, pp 355-357.

1. Durante la antigüedad con los griegos, hubo una mejora en la naturaleza de los seres humanos; pudiendo ser considerada como una ciudad del mundo.
2. Con los cristianos se dio una igualdad del origen y del destino de los seres humanos. Dicho por Jesús en el Evangelio en donde no debe haber diferencias entre los judíos y los no judíos.

1.1.1.- La Antigua Grecia

La historia de la Antigua Grecia, la cual se dio entre el año de 1104 hasta el 46 a.C. y se dividió en cuatro periodos básicos para su estudio. Durante los dos primeros periodos, se puede destacar, entre otras cosas, que el individuo no era considerado como tal, sino como elemento de la colectividad; por lo que la policía realizaba sus funciones de acuerdo a las necesidades de la colectividad como un todo.³

En la antigua Grecia existía una autoridad, fuera del rey, que llamaban *los Éforos* (considerados como inspectores), quienes podían castigar a los reyes por incumplimiento del culto a los dioses y por ejercer un mal gobierno, además los soberanos debían jurar ante los primeros, la observancia de las leyes. Cabe destacar que en aquella época de la historia, la "*Politeia*" era la responsabilidad común de mantener el orden público, por parte de todos los integrantes de la sociedad y para su cabal cumplimiento, otorgaban el poder a los Éforos.

Aristóteles llamaba Polis a la comunidad organizada, teniendo ésta una finalidad.⁴ Él fue el primero en referirse al régimen del gobierno mediante la ley y decía que debían existir para controlar las pasiones y los apetitos, así como los caprichos, que era un medio para llegar a la justicia y ésta debía ser aplicada por el Estado a través del derecho, para asegurar que quienes tenían bajo su responsabilidad la aplicación de la ley, actuaran con la normatividad creada por la sociedad y de acuerdo con los fines del Estado, respetando así el derecho de las personas cuyos deberes y obligaciones debían estar garantizados, observando la igualdad y la desigualdad con rectitud y equidad que eran las ideas que representaban a la justicia, evitando siempre crear en la sociedad resentimientos por la injusticia.⁵

Los Griegos se dedicaron a desarrollar más la política, que la ciencia de la policía. Denominaban "policía"⁶ al régimen de la ciudad y posteriormente la convirtieron en la actividad del régimen. Desde esta época, hasta el siglo XV, el "*policía*" estaba designado a todas las actividades estatales; siendo dentro de las polis griegas (ciudad-estado) una actividad pública o estatal y manteniéndose al desaparecer estas.⁷

³ Véase: Fiorini Bartolomé, A., *Poder de Policía*. Buenos Aires, Argentina, Edit. Alfa, 1957, pp 25-26.

⁴ De Aristóteles. *La Política*. Madrid, Edit Espasa-Calpe, 1974, p 24. Es un arreglo de todos los ciudadanos que tienen en común.

⁵ *Ibid.*, 32.

⁶ El poder de la política (policía) era la potestad de vigilar el orden de la vida común de la polis, idea que refleja claramente el anhelo por alcanzar la democracia directa, además es una idea que sigue a lo largo de la historia.

⁷ Véase: Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Parte General, Tomo II, XVII-4.

En el año del 620 a.C. se le dio al Tribunal Superior de Justicia de Atenas la facultad de vigilar la aplicación de la ley y procurar la justicia en asuntos de homicidio y de atentados contra la seguridad del Estado y del exacto cumplimiento de la Constitución democrática. Lo que trae como resultado el establecimiento de un órgano encargado de administrar la justicia y de vigilar el recto cumplimiento de sus leyes.

La voz de "Policía" en Grecia, derivó de *Politeia*, que era la forma de establecer a su Gobierno. Posteriormente, en los Estados Renacentistas en Italia y Francia, fue donde *adquirió una importancia mayor, ya que era un instrumento en las manos del príncipe, considerado como un instrumento político.*

El que hubiera una conceptualización del vocablo, diferente en los diversos lugares dio origen a que hubiera un desarrollo separado de la policía, siendo uno en Francia, que es la original y otra segunda es la Alemana, dando origen a las Ciencias Camerales, considerados como una forma de defensa del soberano y no de ataque.⁸

Se puede concluir que en la antigua Grecia, los "policías" eran los encargados de mantener el orden de la comunidad; existiendo asimismo un órgano encargado de procurar justicia, vigilando que las leyes se cumplieran como era debido. De aquí se observa que desde la antigüedad se ha visto la necesidad de que existan organismos encargados de velar tanto por la tranquilidad de la población como porque exista justicia entre ésta, con plena observancia de la rectitud en la aplicación de las leyes.

1.1.2.- La Antigua Roma

En la Roma Antigua, se entendía a la justicia como la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo; pero lo difícil era saber hasta donde llegaba lo suyo de cada quien. La justicia era un ideal, era un anhelo constante, era la condición del bien de la sociedad; era el tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Entre los romanos se llegó a considerar más importante la capacidad del individuo de generar riqueza, que él mismo, llegándose a considerar que la propiedad particular era una extensión del individuo. Se dice que en la época del esplendor Romano hubo estabilidad ya que el gobierno brindaba firmeza a las clases económicamente poderosa, generándose un cambio en su sistema jurídico y respetando todos los pactos celebrados entre los particulares, especialmente en lo referente a lo patrimonial.

En Roma por el año del 367 a.C. existió la institución del *Pretor* quien tenía bastante poder y era el encargado de velar por la seguridad del territorio que le era encomendado y quien administraba justicia en los términos que se le indicaba; pero había que ser cuidadosos

⁸ Véase: Von Justi, Juan Enrique. *Ciencia del Estado* Estudio Introdutorio Omar Guerrero, México, 1996, IAPEM, p XVIII.

porque era grande el poder con el que contaba y podía caer en la tentación de convertirse en tirano.⁹

Pero esto era diferente a la función militar a cargo de los cónsules, que dentro de sus atribuciones se encontraba hacer porciones de tierra en movimiento, y cuando ya estaban pacificadas, pasaban al poder de los Pretores. Los Pretores tenían un tinte sagrado por lo que no podían ser agredidos y cualquier agresión hacia ellos o sus familiares era castigada con la pena de muerte.

Cuando entraba un nuevo Pretor al poder, podía continuar el mismo programa de su antecesor o bien adoptar otro nuevo, el cual llevaría a cabo durante su estancia en el poder. El Pretor resultó el embrión de lo que ahora conocemos como Procurador de Justicia, pero a través de la historia adquirió diferentes perfiles, pero siempre con la constante de aplicar el derecho que rige la vida social y la organización política de los pueblos.

En cuanto a la función de los policías de esa época, se trataba de proporcionar un equilibrio entre el orden público, es decir, en la relación entre particulares y que obtuvieran un bien común, ésta armonía se tradujo en la grandeza del Imperio Romano. Se puede concluir de esta civilización que a diferencia de los Griegos, era más importante la riqueza individual y no la colectiva, dándole el gobierno más importancia a las clases ricas que a las pobres. Además, contaban con el Pretor que era el órgano de procuración de justicia y que al mismo tiempo les brindaba seguridad; los cónsules eran los militares que estaban encargados de dominar las regiones para posteriormente entregárselas al Pretor. Como se puede observar, contaban con una buena organización en la que también existían los castigos.

1.1.3.- Otras Sociedades Antiguas

En la época del siglo IV a.C., en la India antigua, se hablaba de las ciencias de Vedas, en ellas se estipulaban los deberes respectivos de las castas y de la vida religiosa. Establecía que el rey sólo podía mantener el control de su gente y de sus enemigos, a través del ejército y de la tesorería.¹⁰ Existían castigos (una acción coercitiva) ejercidos por el gobierno, los considerados merecidos por lo que habían cometido; porque quien los aplicaba de más, se volvía repulsivo y quien los utilizaba poco se volvía despreciable; para que hubiera una buena aplicación de las leyes (debían poseer facultades mentales), existiendo la enseñanza por parte de los ancianos profesores, quienes enseñaban durante todo el día. Debían estar en constante actividad y ejerciendo su autoridad. Decían que debía haber 3 propósitos en la vida: la riqueza, la caridad y los deseos, considerando al primero como el más importante.

Los Ministros del Rey, debían ser personas que tuvieran antecesores que también lo hubiesen sido, sabiendo que conocían los antecedentes de los eventos pasados y que además

⁹ Véase: Benítez Treviño, Humberto. *Filosofía y Práxis de la Procuración de Justicia*. México, Edit Porrúa, 1994, pp 11-14.

¹⁰ Véase: Kautilya. "El Arthashastra", en *Revista de Administración Pública (RAP)*. México, INAP, No. 54, Abril-Junio 1983, pp 403-509.

nunca lo abandonarían. Además contarían con características, tales como: ser sabios, valientes, hábiles, inteligentes, leales, saludables; por lo que un excomandante del ejército, podía incitar a cualquier ministro a que le ayudase a asesinar al Rey, pero este último contaba con sus espías y sabía quien aceptaba estas propuesta y quién no.¹¹ Los enemigos del Rey, tanto extranjeros como locales, podían ser persuadidos por medio de regalos y recompensas.

Contando con la seguridad en su reino y la de toda su familia, ellos podían proceder a brindarla a la demás gente. Para la seguridad de la gente¹², se establecía el reino rodeado de ríos, montañas, bosques, cuevas, contando con fuertes manejados por guardias fronterizos en los extremos y aprovechando los recursos naturales antes mencionados y muchas veces construyendo torres cuadradas y puertas, y habiendo vigilantes de trampas, arqueros cazadores en el interior, habiendo pasajes terrestres. El elefante era su mayor arma contra los enemigos, ya que era capaz de destruir sus fortificaciones y campamentos. Aquí se puede observar que aprovechaban los recursos con los que contaban para poder constituirse en una fortificación, protegiéndose de cualquier enemigo que pudiera invadirlos, incluyendo a los animales que ya tenían dominados y entrenados para sus servicios.

Contaban con una organización a base de *Directores* quienes eran los encargados de guiar y organizar a la gente a su cargo para mantener el orden y la tranquilidad del lugar. Entre los que se encontraban:

- El Director de carruajes era el encargado de examinar el entrenamiento de las tropas al lanzar flechas, arrojar mazos y garrotes, usar armaduras de malla, en el equipo, el manejo de los carruajes, el pelear sentados y controlar los caballos.
- El Director de Infantería conocía el poder o debilidad de las tropas hereditarias, de las tropas contratadas, del cuerpo de corporación de tropas, de los ejércitos de reyes amigos o enemigos y de tribus salvajes.
- El Director de pasaportes estaba encargado de proporcionar estos y de revisarlos al momento de entrada y de salida de la gente multando al que lo falsificara.

Se puede concluir de estas civilizaciones “Vedas”, que contaban con una buena organización en la que existían los encargados de cada área y en la que contaban con protección hacia cualquier intento de invasión, ya que aprovechaban los recursos naturales de su alrededor. El Rey y su gente eran personas capaces y aunque tenían tentaciones de corrupción, éstas siempre se descubrían gracias a los espías. Contaban con castigos, por parte del gobierno, de acuerdo a la gravedad de su falta.

1.1.4.- Antecedentes en el Absolutismo

Desde 1498, se generaron los antecedentes de la policía del Absolutismo, generándose la monopolización de la vida pública, sin haber poderes intermedios que manejaran a la

¹¹ Cabe decir que un Rey debía ser accesible a toda la gente, cuando le fueran a hacer alguna petición, para que así hubiera confianza del pueblo hacia él.

¹² Considerándose esto ya como un antecedente de la Seguridad Nacional.

población, contando directamente con personas-autoridades. En Alemania, como en otros países Europeos, se inició el desarrollo administrativo, a través de la organización financiera, ya que la hacienda estaba bajo el mando del Mariscal de la Corte, junto al cual trabajaban el Camerario y el Canciller.

Cabe decir que hasta este momento, ya se hablaba de cierta seguridad, (de la colectividad), con personas encargadas de proporcionar la procuración de justicia, con sus leyes y reglamentos existentes, en los que estipulaban los castigos, y habiendo un poder supremo al mando.

1.2.- La Seguridad Interior del Estado y de la Sociedad en el Absolutismo

El régimen Absolutista tuvo sus antecedentes y su desarrollo en varios siglos por lo que abarcó varias épocas en las que se divide la historia del mundo. Por lo que en este capítulo analizamos algunas.

1.2.1.- La Edad Media

Durante la Edad Media, hubo una serie de moderaciones, tales como:¹³

1. La situación del comercio con los extranjeros, en primer lugar dependía de cómo trataran ellos a sus comerciantes, era como iban a ser tratados en Inglaterra, habiendo libre circulación, excepto en tiempo de guerra; todo esto venía en la Carta Magna de 1215 de ese país.
2. Tenían un trato diferente los estudiantes de las Universidades en las diferentes Naciones.
3. Convivían los diferentes grupos étnicos y religiosos, en el tiempo de la Reconquista Española. Dándose la revalorización de universalizar la tendencia humanista, existiendo varios filósofos y teólogos, tales como: Erasmo, Tomás Moro, Luis Vives, Fray Bartolomé de las Casa, Francisco de Vitoria.

A lo largo de la Edad Media hubo un gran control social por parte de la Iglesia Católica. Dios era considerado como el centro de toda actividad humana; empezando por afirmar que cada individuo pertenecía a un lugar en determinada clase social, por voluntad de Dios, sus posesiones dependían de él y por consecuencia le pertenecían a él también; su representante en la tierra era el Papa y sus disposiciones eran sagradas y los Reyes tenían el deber de vigilarlos.

Existía el dominio policial ejercido por los sacerdotes, considerado como un poder impuesto hacia los individuos de la comunidad, y ellos eran quienes los guiaban y los controlaban. Esta forma de dominación funcionó durante la Edad Media, en la que se revelaban los

¹³ *América Latina ... op. cit.*, 383 pags.

secretos por medio de la confesión y lo cual ayudó a mantener el control dentro del Estado Feudal.¹⁴

Fue en el Feudalismo en el que había una relación de señor hacia el siervo. Posteriormente hubo derecho escrito, lo que generó una gran evolución. Dada la capacidad económica de pequeños comerciantes, trajo como consecuencia la creación de las asociaciones llamadas *Burgos*, quienes al igual que otras pequeñas villas o municipios crearon su propio sistema de vigilancia, relativamente al margen de las disposiciones reales y religiosas, porque tenían mayor necesidades de seguridad especial, debido a sus actividades comerciales. La burguesía¹⁵ europea hablaba de las garantías y las libertades, consideradas éstas como una condición jurídica, para poder realizar su vida cotidiana, introduciendo a los jueces, siendo éstos unos profesionales, capaces de resolver sus conflictos con conocimiento de causa.

Era el príncipe territorial quien inicialmente ejercía las funciones del procurador de justicia, y todos los siervos y los extranjeros que entraran a sus dominios quedaban bajo su jurisdicción. El Señor Feudal tenía las funciones de: garantizar la seguridad a sus súbditos y proteger a quienes transitaran por su territorio, era el encargado de salvaguardar la paz pública.

Pero durante esta época se llegó a la barbarie en cuanto a implantación de justicia, ya que sus métodos eran crueles y duros.¹⁶ Esto se dio a través de los mecanismos de control que introdujo la Iglesia, ya que formaron instituciones que vigilaban, prevenían, juzgaban y sancionaban, las conductas que iban en contra de la tranquilidad y la armonía de la sociedad.

Empezaremos por hablar de la definición que dio Max Weber¹⁷ del Estado en la que lo propone como un detentador del monopolio de la coacción física legítima. Además mencionaba que tenía este poder el soberano y que estaba señalado como un ordenamiento jurídico que lo regulaba.

Esto es cosa que se ha visto desde el siglo XI en el que se dio la acumulación y posteriormente la monopolización de poderes de los monarcas absolutistas de los siglos XVI y XVIII, y que se marcan como el antecedente de las características actuales.

Al mismo tiempo que se dio el uso de la fuerza física y se coartaba la libertad de acción de los individuos, se presentó la limitación psicológica en la que al mismo tiempo que se restringía, surgía la paz que se necesitaba para la convivencia entre la sociedad.

Debe destacarse que durante la Edad Media, no se desarrollaron cuerpos policiales como tales, sino que la función policial quedaba implícita en una serie de pactos establecidos entre

¹⁴ En Del Valle, Alfredo (coordinador). *Seguridad Pública, Militarización y Derechos Humanos*. México. Edit Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. 1997. p 68.

¹⁵ Entendiéndose a la "Burguesía" como un cuerpo o conjunto de burgueses o ciudadanos de las clases acomodadas o ricas. Del "Diccionario de la Lengua Española" Edit. Printer Colombiana, 1995, p 104.

¹⁶ Benítez Treviño, Humberto. *Filosofía y Práxis ... op. cit.*, pp 15-16.

¹⁷ Véase: Weber, Max. "La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo", en la *Revista de Derecho Privado*. México, UNAM, 1978.

los señores feudales y sus súbditos, era una actividad recíproca porque los feudales se responsabilizaban de la seguridad de los súbditos a cambio de que estos últimos obedecieran y trabajaran para los primeros y que además no portaran armas, habiendo prohibición de duelos. Esto marcó otro antecedente de la policía actual. Estaban regulados por "pactos" en los que se establecían los deberes y obligaciones de cada uno; entre los asuntos que se trataban estaban: los antiguos derechos, la libertad habitual, la inviolabilidad de domicilio, la protección contra detenciones arbitrarias, condiciones de imposición y pagos de impuestos, etc. Hay varios ejemplos de estos, tales como: La Carta Magna inglesa de 1215, la Petition of Rights de 1625, entre otras.

En esta época de principados, la policía tenía como actividades generales las de: reprimir actos contrarios al orden, la religión, el derecho, y las relativas a la justicia, la paz y la prosperidad.

En manos del Príncipe quedaron las actividades financieras del Estado, al igual que las diplomáticas y las militares, en las manos de la burguesía estaban las actividades policiales, las de vigilancia y la seguridad de esos gremios. Originando que la actividad del Estado se tornara genérica y la de la burguesía específica. Dando por resultado una diferencia de intereses entre los nobles, la iglesia y los burgueses, considerándose estos últimos superiores en número y control de las masas.

La idea de restringir al poder soberano y al mismo tiempo que fuera obedecido por los súbditos, que venía de la intervención de los parlamentos (Cortes, Estados Generales o Asambleas sin la idea de representación, sino de negociación entre el príncipe y el "populus"), fue el contexto en el que se desarrolló el pensamiento Contractualista, teniendo como principales representantes a: Hobbes, Rousseau, Locke, Kant, etc.

Fue en España donde se inició el régimen del Estado Moderno, ya que por causa de las guerras internas y buscando la paz social interna, se recurrió a que el Estado fuera el que se encargara de brindar la paz, en las Cortes de Valladolid de 1440, dirigiéndose al rey.

Podemos decir que en la Edad Media, el que los Reyes brindaran la seguridad y la procuración de justicia era porque Dios les había dado ese poder a través de su representante en la tierra: el Papa.

Con las leyes escritas se dio un gran paso porque la procuración de justicia ya se basaba en algo que no era tan fácil de cambiar en cada caso que se presentaba.

Los Príncipes tenían varias actividades que controlar, pero dentro de ellas no estaban contenidas las de seguridad, sino que éstas estaban en manos de la burguesía. La necesidad de personas que vigilaran por la seguridad de los comerciantes fue un paso muy importante en la historia porque se vigilaba por el patrimonio de las personas como individuos. Aunque no debe olvidarse que los Señores Feudales eran quienes vigilaban por la seguridad de sus súbditos (por los pactos existentes entre ellos). Pero esto trajo consecuencias

posteriormente, porque originó conflictos de interés en el interior, que culminaron cuando el Estado Moderno se encargó de brindar la seguridad.

1.2.2.- El Renacimiento

En la época del Renacimiento se generaron los conceptos de: Contrato, Mercancía y Seguridad, los cuales llevaron a la mentalidad estatal y burguesa, y que sirvieron de antecedente de la "seguridad" en el siglo XV.

Consideraban a la Seguridad como el fin primario del gobierno político, por lo que el abandonarlo era el entregar la vida pública a la inseguridad de las discordias y por lo tanto llevaría a la ruina del Estado. El origen de la monopolización de la seguridad, considerado como pilar del Estado moderno, que se manifestaba en ese entonces en la circulación tanto de las personas como de las mercancías, se vio plasmado en los Estados Absolutistas y que acabaron con el fin de las Cortes.

En el *Leviatán*, Hobbes, hizo ver que se le debía al Estado la paz y la defensa de la vida, que se debían unir los individuos que formaban la multitud, en contra de los enemigos externos comunes, por supuesto, que con uso de la fuerza y utilizando todos los medios necesarios para poder conseguir su fin.¹⁸ Este pensamiento llevaba a la idea de la soberanía, siendo éste un poder absoluto y con el respectivo respeto de las leyes.

El mismo Hobbes dijo que el hombre buscaba someterse a otros para cumplir su finalidad de la seguridad; además que no bastaba con comprometerse de palabra o por escrito, como por ejemplo en: no robar, no matar, etc., ya que la malicia de la naturaleza humana le es inherente, por lo que debe haber un castigo de por medio, para reforzar esa promesa.¹⁹

Durante esta época, entendían "Seguridad" como contar con la paz y tranquilidad de sus súbditos dentro y fuera de su ciudad, esto se dio como un sistema de gobierno de los príncipes medievales del siglo XV y posteriormente de los soberanos absolutistas.

Ya en el Absolutismo (siglos XVI y XVIII) se crearon organismos o instituciones burocráticas, tales como: Ejércitos (para defensa tanto interna como externa, con uso de la fuerza), Tribunales (para conflictos), Diplomacia, Administración, etc. Se buscaba el mayor bienestar para el pueblo, pero sin consultarles cuál era éste, sino que estos organismos eran los que decidían, de acuerdo a su criterio. En estos Estados Absolutistas del siglo XVI, la concepción del Estado que se tenía, en cuanto al Soberano, era que él tenía la potestad, conducción, la protección y condición de garante de los derechos y de la felicidad de los súbditos, llamándosele "Poder de Policía".^{19, 20}

¹⁸ Hobbes, Tomás. *Leviatán*. México, Edit. FCE, 1970, p 25.

¹⁹ Véase: Hobbes, Thomas. "El Derecho de la Persona y el Poder Soberano", en *Del Ciudadano*, traducc. del latín Catrysse, André. Materiales de Cultura y Divulgación Política Clásica, México, Edit. Madero, 1975, No. 25, PRI, pp 4-5.

²⁰ Fiorini Bartolomé, A., *Poder de ... op. cit.*, p 37.

La función de dominación de la policía se ejercía a través de inspectores y de la acusación secreta. La policía se encargaba de fortalecer el vínculo de los individuos con el sistema de producción, al mismo tiempo que respetara los lineamientos establecidos.²¹

Entre las concepciones de la policía absolutista, se encuentra la de tomarla por la forma clásica del ejercicio nacional del poder, siendo una actividad del Estado, considerándose una rama específica, como lo son la hacienda o la justicia. Era la policía la que fomentaba el desarrollo y crecimiento de los individuos y por lo tanto el del Estado.

La *Policía* fue una disciplina que desde su inicio y hasta su fin, sus principales escenarios fueron: Alemania, Francia y España, durante los siglos XVI y XVIII. La policía era una parte del Estado siendo considerada como una característica de éste. Se dedicaba a vigilar y controlar a la sociedad, para que de esa manera hubiera un beneficio de la vida en ésta y al mismo tiempo se fortaleciera al Estado.²² Era el gobernar racionalmente y posteriormente dio origen y forma a las Ciencias Camerales durante el siglo XVIII.

Con esto se puede ver que ya en esta época se puede distinguir la actual Seguridad Nacional, en la que se protegía a la población de posibles invasiones de extranjeros y de tener el peligro de perder su soberanía (al respecto hablaré posteriormente).

En el siglo XVII en Holanda se presentó un proyecto de lo que sería la policía del Estado, en donde se hablaba de cuatro grandes autoridades, al lado del rey, encargándose de la justicia, la hacienda, el ejército y la policía, de cierta manera ya era una manera de racionalizar la organización de los individuos y sus acciones, siendo esto desde el Estado.

En ese mismo siglo, Luis XIV, en Francia, por un Decreto Real creó una institución de policía, y nombró a un jefe (Lugarteniente de Policía), ésta se encargaba de vigilar la calidad de los alimentos, precios, construcciones, sanidad, nodrizas, inundaciones, incendios, carruajes, contenido de los libros, folletos, y la vida íntima de los escritores, etc. En fin, tenían muchas funciones que vigilaban el comportamiento y el modo de vida de la población del lugar. Los gendarmes²³ eran los encargados de la función policiaca teniendo también las actividades políticas. Además el rey contaba con sus espías, que llevaban por nombre *Policía Secreta o Política*.

Pero al mismo tiempo que se desarrollaba el Absolutismo, se estaba gestando y empezando a manifestar la Ilustración, junto con las ideas que esta etapa trajo consigo, claro que tuvo antecedentes de otras épocas, tales como la del Feudalismo y sus instituciones. Se concibe la idea que al sacrificar una parte de su libertad, al establecer sus leyes, se creaba una soberanía nacional, para así poder vivir con tranquilidad y seguridad. Existieron varios delitos que eran clasificados como tales y que a la vez limitaba la libertad de los individuos.

²¹ Del Valle, Alfredo (coordinador). *Seguridad Pública, Militarización ... op. cit.*, p 68.

²² Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Edit. Harla, 1985, p 28, 31 y 33.

²³ El origen de gendarmes es: gens d'arms, es decir gente de armas.

Otro aspecto importante de esta época fue que tuvieron vigilantes o guardias distribuidos por toda la ciudad y contaban con lugares alumbrados. La policía, a diferencia del ejército, se encargaba de mantener e instituir la seguridad interna del Estado. En esta época se protegían tanto los bienes como a las personas.

En el Absolutismo, la policía era el Poder y tenía la misión de promover y desarrollar las fuerzas sociales todavía débiles del periodo Mercantilista, ya que a las fuerzas privadas les faltaba el poder de una clase burguesa fuerte y desarrollada. Era por eso que intervenía en los procesos de producción, distribución y precios, y llegando hasta la vestimenta, la higiene, etc.

En este pensamiento, la regulación, la vigilancia y la prevención social eran un principio necesario, aunque limitado, de la acción estatal de control sobre el mercado, y estaba fundado en la defensa de la particularidad del principio básico de la existencia de la sociedad civil. Por supuesto que ese poder interventor era necesario, pero debía acatarse a las leyes Capitalistas.

Podemos concluir que en el Renacimiento, la seguridad se convirtió en el fin del Estado, siendo considerado éste como lo primordial, y ya no como el brindarla hacia la sociedad que *deja de ser el elemento principal*. En el Absolutismo se institucionalizaron palpablemente los organismos de defensa tanto interna como externa (ejército, Tribunales, administración). Ya no había una sola autoridad al mando, sino que se repartían en diferentes autoridades las actividades. Creándose las agrupaciones de policías distribuidos por las ciudades que velaban por la seguridad de la población (en todos los aspectos). Todas las autoridades estaban sujetas a las leyes existentes.

1.2.3.- El Estado Cameral

El Estado Cameral y de Policía fue la forma de organización que se tomó en el Estado Absolutista, siendo que la *Cámara* era la organización medular de la administración pública absolutista y la policía era la fuerza propulsora del movimiento de dominación sobre el ámbito territorial; denominándose a los miembros de la Cámara como los *Cameralistas*, quienes eran los funcionarios de la administración pública, los cuales se organizaban en forma colegiada y la policía era su principal actividad. El Emperador era la máxima autoridad y estaba por encima de las demás clases sociales, sabiendo que los derechos de los emperadores eran impuestos por el Estado a través de la policía. La felicidad de la población era el objeto de la policía, convirtiéndose en una fuerza y en grandeza, esto empezó como un fin del Estado, tocándole al príncipe ésta tarea. El príncipe tenía el "Derecho de policía", el cual significaba ejercer el poder necesario sobre los súbditos para cumplir sus fines.

Dentro del Cameralismo, se perciben dos etapas: encontrándose que en la primera se desarrollaron los *Cameralistas Mercantilistas*, los cuales tenían como principal tarea la de fortalecer al Estado y al Rey por medio de la administración de los bienes estatales, y en la

segunda etapa se desarrollaron los *Consejeros de los Príncipes*, siendo los que proponían usar las nuevas tecnologías administrativas que se estaban generando, además que se acumuló el conocimiento y se expandió a través de los catedráticos y se convirtió en la base de las normas internas de la administración pública.²⁴

En Alemania, la fuerza activa, nutrió más al poder estatal que en otros países, como en España y en Francia. Dando por resultado un desarrollo por separado en Francia y en Alemania, en el siglo XVIII; la *Police* de Francia dio origen a la posterior Ciencia de la Administración del Estado burgués de derecho, considerada como una gran contribución hacia las Ciencias Sociales; y en Alemania la *Policey*, estuvo asociada al desarrollo del Cameralismo, denominada la *Ciencia de la Policía*, la cual formaba parte de las Ciencias Camerales.

Podemos afirmar que entre el Cameralismo y la Policía, el vínculo existente, se basaba en la "cosa pública" y su relación con el bienestar. Llegó a desarrollarse tanto la policía en el Cameralismo²⁵, que la llegaron a considerar la "*Ciencia de la Policía*"; esto fue porque se dieron algunas disposiciones policiales, teniendo el propósito de dar arreglo a la vida pública.

La Ciencia de la Policía todavía no era considerada como una ciencia, sino más bien eran prácticas administrativas sistemáticas, las cuales se encargaban de proporcionar los víveres, el agua y la convivencia social, formulaban las características tanto de las obras públicas como de las viviendas privadas, controlaban el tráfico mercantil, custodiaban la salud pública y las bebidas y alimentos.

La policía debía procurar que aprendieran las ciencias, el arte y los oficios, no haciendo caso a los lujos y la disipación y la ociosidad. Además eran los encargados de velar por el orden porque entre los ciudadanos no se desacreditaran, así como evitar que usaran pesos y medidas falsas, y no permitir alborotos en las calles, así como prevenir los robos.

La llamada *Administración Cameral* en Alemania, fue evolucionando a través de tres etapas: la primera se generó entre el año de 1412 y 1648, en la que hubieron instituciones llamadas Consejo de Estado o Secreto y estando encargada de la administración pública, y la cual derivaba del Consejo de la Corte; en la segunda etapa (1648-1701), las finanzas adquirieron tanta importancia que se creó la Escuela del Fiscalismo, teniendo el propósito de estudiar la manera de incrementar los ingresos del Estado; en la tercera y última etapa (1701-1797), se crearon los Organismos Burocráticos, culminando con la antigua administración pública llevada hasta ese momento por los Cameralistas.

En esta última etapa se terminó con la corrupción de los funcionarios públicos que se había estado desarrollando. Acabaron las actividades del Consejo de la Cámara y dio origen al Gabinete del Ministerio, el cual ya no sólo se encargaba de la administración interna y externa, sino también de la supervisión de las funciones judiciales y las religiosas.

²⁴ Guerrero Orozco Omar. *Introducción a la ... op. cit.*, p. 32

²⁵ Siendo los Cameralistas los Administradores del Estado Cameral.

En Alemania, se dio una nueva forma de organización administrativa, puesto que ya no sólo estaban orientados a mantener lo que tenían, sino también a mejorar lo que tenían, a través del progreso de las condiciones adecuadas, dando por resultado el llamado *Cameralismo*, en él se contaba con trámites de las oficinas, con ello buscaban tener un mayor poder del Estado. Fue considerado como una técnica y una teoría de Gobierno.

Surgió el concepto del actual *Funcionario*, considerado como un servidor público de carrera, porque contaban con estudios profesionales; ellos eran funcionarios destinados a velar no sólo por la seguridad interior, sino también buscaban elevar la riqueza de la sociedad, dando por resultado la obtención del bienestar de la población y al mismo tiempo del Estado. En este momento se manejaba el secreto de las políticas que se llevarían a cabo. Trabajaban en oficinas, como empleados del gobierno, sobre todo los fiscales, teniendo una labor sistematizada.

Dada la importancia que tuvo el Cameralismo, se dio un gran auge, en el cual en toda Alemania, se impartieron cursos y carreras de las Ciencias Camerales, por lo que todo el país se convirtió en una escuela de administración pública; creándose escuelas especiales para formar a los funcionarios públicos, dedicados tanto a asuntos interiores como a los exteriores; también se dieron cursos de capacitación, además de existir sistemas de ingreso a base de méritos y de exámenes. Los catedráticos formaron parte importante en esta época ya que debían estar integrados a lo práctico para así lograr una mejor transmisión del conocimiento de hechos reales.

Así fue como la policía hizo que se siguieran las leyes, por lo que su trabajo era velar por la seguridad pública de los súbditos, existiendo los castigos en caso de violar los reglamentos, existiendo leyes no sólo en cuanto a actividades de la policía, sino que tenían que ver en las actividades del pueblo, como por ejemplo: los comerciantes, los artesanos, los industriales, etc. y saber brindarles la solución más conveniente y justa.

El único inconveniente de esta corriente, fue que era una corriente Alemana, y a pesar de las traducciones a otros idiomas de los libros realizados en esta época, fue hasta después que se propagó más, dando por resultado la creación de escuelas de administración pública en otros países.

En cuanto a la administración de justicia se refiere, debía existir orden y tranquilidad, previniendo crímenes y violencia. Considerándose como la responsable de la felicidad o la infelicidad de los súbditos.

En suma, las Ciencias Camerales tuvieron un amplio mérito, en que su principal objetivo era hacer progresar al Estado e incrementar su poder, aprovechando los recursos con los que contaba, al mismo tiempo que los desarrollaba, basándose en el desarrollo de los individuos. La Ciencia de Policía, ahora Administración Pública, era algo diferente a lo que ahora conocemos como policías, pero eso no quiere decir que no hayan existido en esa época, porque alguien debía velar por la tranquilidad de la sociedad y por la administración de justicia.

1.3.- La Seguridad Pública en el Estado de Derecho

En el siglo XVIII se desarrolló una teoría política en la que se consideraba al individuo como la unidad básica de la sociedad. Aunado a que los diferentes filósofos como Locke y Rousseau, en sus respectivas obras, reflejaban las relaciones existentes en el poder, de acuerdo a los fenómenos que se generaron en sus épocas y en sus lugares de origen, encontrándose por ejemplo: el Mercantilismo como antecedente de la Revolución Industrial de Inglaterra y la Ilustración de la lucha contra el Despotismo de Francia.

En el *Estado Intervencionista* el órgano de la policía destinaba su servicio hacia el control de los mercados y su reglamentación, interviniendo en las fábricas y en los comercios. Lo que defendían era el sistema de producción y no a los individuos como sociedad, sino que vigilaban los intereses del Estado y esto era para su fortalecimiento.²⁶

Lo anterior es importante porque de acuerdo a la concepción que hubo de Estado, fue como se manifestó la forma de organización de la seguridad pública, estando a través de organismos de vigilancia y control social; por ejemplo: los gendarmes del Monarca Luis XIV ya no eran ejecutores y garantes de los intereses del Monarca, sino que después de la Revolución Francesa, velaron por los intereses de ésta, integrando a la población en las tareas de vigilancia. Además el poder de los policías quedó limitado al Estado y con pleno respeto de los derechos naturales de libertad y propiedad.

Para Locke, la policía tenía la responsabilidad de castigar sólo a minorías y los jueces debían ser imparciales, y amantes de las leyes, así como el ejército debía proteger el orden y la paz en cuanto a la cuestión del exterior.²⁷

En el siglo XVIII, en Alemania, se confundía el poder de la policía con el mismo poder del Estado, ya que su actividad lo era todo, y para ellos no existían los derechos patrimoniales ni los personales, es decir, desconocían cualquier clase de derecho.²⁸

La labor de la policía era mantener el orden, tratar de impedir que se perturbara la paz, debían corregir y reprimir los desórdenes, prevenir los delitos, propiciar auxilio a quien lo solicitara, entre otras cosas. Este pensamiento no fue exclusivo de Europa se expandió a todo el mundo.

En el transcurso del siglo XVIII, la criminalidad se fue especializando, yéndose hacia el robo hábil, considerándose como característica de los marginados, los aislados dentro de una población hostil; pero dándose la nueva forma del derecho y habiendo rigores en la reglamentación y dadas las exigencias del Estado y contando con técnicas de vigilancia, muchas veces se multiplicaban las acciones delictivas, pasando muchos individuos al lado de la criminalidad especializada.²⁹

²⁶ Del Valle, Alfredo (coordinador). *Seguridad Pública, Militarización ... op. cit.*, p 68.

²⁷ Véase: Crossman. *Biografía del Estado Moderno*. México, Edit. FCE, 1978, p 75.

²⁸ Fiorini Bartolomé, A., *Poder de ... op. cit.*, p 38.

²⁹ Véase: Foucault, Michel. *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*. México, Edit. Siglo XXI, 1993.

A finales del siglo XVIII, se pudieron observar tres formas del poder del castigo: encontrándose la primera como la que se apoyaba en el viejo derecho monárquico, estimándose como una manifestación de la soberanía, dejando marcas en el cuerpo del condenado; y las otras dos, se relacionaban con la concepción preventiva, utilitaria, correctiva, que era un derecho de la misma sociedad al castigar las malas acciones.³⁰

A decir de Juan Enrique Von Justi³¹, el Estado debía tener su delimitación tanto hacia el interior como hacia el exterior, para que éste tuviera intervención en la economía, regulando por medio del fisco, el cual trabajaba a partir de la planeación de los gastos, y además proporcionaba una justa administración de justicia, para poder brindar una seguridad interna, dando por resultado el contar con una sociedad conforme y por lo tanto, obediente y productiva. La policía era la encargada de proporcionar la felicidad al Estado, y esto era a través de las leyes y de la fuerza. Eran los encargados de brindar materiales, creatividad e ideología, produciendo beneficios y fortaleciendo a la sociedad y al mismo tiempo al Estado. Cabe mencionar que se generaron diferencias entre Política y Policía, puesto que la primera era considerada como la encargada de idear las condiciones necesarias para que hubiera seguridad y la segunda era la que suministraba lo material; es decir, la primera era la cabeza y la segunda eran los brazos y pies.

A la policía se le consideraba como la energía por la que se movía el Estado, dándole la fuerza para mantener el orden interno, para así poder obtener los resultados que se esperasen, brindando apoyo para poder cumplir con sus objetivos a partir de sus facultades y virtudes.

También la policía contaba con diferencias con la hacienda, porque aunque la policía era la encargada de lograr mantener felices a los pobladores, a través de la supervivencia y una mejor calidad de vida, ella debía de preservar las rentas a través de sus leyes, la hacienda contaba con el conocimiento para su mejor aprovechamiento, esto es, obteniendo el mayor beneficio, tratando de gastar lo menos posible. La riqueza y el poder del Estado se medía a partir de la riqueza con la que contaban los súbditos; y el Estado debía proteger los bienes de los ciudadanos. Además la policía era la fuerza que se usaba, en caso de ser necesaria, para que hubiera una buena convivencia social a partir de reglamentos efectivos; los cuales eran principalmente en la economía, como por ejemplo: en la fijación de precios, además de verificar que no les hiciera falta nada y también que la calidad de los artículos fuera buena. Era necesario que existiera una buena circulación de las mercancías pero que al mismo tiempo existiera cierta unión. La policía también tenía injerencia en los matrimonios, en la procreación de sus hijos y en el desarrollo sano de éstos, además de facilitarles ayuda a las madres solteras. Además proporcionaban aprendizaje de las ciencias, las artes y los oficios, tratando de acabar con la ociosidad.

La policía se encargaba de que los religiosos no exprimieran a sus súbditos, sacándoles contribuciones y regalos, controlando que los clérigos no se enriquecieran y se volvieran

pp 279-280.

³⁰ *Ibid.*, pp. 135-136.

³¹ Von Justi, Juan Enrique. *Ciencia del ... op. cit.*, p. LXI.

poderosos; contaban con personas respetables, que no pudieran corromper las ideas y costumbres de la gente.

Concebían a la policía como una fuerza constructora y no como un mecanismo represivo (eran los brazos del soberano), ya que querían desarrollar lo material, lo intelectual y no crear el miedo, porque aunque querían que la sociedad se desarrollara, no lo hacían obligándolos, sino invitándolos sutilmente. Los policías sólo castigaban, pero no era permitido que intervinieran en la libertad, estando siempre alertas para cualquier intento de conspiración. La administración de justicia necesitaba ser efectiva, porque de ella dependía la productividad de los negocios, y esto afectaba también al Estado. La policía les consentía las diversiones inocentes, tales como: el juego, la danza, las comedias, además de permitir las diversiones en las casas particulares, pero no toleraba el escándalo, y la perversión hacia la gente joven.

La gente estaba propensa a sufrir conflictos a causa de los bienes, las multitudes en ciertos lugares, etc., pero no toleraban que ellos mismos se hicieran justicia por su propia mano, por lo que era el soberano o las personas encargadas de la justicia las que los resolvían, estando autorizados para castigar; la forma de administrar justicia influía en el grado de felicidad de los súbditos y por lo tanto, del Estado; por supuesto que esto se dio a través de leyes y de que los encargados de administrarla, fueran honrados, y no buscaran su enriquecimiento. En cada jurisdicción contaban con policías encargados de la seguridad pública, los cuales tenían la facultad y obligación de decidir entre dos gremios y comunidades en discordia, impedir que se insultaran, que robaran, castigaban a los que rompían leyes, etc.

Por el año de 1834, Bonnin, afirmó que al parecer, los antiguos veían a la policía como una institución más bien política. Pero posteriormente, sufrió un cambio el concepto que era considerado como el encargado de proporcionar la tranquilidad, seguridad y salud públicas, convirtiéndose en tirano al crear el miedo de la población hacia el gobierno.³²

En 1792 con la Revolución Francesa, se estableció en un Código, que la policía tenía el propósito de mantener el orden público, la libertad y la seguridad individual, vigilar, considerándose ésta como su principal característica; contar con las medidas necesarias para mantener la tranquilidad pública, la seguridad y el orden y para prevenir peligros inminentes al público o a alguno de sus miembros.

Al pasar del tiempo desapareció la ideología Absolutista, surgiendo la Moderna y con ésta el cambio de concepto de la policía a lo que es la actual Administración Pública. Al mismo tiempo que las decisiones del gobierno y las acciones de los ciudadanos sobre el Estado se le llamó *Política*. Por lo que a la policía se le quedó el encargo de vigilar por la seguridad pública de los individuos constituyendo éste una función primordial del Estado

Se llegó a decir que la policía estaba integrada por tres ramos: seguridad, limpieza y abasto de víveres. Esto se entiende ya que tenían injerencia en el ejército, las finanzas y la justicia. Por lo que se dice que tenían una influencia moral muy importante. Era la policía la que

³² *Ibid.*, p. LIII.

procuraba las condiciones necesarias para que el Estado tuviera dominio tanto político como una buena administración de los recursos de la sociedad, proporcionando un intercambio entre la sociedad y el Estado.

Cabe destacar que en ésta época ya existía cierta distinción entre la policía del campo y la de la ciudad; cabe decir que durante ésta época, la policía tuvo un gran desarrollo en cuanto a las actividades que llevaban a cabo, puesto que al evolucionar la criminalidad tuvieron que hacerlo ellos también. El control lo ejercía el Estado a través de la policía, y por lo tanto brindaban la felicidad y la paz; pero no solamente a través de la fuerza sino propiciando el desarrollo de los individuos.

1.3.1.- De la Segunda Mitad del Siglo XVIII en Adelante

En la segunda mitad del siglo XVIII se referían a la policía de acuerdo a dos aspectos: al gobierno interior del Estado y a la policía relacionada con la salubridad, la comodidad y la seguridad. Ya se hablaba de seguridad como la "seguridad pública" y ésta comprendía la protección y la defensa y al mismo tiempo la prevención; no era algo privativo de la libertad sino simplemente significaba contar con medidas preventivas. Era muy diferente el prevenir, lo cual correspondía a la policía, que el castigar, que era propio de los órganos de justicia.

Entrando a la ideología de la Modernidad, se debe empezar por decir que era de tinte liberal, en la que se hablaba de la soberanía, la legitimidad del poder público, y sobre todo la libertad y los derechos del hombre y la división de poderes. Dentro de las características con las que apareció el Estado Moderno fueron que se concebía como un Estado Soberano, en el sentido que era libre de la Iglesia; como un Estado Comercial, contando con autonomía; como Estado Nacional, porque se ve como unidad de su sociedad; y Estado de Derecho en el cual se establecen reglamentaciones para proteger tanto al gobierno como a la población.³³

Esto llevó a establecer la limitación del poder de los monarcas y que se relacionaba con las ideas de los iusnaturalistas y los pensadores de los derechos del hombre que datan de 1789 en la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*; la cual tiene como fin la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles (no se acaba con el tiempo) del hombre. Los derechos a los que se refiere son: libertad, propiedad, seguridad, resistencia a la opresión, igualdad. También cabe mencionar la Declaración de Norteamérica de 1776, en la que decía que el gobierno debía ser instituido para la utilidad pública, la protección y la seguridad del pueblo. En 1793 hubo una Declaración Francesa en la que se mencionó que la Seguridad consistía en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades.

³³ De Guerrero Orozco, Omar . *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México* . México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p 12-13.

Montesquieu habló sobre la libertad política, que iba de acuerdo a lo que las leyes decían, qué se puede hacer y que no se puede hacer, ya sea por la limitación y la división del poder del Estado. La función del gobierno era brindar libertad a los ciudadanos, pero sin que ninguno le tema a otro.

Una de las condiciones de la ley, era la generalidad; se debían evitar las discriminaciones arbitrarias, y esto se hacía a través de un derecho que tuviera como fin la justicia de un pueblo; sus normas contaban con contenidos humanos.³⁴

El Estado encontró, como asegurador, su concepto de *Seguridad* considerándolo como un principio de reproducción, llamándole "Seguridad Pública", ya que no solamente protegían a los individuos, sino también a la riqueza de su país, ya fuese a través de leyes o a través de la fuerza. Así es como se generó el uso de la fuerza para combatir las amenazas, y con apoyo de las leyes, pasando por la soberanía. Cabe destacar que al enriquecerse los individuos, se enriquece el Estado, por lo que éste le debe proporcionar los medios necesarios para que lo logre.

Durante la segunda mitad del siglo XVIII se produjo un proceso que:

A) Hizo desaparecer el concepto de policía como la referencia a un saber de gobierno y fue sustituido por el concepto de política.

B) La consolidación de la policía de orden como la policía de seguridad que debía actuar, ya no para la voluntad del príncipe sino por las leyes.

C) El paso fundamental, la política moderna escamotea el principio político de la fuerza como base de su sistema, afirmando que el principio político de la fuerza como base de su sistema, afirmando que el principio del Estado era la voluntad general que se sometía a las leyes y actuaba por la razón, resultando así, que el principio político de la fuerza se reconstruyó como objeto menor, técnico, neutral en virtud de los reglamentos en que basaba su acción.

En este siglo ya se remitían a las infracciones, las cuales se basaban en las leyes y reglamentos que debía ser acatados por la sociedad.

En la primera mitad del siglo XIX, en Gran Bretaña, se consideraban a los encargados de seguridad pública exclusivamente para la vigilancia y el uso de la fuerza en casos de desórdenes públicos; organizando a civiles armados únicamente con un bastón policial. Llamándose "*Bobbies*" en honor a Robert Peel.³⁵

Hubo un nuevo concepto que se generó en la modernidad, el cual fue el de *Orden Público*, que era disipador de la connotación de lo político de la acción de la policía y de aquello que debe o debiere defender: el orden político del Estado moderno (derechos humanos y libertades políticas). Como se puede ver, aquí ya se tomaron en cuenta las anteriores concepciones que actualmente conocemos, tales como: soberanía, administración, leyes, derechos, etc.

³⁴ De acuerdo con los Derechos Humanos.

³⁵ Véase: Banton, Michael. *The Police in the Community*. London, England, Tavistock Publishers, 1964, p 64.

La nueva ideología de la clase Capitalista y su predominio del principio económico del libre mercado, llevó a la policía a ocuparse de la protección de la propiedad privada, mientras que las declaraciones políticas, protegidas por la fuerza pública, se especializaban en la prevención o persecución de los transgresores de esa propiedad; preocupándose por la protección de los trabajadores y el patrón, observando los derechos de los obreros.

Cabe destacar que en esta época dejaron de proteger las propiedades para beneficio del Estado y su fuerza, y mejor se preocupaban por la propiedad privada de los individuos, ya que se consideraba esto como una función primordial del Estado, para así mantener la tranquilidad de la población.

Se hizo una sola institución política de seguridad y policía, en la época liberal, con propuestas, tales como: que ningún poder estatal debía ser activo dispositivo de seguridad de los derechos de los ciudadanos y la monopolización como exclusiva fuerza de seguridad estatal.

La policía sería la encargada de proteger los intereses del Estado, el orden público o sistema político vigente (constitucional), convirtiéndose en un instrumento administrativo, anticriminal, vigilante; lejos de la política. Quedó facultado para usar la fuerza y la violencia en casos necesarios, considerado como un poder monopolizado del Estado.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial se dieron los *Tratados de Versalles*. Alfred Verdross en 1934 afirmó que "el principio de igualdad de trato entre el nacional y el extranjero es un principio absoluto de Derecho Internacional público actual, no admite excepción alguna". Este espíritu tiene incidencia moderada en las *Constituciones de Weimar* (1919) y de la *II República Española* (1931), si bien el concepto de "Soberanía Nacional" actúa siempre de limitación.

El 10 de Diciembre de 1948, en París, fue promulgada "*La Declaración Universal de los Derechos Humanos*", la cual tiene su idea original en la Carta de la ONU en 1945. Esta Declaración fue posteriormente complementada por: *el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convenciones particulares de Naciones Unidas*.³⁶

El principal objetivo de esta Declaración fue el manifestar que todos nacemos libres y somos iguales, habiendo principalmente cuatro rubros:

- Derechos Individuales: a la vida, a la libertad, a la seguridad de su persona, a la igualdad ante la ley.
- Derechos Ciudadanos: a la vida privada a participar en el gobierno de su país, de asilo, a la propiedad, etc.
- Derechos de Conciencia: libertad de pensamiento, de religión, de opinión, de expresión, de asociación, de circulación.

³⁶ Véase: *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Organización de las Naciones Unidas, 1948.

- Derechos Sociales: a la seguridad social, al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la educación.

Por la década de los 60's, la policía se empezó a vincular con la política internacional, y se comenzó a propagar la idea de la seguridad nacional, entendida como la protección del sistema de producción capitalista. Pero esta se vio afectado en los 70's por la ideología socialista, por lo que la policía no podía controlar la situación, así que hubo la necesidad de la intervención del Ejército, contra la disidencia política.

1.4.- Hacia un concepto de la Seguridad Pública

El concepto actual de "*Seguridad*", ha pasado por varias etapas históricas encontrándose que en un principio esta función estaba encargada a los príncipes, y posteriormente se convirtió en un derecho del hombre moderno y el principal objetivo de su régimen político, de acuerdo a la libertad política de los ciudadanos; considerándose como un derecho inalienable.

Por lo tanto es una contradicción, ya que por un lado es un derecho inalienable y el Estado es el encargado de garantizarlo, y por otro lado va en contra del espíritu de libertad ya que no debe haber intervención del Estado en la vida privada de los ciudadanos. Se manifiesta como una búsqueda de la felicidad de los ciudadanos y se considera simplemente actividades administrativas y de vigilancia.

La policía, durante el absolutismo tuvo por acción el disminuir los derechos individuales, con la finalidad de que no se afectaran los bienes del Estado. Durante el Absolutismo se consideró como un organismo que buscaba la felicidad del Estado, a través de la sabiduría de los reglamentos, para así aumentar su fuerza y su poder. Su deber era potenciar las fuerzas materiales, morales e intelectuales; velando por la salud, la nutrición y el vigor.³⁷

La policía surgió como una necesidad, de acuerdo a demandas hechas por las poblaciones, para brindar orden y seguridad a su gente y casi siempre ha estado a cargo del Estado y de su aparato de gobierno y con soporte de la ley que lo regula.³⁸ Existiendo algo que regule la conducta de la gente, y esto se hace a través de la ley, pero debe haber gente vigilando que estas se cumplan y al mismo tiempo contar con castigos, también señalados por la ley para los que no las cumplan

Los antiguos veían a la policía como la conservación y el buen manejo del hombre, es decir, procurar su superación, en cambio la política se refiere al Estado.³⁹ Dentro del idioma

³⁷ El fin de la POLICÍA era fortificar al Estado, a través de la sociedad.

³⁸ Cabe decir que Policía y Política derivan de la misma fuente etimológica griega: *polis*, *Politeia* (gobierno), *politica* y *politike*.

³⁹ La POLICÍA: en Francia fue llamada *Police*, en Italia *polizia*, en Ingles *policy* (combinación de *Police* y *polity*) y en Alemania *polizei* o *Policey*.

Ingles, la "policy" se toma como un curso de acción y también como un programas de acción.⁴⁰

La seguridad pública y la justicia están inmersos en el sistema político, porque de no existir, no podrían subsistir las relaciones sociales; es esto lo que garantiza la soberanía de un Estado.

Para poder entender mejor lo que se ha tratado de decir, hay que definir al Estado, considerado como un sistema inmerso en la sociedad encargado de dirigir y controlar las actividades del conjunto social, normador de la vida colectiva bajo un poder establecido sobre una población que habita una determinada circunscripción geográfica.

El Estado es una parte de la sociedad y no algo fuera de ella, la cual la conduce y regula constituyendo un sistema de relaciones específicas en su interior. Entre sus principales objetivos se encuentran: Mitigar la escasez y el conflicto social. El Estado entre sus funciones y obligaciones tiene el uso de la coacción física para poder mantener el orden entre sus subordinados.

Yendo más hacia un concepto de policía, se puede ver que entre los antiguos Cameralistas, la veían como algo que unía a la práctica con la teoría, convirtiéndose en un instrumento muy importante para el bienestar del Estado. También la consideraban como la síntesis del orden y del bienestar del Estado. Cabe decir que entre los siglos XVI y XVIII era muy común hablar de policía y de administración, dándoles el uso de sinónimos.

En suma, en las distintas sociedades, cada pueblo y raza, han optado por crear grupos de hombres encargados de resguardar el orden y la tranquilidad de la colectividad, dando origen a numerosas organizaciones de tipo militar o policiaco, a quienes la sociedad legitima para hacer uso de la fuerza física en contra de quienes atentan contra los intereses la integridad o la vida de todos y cada uno de los miembros del conjunto social.

Se dice que la sociedad siempre ha vivido bajo restricciones en las que se debe respetar a los demás para poder llevar a cabo una convivencia armónica, en la que se llegan a romper esas reglas de convivencia existiendo un castigo predeterminado; habiendo la ayuda de personas que tienen como deber el cuidar que se cumplan esas reglas y el llevar a cabo los castigos convenidos en caso de violaciones. En la antigüedad se ve que no sólo se preocupaban por procurar la convivencia pacífica, sino que al hacerlo, buscaban el lograr una reproducción de la riqueza de su Estado y de su reino.

Ya se ha hablado de cómo se ha dado la seguridad pública y la procuración de justicia en el mundo, ahora toca hablar de México en específico.

⁴⁰ Guerrero Orozco, Omar . *La Secretaría de Justicia y ... op cit.* p 6.

2.- La Seguridad Pública en México, Antecedentes Históricos

La Seguridad Pública y la Procuración de Justicia en México también han tenido un proceso de desarrollo histórico, que aquí destacamos desde la época precolonial hasta la época actual. En la historia de nuestro país, han acontecido muchos cambios, ya que primero existía una población con una cultura peculiar como la Europea, con lo que con el descubrimiento del Continente Americano, llegaron los Españoles a colonizar a los indígenas que poblaban estos territorios; posteriormente se logró la independencia y con ella vino el problema de gobernarnos por nosotros mismos, pero eso no quiso decir que no quedara influencia de los Españoles; cometieron varios errores, y también hubieron varios intentos de algunos países para volver a dominarnos, pero eso no sucedió finalmente, por lo que hemos tenido nuestro propio desarrollo en el que han habido tanto logros como fracasos.

Al inicio del México Independiente surgieron Secretarías que constituyeron el antecedente de las actuales, tales como: Secretarías de Relaciones Interiores y Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos; también se desarrollan los Tribunales de Justicia.

En la actualidad se ha visto la necesidad de buscar una mayor coordinación entre los tres órdenes de gobierno, para así lograr una mayor seguridad entre la población, ya que vivimos en un ambiente en el que ya es casi insoportable la inseguridad, tanto en la calle, como en nuestras propias casas, sin contar que también en los sitios públicos. La situación económica (crítica) en la que vivimos, ha tenido graves consecuencias en cuanto al aumento de la inseguridad pública, ya que hay grandes flujos migratorios del campo a las ciudades.

Después de hacer referencia de lo que ha sido la seguridad pública y la procuración de justicia en México, posteriormente damos ciertas concepciones de lo que nos acerca más a entender lo que es la Seguridad Pública, y sus elementos constitutivos.

Cabe destacar que en la época precolonial de nuestro país se desarrolló cierto tipo de seguridad y de procuración de justicia por lo que a continuación analizaremos algunos antecedentes importantes.

2.1.- La Época Precolonial

En el México Prehispánico, el grupo que se encargaba de la vigilancia en los lugares donde se llevaba a cabo el comercio, eran los denominados "Topillis"; quienes también realizaban la persecución de los delincuentes y los remitían a las autoridades correspondientes. "Zihuacoatl" era el llamado juez mayor y los "Teutlis" eran los jueces de los Calpullis. La organización político-social de los Aztecas, se basaba en la distribución y el cultivo de las tierras, considerando a ésta como su forma celular de organización económica y social.⁴¹

⁴¹ Véase: Itúgo, Alejandro. *Bitácora de un Policía 1500-1982*. México, Grupo Edit siete, 1982. pp 13-14.

También contaban con la ayuda de los "*Contecpampixquex*" quienes se encargaban de la prevención, y del cuidado y vigilancia del orden, de las personas que presentaban una conducta nociva.⁴²

En el México prehispánico contaban con inspectores que conocían de las causas y que velaban por la conducta de las familias que tenían encargadas en cada barrio o distrito, a ellos se les denominaba "*Calpullec*" ellos se distinguían por llevar una cinta verde en el brazo, y se encargaban de vigilar las calles y cuidar que se mantuvieran limpios los frentes de las casas, asimismo, intervenían en los pleitos de los vecinos y vigilaban los graneros públicos; asimismo, tenían un comisario el cual tenía a su cargo a cierto número de personas. Ambos cargos eran nombrados por el común del barrio. Proporcionaban información a los magistrados, de todo lo que ocurría en los lugares a su cargo. Los alguaciles eran los que ejecutaban la autoridad en las prisiones.

Eran estrictos contra los que cometían delitos y sus penas eran muy drásticas, las cuales consistían en la horca, la degradación a calidad de esclavo, azotes, corte de miembros, exposición de entrañas, relleno de vientre con ceniza, el destierro (temporal o permanente), entre otros.⁴³ Cabe destacar que las funciones de la autoridad, estaban muy ligadas a ciertos aspectos, tales como los administrativos, principalmente a la agricultura. Además que ellos lejos de tener una organización primitiva, contaban con una organización jerárquica, flexible y funcional, y su principal fin era el mantener la armonía entre sus habitantes, por lo que para ellos era muy importante el aspecto de la seguridad pública.

En la cultura Azteca hubo un gran orden público y cada integrante de la comunidad tenía una función social, con la que se garantizaba la seguridad pública; además ellos separaban a sus hijos de regalos y libertades y los ocupaban en ejercicios provechosos y honestos, ya que los consideraban como la esperanza de una ahora conocida como "República".

Su organización social se basaba en una democracia en donde había funcionarios elegidos y quienes podían ser destituidos por quienes los habían elegido. Los "*Calpullec*" y los "*Teachcacauhtin*" eran los encargados de ejecutar los decretos y las funciones policiales, y su poder estaba limitado al comando militar y también ellos podían ser destituidos. El tener este puesto era considerado como un mérito.

Cabe subrayar que desde la antigüedad de nuestro país se han llevado a cabo "políticas" para mantener el orden y la paz de la población, estableciendo personas encargadas de ejercer la autoridad y habiendo castigos y penas para quienes violaran la tranquilidad del lugar.

⁴² Véase: *Gobierno y Administración Municipal en México* del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1993, p 362.

⁴³ Benítez Treviño, Humberto. *Filosofía y Práxis* ... *op. cit.*, pp 19-20.

2.2.- De la Colonia al México Decimonónico

Los Europeos llegaron a América a finales del siglo XV y principios de XIV ; colonizando a los pueblos indígenas que existían en este continente, matando a muchos indios que se oponían y dominando a los que sobrevivían. En el caso de México, fueron los Españoles quienes dominaron el país.

2.2.1.- La Colonia

Cuando llegaron los Españoles, la organización de los pueblos que existían, fue destruida cruelmente, porque de seguir existiendo significaba cierta cohesión entre los pueblos vencidos, esto fue principalmente en las estructuras sociales y en sus religiones.

Cortés mantuvo el orden de sus tropas y al mismo tiempo de los pueblos vencidos, a través de los sistemas de justicia de su país de origen. En el inicio de la fase de la Colonia en América, la procuración de justicia carecía de una institucionalización definida; la persecución de los delitos la efectuaban diversos funcionarios como el virrey, capitanes generales, corregidores y otras autoridades de rango inferior.

Aunque el Fiscal era el funcionario (es el antecedente del Ministerio Público), que se encargaba de la procuración de justicia, la persecución de los delincuentes, era considerado como el *Inquisidor*, porque mantenía informado al virrey de las resoluciones del tribunal y al mismo tiempo aconsejaba al virrey sobre las principales orientaciones de procuración de justicia. El rey era el encargado de cuidar que no existiera corrupción en su reino; ya que algunos virreyes intentaron excederse en el ejercicio de su poder.⁴⁴ Al respecto hay que afirmar que la máxima autoridad no estaba dentro del virreinato, sino del rey de España, por lo que lo mantenían informado de lo realizado.

Durante la Colonia, por el año de 1525, instauraron el primer *Cuerpo de Alguaciles*, quienes participaban en el cabildo y tenían la función de mantener el orden público existiendo una clasificación para los alguaciles: mayores, menores, de campo, de ciudad y alféreces reales; teniendo a su mando a los comisionados especiales, denominada Junta de Policías, dirigida por el Diputado de Policía. Tenía su legitimación en la Cédula Real emitida por la Corona Española en 1526, otorgándoles a los Alguaciles Mayores la *Vara de Justicia*.⁴⁵

Entre las funciones de los Alguaciles Mayores, se encontraba la de realizar las aprehensiones en caso de delito flagrante y los alguaciles menores realizaban las rondas todo el día. Asimismo se encargaban de registrar que las personas no trajeran armas, a menos que fuera para su trabajo.⁴⁶

⁴⁴ *Ibid.*, pp 23-24.

⁴⁵ Itigo, Alejandro. *Bitácora de ... op. cit.*, p 22.

⁴⁶ *Gobierno y Administración ... op. cit.*, pp 362-363.

Como podemos apreciar, no se podía regir igual que en España, ya que las características del lugar no eran las mismas, empezando porque no hablaban el mismo idioma; la ideología y las costumbres eran completamente diferentes, continuando con la religión, las actividades económicas; los Españoles para poder poblar la región tenían que traer a su gente pero la sociedad de clase alta no quería venirse, por lo que mandaron personas de pocos recursos y que estaban en las cárceles, quienes tenían malos hábitos y posteriormente se enriquecieron y trataban mal a los indígenas.

La *Encomienda* tenía como finalidad brindar protección y evangelización a los indios americanos, cosa que en realidad no sucedió, por lo que la Iglesia Católica lo aprovechó para que los Reyes Católicos establecieran su Audiencia Real en la que se unían los fueros de la Iglesia y de la Corona, pero esto trajo consigo problemas que provocaron un estado de anarquía en cuanto a lo judicial, lo cual culminó con la creación de los Virreinos en los que se buscaba la unificación de los criterios de resolución y la fortificación de la autoridad de la Corona.

Durante los siglos XVII y XVIII, como en Europa, en la Nueva España, la Autoridad Real era confundida con el poder del Estado, por lo que la policía cumplía con brindar seguridad al Estado, más que al pueblo, cuestión que causó que los militares fueran los que cumplieran con mantener el orden público.⁴⁷ A este respecto podemos mencionar que los encargados de brindar la seguridad no buscaban lograr la seguridad de la población, sino del "Gobierno".

Entre los años de 1789 a 1794, fue cuando realmente surgió una organización policial perdurable. Dado que la oscuridad de la noche se prestaba para cometer delitos y abusos, por ejemplo de los indígenas que estaban en contra del maltrato de los colonizadores; con la utilización de planos topográficos, crearon un sistema de alumbrado público, a base de faroles de aceite y de trementina, instalando un servicio de vigilancia nocturna, para brindar seguridad pública a los habitantes, siendo denominados estos guardianes como *serenos*, quienes tenían las funciones de: encender los faroles a su cargo; patrullar la ciudad en forma organizada, habiendo un vigilante en cada esquina, listo para brindar su ayuda a cualquier persona que lo necesitara. Ellos eran conocidos por toda la gente del vecindario, y al mismo tiempo ellos conocían a la gente del lugar a su cargo.⁴⁸ Podemos observar una similitud con la organización de seguridad de los aztecas, ya que los encargados de brindarla, eran elegidos y podían ser destituidos por las personas a quienes brindaban el servicio.

⁴⁷ Véase: Sotelo Regil, Luis F. , *Policía Profesional* , México, Edit. Limusa, 1989, p 29.

⁴⁸ Ver: *Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del D.F.* , México, Departamento del D.F. , 1995, pp 15-32.

2.2.2.- México Independiente

Desde que México inició su vida independiente fue notable la necesidad de la sociedad de contar con Seguridad Pública. Al inicio, se conservaron las mismas disposiciones españolas con relación a la vigilancia, ya que los cambios se fueron dando paulatinamente.

En el año de 1813, hubo una Ley, que constaba de la organización del grupo de la policía preventiva en la Ciudad de México, nombrado por fieles celadores de policía, el cual posteriormente formó un cuerpo de policía de seguridad.⁴⁹ La Secretaría de Gobernación tuvo sus orígenes como órgano de la Administración Gubernamental, en la Secretaría de Gobierno, creada en el artículo 134 de la Constitución de Apatzingan de 1814 y las Secretarías de Relaciones Interiores y Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, establecidos en "el Reglamento para el Gobierno Interior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal" en Noviembre de 1821, expedido por la *Junta Soberana Provisional Gubernativa*; en ese mismo año estableció un cuerpo de *vigilantes voluntarios* que servía para suplir la falta de policías en la ciudad, permitiéndoles portar un sable con tahalí⁵⁰ y organizándolos en tres turnos de ocho horas.⁵¹ A partir de 1821 (hasta el año de 1917), funcionó la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la cual tenía la función de realizar las operaciones administrativas que se requerían dentro del Poder Judicial, para que los encargados de administrar la justicia sólo se ocuparan de ello.⁵²

En el año de 1822, la Junta Provisional emitió un *Reglamento de Policía*, en el que se establecía que siendo un conjunto de jueces auxiliares denominados "*beneméritos del público*" tenían las funciones de: prevenir y perseguir el delito, abatir la prostitución y la vagancia y controlar los desórdenes públicos; cabe mencionar que cumplieron con estas funciones durante los años de indefinición y durante el corto Imperio de Agustín de Iturbide.

Aún en la Constitución de 1824, se habló sobre la Justicia y la manera de proporcionarla a través de Tribunales; su número y el de sus miembros, fue variando con el paso del tiempo, pero no fue así con sus objetivos, entre los que se encontraban el brindar justicia en todos los casos.

Asimismo, se efectuaron cambios, de acuerdo a las distintas formas de gobierno que se dieron a través de nuestra historia, por los sabidos conflictos tanto internos como externos; encontrándose en los internos las diferencias entre los Centralistas (Conservadores) y los Federalistas (Liberales), y entre los más importantes de los externos fueron con: E.U. y Francia. Además cada forma de gobierno adoptaba sus propios representantes con sus respectivos nombres a cada órgano y sus puestos, pero tenían metas parecidas, claro que

⁴⁹ *Gobierno y Administración ... op. cit.*, p 363.

⁵⁰ Entendiéndose al TAHALÍ como una tira de cuero u otra materia, que cruza desde el hombro derecho hasta el lado izquierdo de la cintura, donde se cuelga la espada. En: *Diccionario de la Lengua Española*. Printer Colombiana, 1995, p 583.

⁵¹ Iñigo, Alejandro. *Bitácora de ... op. cit.*, p 84.

⁵² Guerrero Orozco, Omar. *La Secretaría de Justicia y ... op. cit.*, p 9.

con intereses diferentes. En esta época estaba muy inmiscuida la Iglesia en todos estos asuntos, ya que como se sabe, tenían el antecedente de la Inquisición.⁵³

Cabe decir, que durante el Gobierno de Guadalupe Victoria, entre 1824 y 1829, el decir Policía, se tomaba como sinónimo de *Buen Gobierno*, por lo que en 1825, el Congreso publicó su "*Bando de Policía y Buen Gobierno*". En Mayo de 1826, se estableció un Cuerpo Municipal llamado *Celadores Públicos*, estando integrado por 150 hombres a pie y 100 montados. Ellos contaban con permiso para traer armas.⁵⁴

En el año de 1828, se expidió un *Reglamento de Vigilantes*, por medio del cual existía la facultad de hacer la elección de cuatro vecinos para que se encargaran de las rondas tanto de día como de la noche. En ese mismo año, se emitió el "*Reglamento de la Regiduría*", en el que se establecía la división de las ciudades en Cuarteles y Manzanas; además previo a este reglamento, habían desaparecido los cuerpos de alguaciles, designándose a varios integrantes de las fuerzas armadas insurgentes, considerados como soldados de policías, y llamados *Gendarmes* (gente de armas), debido a su uniforme afrancesado. Posteriormente, este sistema policial desapareció, más no el vocablo de gendarmes, siendo denominados así los policías. Al mando del país en el sistema de Gobierno Federal, se instituyeron los prefectos dentro de los distritos, teniendo la función de regular la actividad de la seguridad pública dentro de los municipios que estaban a su cargo.⁵⁵

Con fecha 29 de Diciembre de 1836, se estableció un *Ministerio de lo Interior* en la cuarta de las "*7 Leyes Constitucionales*". En 1843, se volvieron a denominar *serenos*, a los vigilantes ubicados uno en cada farol de las calles principales. En 1847, se crearon los *Batallones de Policía*, los cuales contaban con funciones como la de vigilar la seguridad de los ciudadanos.

Durante el año de 1848, debido a la gran inseguridad que existía en el país, se optó por conceder la acción popular de la persecución de los delincuentes, para los que ponían en peligro la vida de la población, dando por resultado que la creación de los cuerpos de policía rural, que tenían entre sus funciones la de vigilar las fincas y caminos, estableciendo que de ser necesario, se aprehendieran a ladrones y malhechores, llevándolos con la autoridad correspondiente. En ese mismo año, se creó la *Guardia de Policía*, que estaba formada por Escuadrones de Infantería y Caballería, sustituyendo a los Guardias Voluntarios Civiles que estaban funcionando desde 1821; asimismo, se elaboró el Reglamento de la Guardia de Policía.⁵⁶

Durante la dictadura de Antonio López de Santa Anna, surgieron los llamados *Agentes Secretos*, acabándose en Enero de 1861, bajo el mando de Benito Juárez, y reemplazados por la *Inspección General de Policía*; en 1863 se organizaron las guardias imperiales

⁵³ Véase: Echánove T., Carlos A. y Ferrer Mendideca, Gabriel. *Breve Historia de la Administración de Justicia en la Ciudad de México y su Distrito*. México, Palacio de Justicia del D.F., 1965, p 5.

⁵⁴ *Manual Jurídico de ... op. cit.*, p 16.

⁵⁵ *Gobierno y Administración ... op. cit.*, p 363.

⁵⁶ *Ibid.*, p 363.

dedicadas a garantizar la seguridad pública, vigilar el tránsito de carruajes y acudir en auxilio de la población en caso de incendio.

Al aceptar la Corona de México, Maximiliano de Habsburgo, empezó su Imperio, y desplazó de la capital de la República, al Gobierno Federalista de Juárez, estableciendo la figura de los Comisarios Imperiales y Municipales quienes tenían el deber de mantener el orden en la prefecturas y municipalidades. En 1865 se expidió la "*Ley sobre Policía General del Imperio*"; en Noviembre de ese mismo año, Maximiliano promulgó una ley titulada "*Garantías Individuales de los Habitantes del Imperio*", la cual estaba dividida en los siguientes capítulos: Libertad, Seguridad, Propiedad e Igualdad.

Para 1867, triunfó la República Federal sobre el Imperio Conservador, restituyendo los Poderes Constitucionales. Al regresar la República, con Benito Juárez como presidente, se reestructuró el sistema policial en la Ciudad de México, y dando por resultado que dada la situación económica en la que se encontraba el país, hubo gran cantidad de desempleados, escasez de alimentos, descapitalización de pequeñas empresas, fue el tiempo en donde mayor índice delictivo hubo.

En el año de 1869, se establecieron las gendarmerías, las cuales estaban integradas por grupos de infantería y caballería, contando con un jefe responsable en cuanto a las medidas para procurar la seguridad en las entidades.⁵⁷ Para ese mismo año, se creó la Inspección General de Policía, el Cuerpo de Policía Rural el cual dependía de la Secretaría de Gobernación y del Cuerpo de Policía Reservada.⁵⁸; contando con el Gobernador del D.F. como la autoridad policial, al lado de un inspector general de policía, responsable de su corporación, y en cada cuartel estaba al mando un inspector de policía o comisario.⁵⁹

En 1877 el Presidente Porfirio Díaz emitió una nueva ley de policía en la que entre sus disposiciones se encontraba la sustitución de los antiguos *gendarmes* por la denominada *policía urbana*.

En Septiembre de 1880 se promulgó el "*Código de Procedimientos Penales*"; también en ese años creó la *Policía Rural*, quienes tenían la responsabilidad de cuidar caminos y ser una fuerza de apoyo a la policía urbana.⁶⁰ En 1890 se instaló el alumbrado eléctrico y con eso quedaron desempleados los *serenos*; también se creó la llamada *Policía auxiliar*, la cual sustituyó las funciones de vigilancia nocturna de los serenos. En ese mismo año hubo una reorganización de la ciudad y de las demarcaciones de la policía y quedaron los inspectores al mando de la gendarmería.

En el año de 1908 se inauguró el primer edificio destinado a servicios de policía (el actual Museo de la Policía Preventiva y el Agrupamiento de Policía 2000). Durante el Porfiriato,

⁵⁷ *Ibid.*, p 363.

⁵⁸ En ese año se estableció por primera vez, la suspensión de garantías individuales hacia los delincuentes de cualquier orden.

⁵⁹ Echánove T, Carlos A. y Ferrer Mendideca Gabriel. *Breve Historia de la ... op. cit.*, p 20.

⁶⁰ *Ibid.*, p 25.

se reforzaron las actividades y los recursos de la policía rural. Al estallar la Revolución en 1910, el ejército se hizo cargo de la seguridad pública, y prácticamente desapareció la gendarmería; muchos de sus miembros fueron enrolados en el ejército y otros regresaron a sus lugares de origen a luchar por sus ideales. En 1912 se abrió la escuela de Policía; en este mismo año, las funciones de policía quedaron a cargo de la Guardia Nacional.

Cabe destacar que en la época porfirista, se le dio gran importancia al hecho de que la seguridad pública era una función primordial del Estado; pero a pesar de esto, Díaz adoptó una actitud absolutista con respecto al poder de la policía, equiparado al poder del Estado, ya que no sólo utilizaba los cuerpos encargados de la seguridad pública para mantener el orden en cuanto a la delincuencia, sino que también los usaba para perseguir y aprehender a los opositores de su gobierno.

Como se puede apreciar a través de la historia, hasta la Revolución Mexicana, se dieron muchas modificaciones en cuanto a los nombres de los encargados de velar por la tranquilidad y la paz pública, pero en sí sus funciones no variaron mucho. Las leyes también cambiaron, ya que como sucede hasta ahora, cada vez que alguien nuevo toma el poder de cargos altos, quiere que las cosas sean "a su manera" y no toma en cuenta lo hecho por la persona anterior.

2.3.- La Seguridad Pública en la Tercera Constitución Federal de México

A través de la historia de nuestro país han habido varias Constituciones Políticas entre ellas, tres de carácter Federal, que han regido la vida de la población, siendo cada una antecedente de la siguiente, pero con mejorías. Tal es el caso de la que nos rige actualmente, la de 1917.

El artículo 21 Constitucional de 1917, tuvo sus antecedentes en la Constitución de 1857, el cual decía:⁶¹

La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podría imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley.

En la Constitución de 1917 se mencionaba:

La imposición de las penas de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá

⁶¹ Benítez Treviño, Humberto. *Filosofía y Praxis ... op.cit.*, p 66.

en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se hubiese impuesto, permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de quince días. Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.⁶²

Al establecerse el orden al amparo de la nueva Constitución Política, se inició la tarea organizativa con la expedición de la "*Ley de Organización del Distrito Federal*", haciéndose depender de la policía de la ciudad directamente de su gobierno, que transmite órdenes por conducto del *Inspector General de Policía*, en la que decía que las funciones de seguridad ciudadana dependían de los gobiernos de los estados federados. Dentro de lo modificado en la Constitución de 1917, en el rubro de la administración del país, se encontró la extinción de la Secretaría de Justicia. Sabiendo que el 14 de Abril de 1917, en la "*Ley de Secretarías*" ya no aparecen ni la de Justicia ni Gobernación.⁶³

2.4.- Del México Revolucionario a la Década de los 80's

En la época postrevolucionaria, Victoriano Huerta creó las *Comisiones de Seguridad*, las cuales no solamente estaban encargadas de mantener el orden público (detención de delincuentes del orden común), también funcionaban como organizaciones de investigación para la aprehensión y sanción de pandillas, pero principalmente de los miembros del Congreso que se oponían al régimen.

Cabe mencionar que por lo analizado hasta ahora, se puede distinguir que en varias ocasiones, que los cuerpos encargados de Seguridad Pública, también eran utilizados para asuntos del gobierno (políticos) y personales y no para brindar la función por la que fueron creados.

Al triunfar Venustiano Carranza al mando del Ejército Constitucionalista, dictaron disposiciones para disminuir el alto índice delictivo, principalmente en la Ciudad de México, empezando por emitir la "*Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal*", en la que se creó la figura de un *Inspector General de Policía*, el cual estaba al mando directo del titular del gobierno capitalino, teniendo entre sus funciones la de controlar todas las fuerzas de seguridad del D.F., las cuales estaban organizadas de acuerdo con las disposiciones de la Secretaría de Guerra y Marina.

La aportación del Presidente Alvaro Obregón, en el año de 1923, fue que en el rubro de seguridad pública fue la incorporación de las primeras mujeres policías, siendo las encargadas de la vigilancia en parques, jardines y posteriormente fueron integradas a las oficinas y los laboratorios. Además, en ese mismo año, se iniciaron las clases en la *Escuela Técnica de Policía*, la cual tenía por objetivo brindar conocimientos científicos y en forma

⁶² *Ibid.*, p 63.

⁶³ Guerrero Orozco, Omar. *La Secretaría de Justicia y...* op cit., p 97.

estructurada a sus alumnos, teniendo materias como dactiloscopia, criminalística, etc.⁶⁴ También creó las Comisiones Reservadas de Policía, a las cuales se les enseñaban materias como la identificación, la criminalística y laboratorio.

En el año de 1928, el presidente Calles inició la construcción del edificio destinado a la policía y bomberos; en ese mismo año, se suprimió la "*Ley del Municipio Libre*" en la que estaba asentada la estructura administrativa del D.F. Por mandato de la Ley Orgánica de ese año, se creó la Jefatura del Departamento del D.F., y cuyo gobernador era designado por el Presidente de la República, él era apoyado por delegados, subdelegados y jefes de dependencias, entre los que se encontraba el de policía, causa por la que desapareció el Inspector General de la misma.⁶⁵ Posteriormente, el Inspector General de Policía fue sustituido por el Jefe de Policía.

Desde que terminó la Revolución de nuestro país, la figura del Ministerio Público había estado subordinada a las estructuras policiales, para poder ejercer las acciones penales de manera conjunta, pero bajo el mando del Presidente Pascual Ortiz Rubio (en Diciembre de 1930), afirmó que las atribuciones de una policía común eran de naturaleza meramente preventiva y separó la función persecutoria de delitos, otorgando su competencia exclusiva al Ministerio Público. En ese mismo año se formó el *Primer Cuerpo Femenil de Policías Especiales*, el cual estaba integrado por 69 mujeres, pero posteriormente fue disuelto.

En 1931 se promulgó un nuevo "*Código de Procedimientos Penales*", el cual sustituía al elaborado en 1880. En la década de los 30's, muchos de los desempleados encontraron una manera honesta de vivir, trabajando de veladores en mercados, obras en construcción, edificios públicos, automóviles en la vía pública y estacionamientos, siendo considerados como elementos complementarios de la policía preventiva. Mucha gente no confiaba en ellos ya que no tenían armas ni uniforme, en fin, no tenían ningún reconocimiento oficial, pero en 1937 en una Asamblea celebrada en el Teatro del Pueblo se dictaron 2 resoluciones importantes: la primera era que los destacamentos se fusionaran en un solo cuerpo; y la segunda era gestionar el reconocimiento oficial de ese Cuerpo. Un año después, la ciudad quedó dividida en doce delegaciones, habiendo en cada una de ellas una agencia de Ministerio Público y una compañía de policía. La policía se convirtió en *Policía Preventiva* y fueron instaladas sus casetas en cada una de las entradas y salidas del D.F.

En Marzo de 1939, el Cuerpo de Investigaciones y Seguridad Pública cambió su nombre por el de *Servicio Secreto*. En ese mismo año, se reglamentó la Policía Preventiva, quedando la corporación al mando supremo del Presidente de la República, estando integrada por policías a pie, montados, auxiliares, vigilantes de cárceles, penitenciarias y bomberos.⁶⁶ En la Escuela Técnica de la policía, se encargaban de impartir cursos para todos los integrantes de la Policía Preventiva del D.F., yendo desde la enseñanza militar, técnica y operativa, hasta llegar a las actividades deportivas y culturales.

⁶⁴ *Gobierno y Administración ... op. cit.*, p 364.

⁶⁵ *Manual Jurídico de ... op. cit.*, p. 21.

⁶⁶ *Ibid.*, p 25.

En Marzo de 1941, se dio a conocer el "*Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva del D.F.*", el cual tenía la función de reglamentar la vigilancia nocturna de las residencias particulares y establecimientos comerciales, industriales y bancarios, a fin de prevenir los delitos y faltas.; teniendo como consecuencia que en Septiembre de ese mismo año, se creó la *Policía Bancaria* y se inauguró el edificio destinado para oficinas de Tránsito y la Central Calificadora de Infracciones; y en Diciembre se creó la *Dirección General de Tránsito del D.F.*, por lo que la policía se dividió en dos materias: la de vigilancia y la de vialidad. En 1943 entró en vigor el "*Primer Reglamento de Tránsito para el D.F.*", el cual regulaba el tránsito de la ciudad.

En Julio de 1949, bajo decreto presidencial, se dispuso que todo personal de jefes, oficiales e individuos de tropa integraban el grupo de *Policía Auxiliar del D.F.*, y tenían entre sus responsabilidades la de cuidar en la vía pública los vehículos de propiedad particular; además, la *Dirección de Tránsito y Transporte*, que era dependiente del Departamento del D.F., se encargaba de la correcta organización, disciplina y designación de servicios de los elementos integrantes, teniendo autorización para removerlos y sancionarlos.

A mitad del siglo, los barrios, las colonias populares y los fraccionamientos, empezaron a crecer explosivamente, además aumentó el número de vehículos circulando y el de las fábricas, lo cual trajo como consecuencia el aumento de la delincuencia, pero la policía fue evolucionando y comenzaron a recorrer sus rondas en automóviles y no a pie, con el propósito de cubrir zonas más extensas.⁶⁷ En 1957, se extendió la cobertura de los servicios de la *Policía Bancaria e Industrial*.

En 1954 quedó inaugurada la primera *Cárcel de Mujeres en el Distrito Federal*. En 1958 también fue inaugurada la moderna *Penitenciaría de Santa Marta Acatilla*, considerada como cárcel preventiva. Comenzó a funcionar: el *Servicio Médico Forense y Archivo Criminológico* en 1960; en 1962 empezaron funcionar las Cortes Penales y servicios conexos adosado a la *Cárcel Preventiva*, las cuales posteriormente fueron reparadas y ampliadas; habiendo mejoras en los Juzgados.

En el año de 1959, se iniciaron los cursos en el *Colegio de Policía*, a la que se le incorporó en 1962 la *Escuela Técnica de Policía*; y en 1970 desapareció el Colegio de Policía y apareció la Academia, la cual estaba integrada al Centro de Capacitación y Formación de la Dirección de Educación Policiaca. Para 1971, el Centro regresó a ser Academia Policiaca y en 1972, cambió al nombre de Academia de Policía y Tránsito del D.F., posteriormente, en 1977 regresó al nombre de Colegio de Policía y en 1979 retomó el nombre de Academia de Policía. En el año de 1969, quedaron fusionadas las policías preventiva y de tránsito creándose la *Dirección General de Policía y Tránsito*. En 1971 se creó el "Escuadrón de Servicios de Emergencia y Rescate Aéreo", el cual posteriormente se transformó en el *Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM)*.

⁶⁷ *Manual Jurídico de ... op. cit.*, p 28.

Entre las décadas 50's y 70's, el problema de la seguridad pública no era un asunto prioritario dentro de la agenda de los gobernantes, porque ocupaba entre el décimo y el vigésimo lugar.⁶⁸

El 3 de Febrero de 1983 hubo una reforma al artículo 21, quedando de la siguiente manera:

La imposición de las penas de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas. Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de ingreso.⁶⁹

En Julio de 1984, se publicó un "*Reglamento para la policía Preventiva del D.F.*"; además la llamada Dirección de Policía y Tránsito del D.F., cambió su nombre por el de la *Secretaría de Protección y Vialidad*. Otro cambio fue el del nombre de la *Policía Secreta*, por el de *División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia* (DIPD), la cual pertenecía a la Dirección de Policía y Tránsito del D.F., la cual desapareció en Abril de 1985, abrogándose el "*Reglamento de los Investigadores, Detectives y Policías Privados o Pertenecientes a Organismos de Servicio Público Descentralizado*", el cual había sido dado a conocer en Octubre de 1948; siendo que los 3000 elementos con los que contaban, fueron dados de baja y solo 200 de ellos fueron incorporados a la *Policía Judicial Federal* y 2774 a la *Policía del D.F.*, resultando tener una cantidad de 5500 elementos, sumándolos a los que ya tenía.

En 1986, desapareció la *Dirección Federal de Seguridad*, dando de baja a sus 3000 elementos, aunque algunos de ellos fueron transferidos al nuevo organismo de seguridad nacional. Para ese mismo año, se buscó la unificación de los programas de los cursos básicos de la función policial, ya que habían existido bastantes conflictos en las organizaciones policiales de los estados.

Durante la década de los 80's, se vio un gran crecimiento en la delincuencia, por lo que se puso en duda la eficiencia de las corporaciones policiales; aunado a la pérdida de confianza ciudadana en su policía; fueron aspectos que habrán de enfrentarse con decisión, afrontando objetivamente esta realidad.

⁶⁸ En Del Valle, Alfredo (coordinador) . *Seguridad Pública, Militarización y Derechos Humanos* . México . Edit Instituto de Estudios de la Revolución Democrática . 1997 . p 16.

⁶⁹ Véase: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* México . Edit Porrúa, 1983, Artículo 21.

El "*Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*"⁷⁰, dado a conocer por el Ejecutivo Federal, al respecto de Seguridad Pública y de Procuración e Impartición de Justicia, nos dice que para mejorar estos servicios, se debe modernizar su funcionamiento; habiendo mejoras dentro de las leyes que prevengan daños jurídicos y que protejan los derechos de la población. Esto lo logra a través de interpretaciones claras de las leyes; disminución de tiempo por trámites innecesarios; contar con centros de atención hacia los ciudadanos; tratar de disolver las organizaciones delictivas; mejorar las condiciones de los elementos de los cuerpos de seguridad pública. Establece como elementos de la seguridad de la Nación la defensa de la soberanía, su independencia y su integridad territorial, con objeto de asegurar el necesario ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social, basado en un orden social justo.

Para ese sexenio en la Secretaría de Gobernación, la seguridad de la sociedad fue uno de los principales objetivos a seguir, por lo que entre lo que se debe modificar, se encuentra la estructura de los cuerpos de seguridad, empezando por la prevención de los delitos, adecuándose a las necesidades de la comunidad.⁷¹

Como podemos observar, a través de la historia desde el México postrevolucionario hasta la década pasada, hubieron cambios pero no tan constantes como los prerevolucionarios. Cada vez se han hecho programas más específicos para acabar con el problema de la inseguridad y de la impunidad en la procuración de justicia, pero al mismo tiempo, estos problemas han aumentado con la crisis que vive nuestro país.

2.5.- La Seguridad Pública en México en la Última Década

Para Diciembre de 1988, contaban con 900 elementos en la *Policía Judicial Federal* y en Diciembre de 1991, contaban con 2900. Habiendo 2000 nuevos, sólo 900 pasaron por un curso de capacitación y los otros 1100 fueron incorporados sin ningún control, ni evaluación. Para Diciembre de 1992, existían 2200 agentes y para 1993 dejaron la corporación cerca de 700.⁷² Esto trajo graves consecuencias que se reflejan en la situación del país en cuanto a inseguridad, porque al no pasar por ninguna evaluación, no saben que clase de personas son ni cuanto van a durar en la corporación.

Dado que el *Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República*, capacita gente, muchas veces lo hace en cursos que no lo pueden cumplir ni en países desarrollados y además al poco tiempo, los agentes desertan, por lo que se dice que están capacitados tanto para atacar la delincuencia como para realizarla; esto tiene que ver con la incorporación de agentes sin tener ningún tipo de evaluación al entrar, es decir ningún examen de selección. En Julio de 1993, entró en vigor la nueva "*Ley de Seguridad Pública*

⁷⁰ *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*. México, Poder Ejecutivo Federal, 1988, pp 100-102.

⁷¹ *Gobierno y Administración ... op. cit.*, p 364.

⁷² Revisar el libro de González Ruiz, Samuel. *Seguridad Pública en México: Problemas, Perspectivas y Propuestas*. México, Edit UNAM, 1994, pp 102-103.

del D.F.” en la que se establece la reglamentación de los organismos encargados de seguridad pública en el D.F. Nótese la clara necesidad de existir una reglamentación en cuanto a la seguridad pública.

En Marzo de 1994 dejó de existir la *Academia de Policía*, porque entró en vigor el “*Reglamento Interior del Instituto Técnico de Formación Policial*”, el cual es el encargado de la capacitación y profesionalización policial. En ese mismo año, pero en Diciembre, sustituyeron a la *Secretaría de Protección y Vialidad del Departamento del D.F.*, por la *Secretaría de Seguridad Pública*, teniendo las mismas funciones y atribuciones, a excepción de la vialidad, la cual ahora está a cargo de la *Secretaría de Transporte y Vialidad*.

Desde la presidencia de De la Madrid hubo un incremento acelerado de la delincuencia en nuestro país, esto a consecuencia de circunstancias que llevaron a perder el poder adquisitivo, el salario, la deserción escolar, entre otras consecuencias. Por lo que podemos observar que en 1988 hubieron 1682 delitos por cada 100,000 habitantes y en 1994 hubieron 2278.⁷³ (Véase Anexo A)

En Diciembre de 1994 hubieron reformas Constitucionales, destacando entre éstas el artículo 21, anexándosele: (de estas reformas hablo en el capítulo 4.1 ver *infra pp 62-66*):

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

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

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.⁷⁴

En Julio de 1996 hubieron ciertas reformas a los artículos 16, 20 y 22 Constitucionales, en los que se dotó mayores atribuciones a las procuradurías de justicia en la persecución de delitos, tales como: intervención telefónica, para investigación de la delincuencia organizada; modificación a la libertad provisional, por lo que a solicitud del Ministerio Público puede ser negada por el juez; decomiso de bienes por actos tipificados como delincuencia organizada.⁷⁵

Últimamente se acentuó tanto el problema de la delincuencia organizada que hubo la necesidad de crear un organismo especializado para su combate (en cuanto al narcotráfico), por lo que el 6 de Diciembre de 1996, se promulgó la “Ley Contra la Delincuencia

⁷³ Del Valle, Alfredo (coordinador) . *Seguridad Pública, Militarización ... op. cit.*, p 39.

⁷⁴ De: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* . México. Edit Porrúa. 1997, Artículo 21.

⁷⁵ Del Valle, Alfredo (coordinador) . *Seguridad Pública, Militarización ... op. cit.*, p 109.

Organizada”; rompiendo con el sistema jurídico existente y creando uno paralelo para estos casos.

En la actualidad hay aproximadamente 3000 elementos en la *Policía Federal Judicial* encargados de auxiliar al Ministerio Público en la persecución del delito. No existe un registro del armamento de los policías. Cabe decir que los patrulleros (de cualquier policía), se salen de sus áreas a cargo y en otras zonas cometen ilícitos, por lo que existe una gran desconfianza de la población hacia estas autoridades.

Dentro de nuestro país, existe una acentuada carencia de juzgados; además hay un alto grado de analfabetas y los trámites siempre son por escrito; asimismo, muchas veces el juez no habla el dialecto de los indígenas y es difícil que se entienda y aparte no pueden pagar un abogado.⁷⁶ Pero si a esto le agregamos que de las 24 hrs. del día, el Ministerio sí las trabaja, pero los juzgados solamente trabajan de lunes a jueves de 9:00 a 15:00 y los viernes hasta las 14:00 y se cometen delitos a toda hora, pues se puede observar la cantidad de trabajo que tienen durante ese horario y por lo tanto la obvia insatisfacción de la población. También el Ministerio Público tiene problemas dado que su nivel de eficiencia durante 1995 fue de 9%, durante 1996 fue de 8% y durante 1997 fue de 8%.⁷⁷

En México hay aproximadamente 90,000,000 de habitantes y contamos con 340,000 policías, por lo que da una tasa de 41.8 policías por cada 10,000 habitantes, es decir 68 policías. Debido a las estadísticas que hay, se puede llegar a la conclusión que en México no solamente se necesitan más policías, sino que estén mejor capacitados y mejor remunerados. Por lo que mucha gente ha tenido que tomar la decisión de protegerse por sí mismos, como por ejemplo: comprar armas. Además hay lugares y horas determinadas en las que es imposible transitar, ya que de hacerlo se corre demasiado riesgo.

Pero también cabe decir, que han habido transformaciones de la sociedad rural a una urbana, que se caracteriza por los altos índices de natalidad, excesiva concentración de la población, insuficiencia de los servicios, de las actividades económicas, culturales y políticas, lo cual trae consigo el problema de la conurbación, es decir, la asimilación de las grandes ciudades de sus zonas colindantes.⁷⁸ Esto ha causado flujos migratorios del campo hacia las ciudades donde se concentran las oportunidades de empleo, los servicios de salud, educación, vivienda, etc. Por lo que ha habido una gran expansión de la mancha urbana, lo que ha provocado que haya asentamientos irregulares en torno a los grandes centros de producción, entre los que se encuentran: la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla, siendo en el ámbito nacional, pero esto también se ha dado a nivel del interior de los Estados, siendo ese punto en las ciudades capitales o en las cabeceras municipales.

⁷⁶ *Ibid.*, p 16-17.

⁷⁷ *Ibid.*, p 21 y 27-28.

⁷⁸ Este es un fenómeno que al llegar a su máxima expresión, se le llama “megalópolis”, lo cual es la tendencia de las grandes ciudades a unirse en una sola para formar una mancha urbana. Lo cual en nuestro país causa desequilibrios económicos.

El impacto que esto ha provocado en cuanto a la seguridad pública, es dramático, ya que no en todos los lugares se cuenta con la misma cantidad de recursos, además que el grado de profesionalización de los elementos de las corporaciones no es el mismo en el ámbito federal que en el ámbito municipal, existiendo también diferencias entre el equipo material y tecnológico utilizado por los cuerpos. Entre las consecuencias que se encuentra en esto, está que debido ha que no hay una buena comunicación ni una buena coordinación, si alguien comete un delito, basta con irse a otro lugar, para saber que no va a tener que rendir cuentas ante la justicia.

En el caso de los Estados, que tienen el problema de la conurbación alrededor de la ciudad capital, su seguridad pública se ve amenazada por las presiones generadas por los inmigrantes que al no ser absorbidos por la planta productiva o la de servicios, presentan conductas antisociales (delincuencia, alcoholismo, drogadicción, prostitución, violencia, etc.) teniendo esto como consecuencia, como por ejemplo: que en lugares residenciales se pidan mayores dispositivos de vigilancia, por el sentimiento de inseguridad que esto provoca.

Por otro lado, cabe mencionar que dentro del país existen treinta y dos Códigos Penales, no existiendo una uniformidad en la reglamentación, aunque esto está fundamentado en el artículo 115 Constitucional; pero estos códigos no han sido modificados desde la década de los 30's y es sabido que la sociedad es dinámica, por lo que sus leyes deben cambiar también.⁷⁹

Debemos reconocer que la acción delictiva altera el orden público y sus causas pueden ser múltiples, como por ejemplo que responde a patrones de conducta social variables: la concentración poblacional, los problemas económicos y las secuelas del desempleo, carestía de la vida y falta de oportunidades para la mayoría de los sectores que conforman el tejido social, los rezagos educativos, la deshumanización propia de las grandes urbes.

La seguridad pública es un bien que sólo se nota cuando escasea y es condición indispensable para el progreso y la prosperidad de la sociedad. Esta requiere condiciones mínimas de seguridad que le permitan desarrollar el complejo de actividades que la caracterizan: el Trabajo, el Comercio, la Industria, la Educación, la Cultura, el Deporte, la Recreación y la Convivencia.

La delincuencia de nuestro país ha alcanzado el 96% de impunidad, situación que ha multiplicado la delincuencia. Por lo que es necesario aplicar las leyes con mayor severidad, existiendo "cero" tolerancia, aumentando los castigos y las penas, además de suprimir los beneficios de libertad mediante amparos. Asimismo en varios lugares del país se ha llegado a efectuar la "ley del Talión", la cual está prohibida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Véase Anexo B)

En nuestro país existen 90 mil presos (sin contar las órdenes de aprehensión no ejecutadas). Dentro del sistema penitenciario existen graves problemas, ya que en lugar de ser

⁷⁹ *Ibid.*, p 26.

readaptadores sociales, se consideran como escuelas del crimen, ya que los presos perfeccionan sus técnicas.

2.6.- La concepción contemporánea de la Seguridad Pública

A continuación efectuaremos una conceptualización e intentaremos dar una definición de "Seguridad Pública". En principio daremos una noción de su significado, y posteriormente haremos una comparación de las diferentes "Seguridades" y finalmente brindaremos un concepto.

En el Diccionario de la Real Academia, define a *Seguridad* como "calidad de seguro", y *Seguro* lo define como "libre o ausente de todo peligro, daño o riesgo".⁸⁰ Siendo que en su significación subjetiva, se hace referencia al sentimiento de una persona que no tiene peligro y en la objetiva es la ausencia del peligro.

Hay que empezar diciendo que la seguridad pública es una función y cometido primordial del Estado, por lo que existen órganos de control para mantener el orden público y garantizar los derechos de la sociedad (libertades y tranquilidad social). En cuanto a su campo, es el del mantenimiento de la paz y el orden públicos. Esto va desde la protección, que se da a través de mecanismos de control penal y de la prevención y represión de algunos delitos dados por la fractura, real o sentida, de la convivencia de la sociedad, y las faltas administrativas; esto se verá en otros capítulos en donde hablaremos de los diferentes sistemas de procuración e impartición de justicia y los sistemas de policías preventivas.⁸¹

Cabe mencionar que la seguridad pública y la seguridad jurídica no son lo mismo ya que la Seguridad Jurídica implica a las leyes y que éstas se sigan al pie de la letra y con estricto apego y no incurran las autoridades a la violación de los derechos de los individuos. Es necesario que las autoridades impongan la seguridad y la justicia de acuerdo a la ley, ya que nuestro país es un Estado de Derecho y como tal debe tener apego a la ley

Es pertinente diferenciar a los tipos de seguridad interior y exterior, siendo que la interior se refiere a la idea de tranquilidad y paz pública, en la que no deben de intervenir las Fuerzas Armadas en casos que solamente le competen a la policía, pero pueden intervenir en caso de que la fuerza de la policía sea desbordada y estén actuando contra los intereses de la Nación, como el caso de la soberanía, la integridad del territorio, etc. como lo menciona el artículo 29 Constitucional. En cuanto a la seguridad exterior se refiere, cabe mencionar que es en la que algún otro país quiere intervenir en asuntos que sólo le competen a la Nación.⁸²

⁸⁰ Véase: *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, España, Real Academia Española, 1981, Tomo V, p 1196.

⁸¹ González Ruiz, Samuel. *Seguridad Pública ... op. cit.*, p 43.

⁸² *Ibid.*, p 45.

Hablando de la Seguridad Nacional, encontramos que en el Diccionario Jurídico Mexicano se refiere a:

todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa ... no se concreta a la capacidad militar para evitar dicho eventual derrocamiento sino que, en general, también implica la habilidad del gobierno para funcionar eficientemente y satisfacer los intereses públicos.⁸³

La Seguridad Nacional proviene de la seguridad interior y la seguridad exterior que tiene una Nación, teniendo en la primera que se mantiene el orden entre la población y entre los gobernantes, para que en caso de conflictos, se conozcan las causas y las posibles soluciones; y en el caso de la segunda, se trata de la relación entre la Nación y otros países y para que en caso de altercados entre países extranjeros, se conozcan los hechos tal como sucedieron y se pueda opinar con acierto.

Resumiendo de las comparaciones anteriores, podemos decir que la Seguridad Pública está caracterizada como la inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos, del particular, así como de las instituciones y organismos del Estado y de los demás portadores de soberanía. Siendo la protectora del orden jurídico público y al mismo tiempo estando sujeta a éste. La Seguridad Pública la ejercen. la policía preventiva, el Ministerio Público, los jueces, los responsables de las prisiones preventivas, los encargados de ejecutar las penas y los que tratan a los menores infractores. Por lo que abarca cuatro ámbitos fundamentales: Prevención, Persecución; Sanción y Readaptación Social.⁸⁴

En cuanto al punto de vista de la sociología, se puede ver a la seguridad pública como un medio de control social, una realidad colectiva; pero en cuanto a la filosofía social, su fin es alcanzar el ideal de armonía en la convivencia del hombre en la colectividad. Cabe decir a este respecto, en palabras de Luis Recaséns Siches que:

Contrato social se le llama al conjunto de medios, precisamente sociales o con repercusiones sociales para ordenar y regular el comportamiento humano externo en muy diversos aspectos.⁸⁵

Entendiéndose que deben haber normas colectivas, así como poderes sociales y autoridades, que encierran el control de la conducta humana en sus diferentes aspectos y a diferentes niveles, entre los que se encuentran: las costumbres, comportamientos, normas jurídicas, autoridades tanto familiares como del gobierno, etc.

⁸³ Orozco Henríquez, J. Jesús . *Diccionario Jurídico Mexicano* . México, Tomo P-Z , p 2886.

⁸⁴ Del Valle, Alfredo (coordinador) . *Seguridad Pública, Militarización ... op. cit.*, p 50-51.

⁸⁵ De: Recaséns Siches, Luis . *Tratado General de Sociología* . México, Edit. Porrúa, 1995, p 225.

Se puede acercar una conceptualización:

como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa.⁸⁶

Tomando en cuenta todos los elementos anteriores la *Seguridad Pública*, podemos conceptualizarla como: el conjunto de acciones que realiza la autoridad para preservar la integridad y el patrimonio de la comunidad, garantizando la tranquilidad y la protección física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos además de la orientación ciudadana que proporcionan a través de la corporación de policía y los comités de protección civil.

Es importante afirmar que la Seguridad Pública tiene que ver con la asignación y el control penal en los determinados casos, las cuales ayudan a la inhibición de la realización de las conductas delictivas ,y la prevención especial que es la que readapta al individuo que cometió el delito.⁸⁷

En el servicio que brinda el Estado de "Seguridad Pública", se encuentra la idea de garantizar la integridad física de las personas y sus bienes, dentro de una sociedad, existiendo el libre ejercicio de sus derechos y libertades, pero manteniendo el orden y la paz públicos; para cumplir con esta función no sólo debe haber prevención, sino que también debe haber persecución y sanción de delitos, habiendo centros de readaptación social para los delincuentes.

Esto último, es cierto en teoría porque es sabido que en los centros de readaptación social, los delincuentes salen perfeccionados en la labor del delito, es menester aclarar que no en todos los casos; además muchas veces es mejor para ellos estar en estos centros, porque por lo menos tienen sus tres comidas seguras y no tiene que robar para poder comer.

La policía es la encargada de mantener el orden público a través de la coacción directa, por lo que hay en todos los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y su misión es velar porque se cumplan las leyes y reglamentos, persiguiendo, previniendo, investigando y aprehendiendo a los delincuentes, para que la vida de la comunidad sea agradable y segura.⁸⁸

Nos vamos a permitir dar las definiciones de palabras que se utilizan mucho en este tema, tales como:⁸⁹

Pena.- Castigo impuesto por autoridad legítima al que ha cometido un delito o falta.

Sanción.- Estatuto o Ley; Pena que la ley establece para el que la infringe. (Generalmente por incumplimiento del obligado).

⁸⁶ González Ruiz, Samuel . *Seguridad Pública ... op. cit.*, p 49.

⁸⁷ *Ibid.*, p 49.

⁸⁸ Sotelo Regil, Luis F. , *Policia Profesional op. cit.*, p 23.

⁸⁹ *Diccionario de la ... op. cit.*, Tomos V y II p 1009, 1184, 277 y 314.

Castigo.- Pena que se impone al que ha cometido un delito o falta; Represión, aviso, consejo, amonestación o corrección.

Coacción.- Fuerza o violencia que se hace a una persona para precisarla a que diga o ejecute alguna cosa; Empleo habitual de fuerza legítima que acompaña al derecho para hacer exigibles sus obligaciones y eficaces sus preceptos.

El castigo, es un escarmiento, que es ejemplo para que otros no imiten la misma conducta; además la pena, es algo que jurídicamente organiza la sociedad contra quienes tienen conductas delictivas (es exclusiva de la autoridad judicial), en cambio, la sanción es algo general que se da a consecuencia del derecho, y que su conducta se ajusta a una hipótesis normativa.

Dada la situación que se vive actualmente, se ha desarrollado un política, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el cual se concibe en el Programa Integral de Seguridad Pública (1998-2000) como:

... el conjunto de acciones permanentes y sistemáticas que tienen por objeto instrumentar en la Ciudad de México el mantenimiento del orden público, la protección de la integridad física de las personas y sus bienes, así como prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. ...⁹⁰

En suma, en México como en el mundo, han habido antecedentes de lo que ha sido la seguridad pública que han dado como resultado la actual situación y el claro ejemplo de las políticas que se han llevado a cabo y las que han o no funcionado como debe ser y que nos dejan sus resultados como ejemplos a seguir. Como podemos observar, en México, hemos pasado por muchos pasos para llegar a donde estamos, pero esto ha sido el resultado de innumerables conflictos políticos que no han permitido que se desarrollen completamente.

La conceptualización de Seguridad Pública, se puede ver desde diferentes puntos, tales como, el jurídico, el sociológico, el externo, el interno. Es a través de la coacción física que la policía, considerado como un instrumento del Estado, cumple su función de brindar seguridad y protección a la población.

Pero para poder explicar la situación actual primero se debe establecer su base legal actual; empezando por nuestra máxima ley: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y culminando con el Reglamento Municipal.

⁹⁰ En el Programa Integral de Seguridad Pública del D.F. 1998-2000 . Abril de 1998, Gobierno del Distrito Federal.

3.- La Legislación de la Seguridad Pública en México

En México, vivimos en un Estado de Derecho, lo cual significa que las políticas gubernamentales están basadas en un conjunto de leyes, de las cuales la máxima ley es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este Estado de Derecho establece el principio de legalidad de los actos de la autoridad, tanto en el ámbito Federal como en el Estatal y el Municipal; de la Constitución, derivan muchas leyes reglamentarias, que a su vez rigen los diferentes sectores en los que se divide y lleva a cabo su actividad la Administración Pública.

Las leyes y reglamentos al mismo tiempo que rigen el proceder de los ciudadanos, lo hacen con las autoridades, para que pueda existir un orden y pueda ser posible el vivir en paz y en una buena convivencia social para así lograr un equilibrio entre los gobernados y los gobernantes.

Al principio de legalidad se le considera también como el imperio de la ley, para que las dependencias de la administración pública cumplan con sus propósitos y podamos denominarlo *Estado de Derecho*, y que en su aplicación mantenga un orden jerárquico para que de la armonía y la observancia de las leyes, resulte la justicia humanitaria. Dentro de este principio coexisten varios elementos, tales como el de proporcionalidad, universalidad, personalidad, beneficio, defensa, y los que aplican las normas deben ser personas prudentes e imputarlas con justicia y honestidad. Dentro del mundo de las leyes, contienen el fin de definir y establecer penas e infracciones, siendo el aparato penal, el encargado de imputarlas y la prisión, el instrumento de esa represión, privando de la libertad a las personas que cometieron algún delito.⁹¹

La Seguridad Pública es un derecho que tiene la sociedad para obtener un importante desarrollo en sus actividades, para poder llevar a cabo su vida cotidiana, en pleno respeto a sus garantías individuales y sociales, tanto a él como a su familia y su patrimonio. Por lo que el Estado está obligado a garantizar y defender estos derechos a través de las normas y las instituciones que están al servicio de la sociedad.

En el contexto del Estado de Derecho, la norma jurídica, contiene un doble papel con respecto a la función policial, ya que por un lado la fundamenta en cuanto a su existencia, porque de ella emana el poder de coerción de la policía para hacer cumplir las leyes y prevenir las perturbaciones de la convivencia armónica; y por otro lado limita a la propia policía para que sólo realice actos autorizados por la misma norma.

⁹¹ De: Foucault, Michel . *Vigilar y Castigar Nacimiento de la prisión* . México, Edit Siglo XXI, 1993, p 277.

3.1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dentro de ésta Constitución, en sus primeros 29 artículos, se encuentran establecidas las garantías individuales que tienen los individuos dentro de nuestro territorio nacional; estos derechos deben ser respetados por las autoridades y especialmente por los cuerpos de seguridad pública. En la segunda parte de la Constitución, es decir, del artículo 30 al 136, decreta las facultades, obligaciones y requisitos de los gobernantes del país.

3.1.1.- La Seguridad Pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dentro de lo referente al tema de *Seguridad Pública*, que menciona la Constitución, se incluyen varios artículos, citando solamente las partes fundamentales, entre las que se encuentran:⁹²

Art. 21 (Últimos Párrafos): ... La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

Estos párrafos fueron resultado de las reformas Constitucionales hechas en Diciembre de 1994, en donde se estableció una reglamentación más específica en cuanto al tema de Seguridad Pública, creándose el Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde deberá existir coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno del país.

Art. 32 (primer párrafo): Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. ...

Aquí se asegura que ninguna fuerza extranjera tenga la posibilidad de invadir nuestra Nación, ya que los extranjeros no pueden servir en el ejército ni ser miembros de los cuerpos de seguridad pública.

Art. 115 Fracción II, III y VII:

⁹² De: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Edit Porrua, 1997, 143 pags.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potables y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) *Seguridad pública y tránsito;* e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

...

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Está establecido en ésta ley que los Municipios cuentan con autonomía de decisiones políticas, exceptuando el lugar donde estén establecidos los gobiernos Estatales y que dentro de los ayuntamientos deben contar con servicios públicos.

Art. 122 Fracción II inciso c) y IX (primer párrafo):

II Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;
- b) Aprobar el nombramiento o remoción en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;
- c) *El mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidos público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;*
- d) Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo

Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;

e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

f) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las leyes.

...

IX Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

De las dos fracciones anteriormente mencionadas, podemos destacar que es el Presidente quien tiene la facultad de delegar las funciones de seguridad pública al Jefe de Gobierno del D.F., quien a su vez las delega en el Secretario de Seguridad Pública; además se acentúa la coordinación que debe existir entre las diferentes autoridades del país, en diversos servicios públicos.

Art. 123 Apartado B, Fracción XIII:

XIII: Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

En este artículo Constitucional se manifiestan los derechos laborales de los trabajadores de los diferentes ramos que hay, pero el que ahora compete es el de los miembros de las fuerzas armadas y de los cuerpos de seguridad pública, quienes cuentan con sus propias leyes para regirse.

3.1.2.- La Procuración de Justicia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dentro de nuestra Máxima Ley, también nos menciona lo concerniente a las actividades de las *Procuradurías* dentro de nuestro país, siendo que nos estipula:⁹³

⁹³ *Ibid.*

Art. 102 Apartado A:

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación; y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la leyes que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

En este apartado A del artículo, se establecen las funciones de la Procuraduría General de la República, la cual cabe destacar, que solamente tiene a su cargo la función de perseguir los delitos del fuero federal; los candidatos a Procurador deben cumplir con ciertos requisitos establecidos en esta Constitución, pero sabiendo los acontecimientos que se han dado, deberían existir requisitos más estrictos. Cabe decir que como se menciona en el cuarto párrafo, la falta, omisión o violación de las leyes viene respaldado en las reformas de Diciembre de 1994, en la que se establece la impugnación por decisiones de "no acción" y que incurre en la impunidad.

Art. 119: Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indicados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República. ...

Apoyándose en éste artículo, es como se han dado los conflictos de Chiapas y de Guerrero, en donde han actuado las fuerzas Federales para controlar estas "rebeliones".

3.1.3.- Los Procedimientos Penales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En lo referente a los *Procedimientos Penales, competencia del Ministerio Público y sus Órganos Auxiliares*, contamos con artículos que pertenecen a la primera parte de la Constitución, teniendo que son:⁹⁴

Art. 14: A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

⁹⁴ *Ibid.*

Art. 15: No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Art. 16: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así clasificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

...
La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

...
En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Art. 17: Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

....

Art. 18: Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación y los gobiernos de los estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

....

Art. 19: Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con el auto de formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de éste. La prolongación de la detención en perjuicio del inculcado será sancionada por la ley penal. Los custodios que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión dentro del plazo antes señalado, deberán llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes pondrán al inculcado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso.

....

Todo maltratamiento que en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos, que serán corregidos por leyes y reprimidos por las autoridades.

Art. 20: En todo proceso de orden penal, tendrá el inculcado las siguientes garantías:

I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.

....;

II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria;

IV. Siempre que lo solicite, será careado en presencia del juez con quienes depongan en su contra;

V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentre en el lugar del proceso;

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación;

VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso;

VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consiga esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera;

X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra

prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Las garantías previstas en las fracciones V, VIII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en las fracciones I y II no estará sujeto a condición alguna.

En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrán derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalan las leyes.

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

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

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

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

...

Art. 22: Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuesto o multas, ni el decomiso de los

bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109.

Queda prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiaro, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Los artículos Constitucionales que se mencionan anteriormente, establecen las garantías con que cuentan los detenidos por algún delito, siendo que no pueden ser maltratados por las autoridades y la pena es de privación de libertad únicamente, ni el agraviado puede ejercer justicia por su propia mano, además sólo pueden estar detenidos durante 72 horas sin auto de formal prisión, inclusive los agentes del Ministerio y de la Policía Judicial no pueden entrar a casas o negocios si no llevan la orden correspondiente por escrito, deben seguirse una serie de pasos durante el proceso de orden penal; hay protección contra miembros del ejército en tiempo de paz. Esto es claro dentro de la ley, pero en la realidad muchos de estos procesos no se siguen como se deben, existiendo muchas personas que ni siquiera saben porqué están detenidas, además que son maltratadas por las autoridades tanto durante su detención como dentro de las prisiones. Esto ha causado que exista un gran abuso de poder por parte de los policías judiciales, quienes en lugar de transmitir a la población un sentimiento de protección y tranquilidad, lo hacen de miedo y desconfianza.

3.2.- La Seguridad Pública en la Ley Reglamentaria del Artículo 90 Constitucional: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

De acuerdo a la ley reglamentaria del artículo 90 Constitucional: la "*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*", establece la organización, funciones y atribuciones de las dependencias correspondientes a la Administración Pública Federal tratándose de la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal, destacando que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la administración pública, auxiliarán al titular del Ejecutivo, las dependencias denominadas *Secretarías de Estado*, siendo que en el título segundo en su segundo capítulo nos dice cuáles son las competencias de las Secretarías de Estado y del Gobierno del Distrito Federal. Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de Diciembre de 1976, bajo la presidencia de José López Portillo.

Por lo que para el desarrollo de nuestro objeto de estudio es necesario establecer las competencias que tiene la Secretaría de Gobernación contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tales como las siguientes: la IV, VIII, XI, XXIII, XXIV y XXVI.

Art. 27: A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos.⁹⁵

...
IV. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento;

...
VIII: Otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones;

...
XI. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, y de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal;

...
XXIII. Reivindicar la propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXIV. Reglamentar y autorizar la portación de armas por empleados federales;

...
XXVI. Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años e instituciones auxiliares; creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus Gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención por delitos de orden federal o común en el Distrito Federal; así como participar conforme a los tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional; ...

Cabe destacar que dentro de las funciones de la Secretaría de Gobernación se encuentra vigilar la política interna del país, destacándose la observancia de las garantías individuales; auxiliar a los órganos de procuración e impartición de justicia del país, protegiendo a los demás ciudadanos de posibles actos que dañen la paz pública.

En lo referente a la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina, es importante destacar, que se ha hablado últimamente de una militarización de la policía, pero hay varias diferencias entre estos órganos del gobierno (ver capítulo 5.3 *infra* pp 93-97), por ejemplo: en cuanto a los modos de formación y capacitación de un policía y de un militar. En la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* también se regulan las actividades de estas Secretarías en los artículos 29 y 30 respectivamente:

⁹⁵ De la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México, Edit Delma, 1996, pp 7-10.

Art. 29: A la Secretaría de la Defensa Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos.⁹⁶

...
X.- Administrar la justicia militar;

...
XVI.- Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la ley, y aquellas que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XXIV del artículo 27, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

XVII.- Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

Art. 30: A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos.⁹⁷

...
V.- Organizar, administrar y operar el servicio de policía marítima;

...
XVIII.- Intervenir en la administración de la justicia militar; ...

Dentro de las funciones que deben llevar a cabo las Secretarías de Defensa Nacional y Marina, no hay ninguna que se exprese en favor de su intervención en la materia de seguridad pública en sí, ya que su principal función es responder a posibles ataques de extranjeros y ayudar a los policías en casos especiales como los conflictos existentes en Chiapas y Guerrero.

3.3.- La Seguridad Pública en la Planeación: Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

En el artículo 26 Constitucional se establece la planeación democrática como un mecanismo de autolimitación y autorregulación del Poder Ejecutivo contando con la participación de los diversos sectores sociales, estando condicionada a la consulta y estudio detenido de las necesidades reales de la sociedad y sus aspiraciones políticas, sociales y culturales, fundamento de la democracia participativa. El Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento fundamental para el establecimiento de las acciones que se ponen en marcha dentro de la Administración Pública del Estado Mexicano.

⁹⁶ *Ibid.*, pp 12-13.

⁹⁷ *Ibid.*, pp 13-14.

A continuación nos referiremos a lo que establece el "*Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*", con respecto a las reformas Constitucionales de Diciembre de 1994 que se llevaron a cabo en cuanto a los temas de procuración de justicia, seguridad pública y seguridad jurídica.⁹⁸

Dentro de las reformas constitucionales que se llevaron a cabo en Diciembre de 1994, se encuentran las que modificaron la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por ejemplo: prever nuevos mecanismos para la designación de sus integrantes, limitar la duración de sus miembros en el ejercicio del cargo para propiciar la renovación de criterios, etc.

En estas reformas se estableció que el Procurador General de la República sea designado con la aprobación de la Cámara de Senadores. También se convirtió en un acto legal el impugnar las decisiones de no ejercicio o desistimientos de la acción penal por los órganos de procuración de justicia, y se sientan las bases para crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Propone cambiar los métodos de seguridad, por lo menos capacitando mejor a los cuerpos policiales, para así por lo menos disminuir el índice del crimen organizado.

El gobierno debe optar por un régimen jurídico en el que la sociedad lo respete y que al mismo tiempo se reconozcan los derechos y garantías de los ciudadanos. Brindando las condiciones tanto jurídicas como administrativas e institucionales en las que los individuos tengan protección de su integridad física y patrimonial, por lo que es necesario cambiar la seguridad pública, no solamente la prevención del delito. Asimismo es menester modificar los métodos, para que así la sociedad no vea a los órganos de procuración de justicia como obstáculos, sino como un vehículo del Gobierno para cumplir sus funciones; que observen que hay servidores públicos y obstrutores de las leyes por lo que hay que acabar con ellos; así como emplear las mejores técnicas en cuanto a investigación de delitos, para poder brindar solución lo más rápido posible a cada caso. Para esto es necesario contar con gente honesta en los altos mandos y la gente a sus órdenes y además eficaces y con procesos transparentes, sancionando a los servidores corruptos, tratando de evitar esto al contratar gente de buena calidad tanto moral como profesionalmente. Además se deben dar mejores remuneraciones en este trabajo de policías que implica un gran riesgo de la vida. Se ha visto que la ciudadanía ya ha manifestado su desconfianza acerca de las carencias de ética, métodos y compromisos por parte de las autoridades.

Es en este Plan Nacional de Desarrollo donde se establecen las características del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las cuales son: establecer estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una auténtica carrera policial, mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, además de una permanente revisión del marco legal y de las disposiciones administrativas relativas a la materia y más que se verán en el siguiente capítulo.

⁹⁸ Véase: *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, Poder Ejecutivo Federal (SHCP), 1995, pp 19-27.

Además se creará el *Centro Nacional de Formación Policial*, del cual habrán sucursales en todo el país, registrándose todos los elementos para tener un mejor control de la información de los servidores, estando siempre en convenios los estados, municipios y el D.F., creándose el *Sistema de Información Policial*, el cual también contendrá información de delincuentes, bandas, etc. y no solo de servidores.

Todo lo anterior está establecido en el Plan Nacional del Presidente de la República: Ernesto Zedillo, pero ya han pasado 4 años desde que inició su periodo y las estadísticas demuestran que no se ha disminuido el problema, como se pretendió en este documento, la inseguridad pública y la violación a las garantías individuales, existiendo muchos casos de impunidad por falta de pruebas o por corrupción en las autoridades. Pero el Sistema ya está en marcha y poco a poco se han mejorado los métodos para disminuir este gran problema que nos atañe a todos. Cabe mencionar que lo que se debe hacer es que el siguiente presidente, sea del partido que sea, continúe con las acciones que se han llevado a cabo y que han obtenido buenos resultados.

3.4.- La Seguridad Pública en la vertiente de Coordinación: Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Esta ley fue presentada por el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, ante el H. Congreso de la Unión. Consta de 54 artículos, repartidos en 4 capítulos.⁹⁹ Esta ley surgió de las reformas constitucionales de los artículos 21 y 73 en su fracción XXIII, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1994; en las cuales se establece que debe haber una coordinación en materia de seguridad pública y que debe haber una ley que fije las bases sobre las cuales deben actuar los tres órdenes de gobierno.

Al establecer esta ley, se buscó fundamentar jurídicamente en la Constitución, la política nacional de seguridad pública, que combata mediante un sistema y de frente a la delincuencia, dando así, respuesta a las demandas sociales.

Esta Ley responde a una de las preocupaciones más importantes de los mexicanos, debido a la creciente inseguridad pública, a la que se enfrentan en la vida cotidiana, en cuyos orígenes se encuentran nuevos fenómenos que amenazan no sólo a la sociedad sino al propio Estado, como lo es el crimen organizado que obliga a estrategias y acciones acordes a la dimensión y gravedad de la amenaza.

Es así que este nuevo modelo de seguridad pública, se considera como una función del Estado, pero no solamente como un ejercicio del gobierno, sino que también debe involucrar la plena y consciente participación de la sociedad. Es través de una coordinación entre la

⁹⁹ De la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. México, Poder Ejecutivo Federal, Octubre de 1996, 57 pags.

Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, respetando su autonomía y soberanía, que se fundamentan las bases para el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en que se establezcan estándares de calidad en el servicio. Por eso que ésta coordinación debe ser la armonía en el ejercicio de sus facultades ya asignadas en la materia, así como en sus acciones.

Los objetivos de estas bases de coordinación deben contener las acciones y objetivos de la seguridad pública, los elementos que integran el Sistema Nacional, las materias que son el objeto de la coordinación, los instrumentos del Sistema que la ley propone, las instancias de coordinación, las fórmulas jurídicas para tomar las decisiones y los mecanismos que auspicien la participación de la sociedad.

Debido a que cada Estado y Municipio deberá establecer sus propias leyes con respecto a los cuerpos policiales y sus principios de actuación de sus miembros, por lo que esta ley no desarrolla ninguna materia sustantiva de seguridad pública, que tenga que ver con la organización y el funcionamiento de las instituciones policiales de los Estados y los Municipios, ni tampoco con la definición de las cualidades jurídicas de sus miembros o del régimen de condiciones o reglas para su selección, ingreso, permanencia, promoción o sanciones.

Establece la ubicación de entidades denominadas *Conferencias* de las que una es para la procuración de justicia y otra para la prevención y la readaptación social. La primera ya existe y es una *Conferencia Nacional* que agrupa a todos los procuradores del país, los cuales se reúnen periódicamente. La segunda la integran los Secretarios Generales del Distrito Federal y los Estados o los funcionarios directamente responsables de estos rubros en las entidades.

Otro de los objetivos del Sistema es el de revaloración y dignificación de las instituciones policiales, para que éstas formen su personal bajo los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalización y honradez. Por lo que deben estar mejor retribuidos para que se desempeñen mejor. Además se incorpora la carrera policial obligatoria y permanente, de acuerdo con los mecanismos de coordinación de todas las instituciones que lo integran. También establece la creación de un *Registro Nacional de Personal Policial* para contar un mejor control de los miembros, igualmente, conteniendo toda su información actualizada, tanto de los miembros como de las armas que se les proporciona y ésta es a través del *Registro Nacional de Equipo*.

Es bajo estas características generales que está fundamentada la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que regula al "Sistema Nacional de Seguridad Pública" en México.

3.5.- La Seguridad Pública en su Ley Reglamentaria: Ley de Seguridad Pública del D.F.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de Julio de 1993, fue decretada por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y aprobada por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari. Esta ley consta de 60 artículos, repartidos en IX capítulos y 7 artículos transitorios.¹⁰⁰ Se establece esta ley como medida para establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como para regular los servicios privados en el D.F.

Este servicio es exclusivo del Estado y tiene diferentes objetos, tales como: mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas y sus bienes; la prevención de la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; la colaboración en las investigaciones y persecuciones de delitos; y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres. Siendo encomendadas estas funciones, en este caso, al Gobierno (antes Departamento) y a la Procuraduría.

También se cuenta con la reglamentación correspondiendo, al Programa de Seguridad del D.F., en el cual se estipulan las acciones en forma planeada y coordinada de los Cuerpos de Seguridad Pública en corto, mediano y largo plazos. Siendo de carácter prioritario, y siendo congruente con el Plan Nacional de Desarrollo.¹⁰¹

En esta ley, se hace referencia a la policía del D.F., estando integrada por: Policía Preventiva y Policía Complementaria (la Auxiliar, la Bancaria, la Industrial), quienes estarán sujetas al mando y dirección de la Secretaría de Seguridad Pública (antes Secretaría de Protección y Vialidad). Al respecto de los cuerpos de seguridad pública (se efectuará un análisis más a fondo en el capítulo 4.4 *ver infra pp 78-85*).

Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, deben portar su identificación oficial a la vista, así como sus uniformes, insignias, divisas y equipo reglamentario de acuerdo al acto o situación, además no se podrán portar fuera del mismo. Los Cuerpos de Seguridad Pública tiene la obligación de actuar: en forma legal, leal, puntual, exacta, veraz, responsable, con decisión, constancia y honor, y respetando los derechos humanos, sin importar: raza, sexo, religión, condición social, preferencia sexual, ideología política; procurando utilizar su equipo con cuidado y prudencia e intentar no recurrir a la violencia a menos que sea indispensable. También deben proteger a las personas bajo su custodia, velando por su integridad física y no permitir la tortura aún cuando se trate de orden de un superior, pero ellos deben respetar a los elementos a su mando, eso sí siguiendo las órdenes dictadas por los superiores; existiendo la confidencia de las ordenes y la información recibidas. Es su obligación asistir a los cursos de capacitación, para que cuenten con mayor profesionalización; asimismo deben seguir las disposiciones establecidas en los reglamentos.

¹⁰⁰ De la *Ley de Seguridad Pública del D.F.*, México, Edit PAC, 1993, 56 pags.

¹⁰¹ Véase: *Programa de Seguridad Pública del D.F. 1995-2000*. México, Departamento del D.F. . 1995

Los elementos de los cuerpos deben ser satisfactoriamente remunerados, ya que ponen en riesgo su vida, de la misma manera deben tener un trato digno y decoroso de parte de sus superiores, así como respeto y atención de la comunidad a quien sirven, por supuesto, recibiendo una constante capacitación y adiestramiento y uniformes reglamentarios sin costos, e ir ascendiendo dependiendo de sus méritos, así como recibir condecoraciones, estímulos y recompensas; contar con jornadas de acuerdo a las necesidades del servicio y tener asesoría jurídica y médica cuando lo necesiten. También tendrán sanciones en casos necesarios de mala conducta, siendo: amonestación, arresto hasta de treinta y seis horas y cambio de adscripción.

Es imprescindible que haya coordinación con otras corporaciones, para que así haya mutuo apoyo. La Procuraduría y el Departamento, estarán en coordinación operativa y administrativamente. En cada una de las Delegaciones políticas del D.F., se organizará un *Comité de Seguridad Pública*, siendo un instancia colegiada de consulta y participación ciudadana. Este Comité podrá emitir opiniones y sugerencias para la elaboración y evaluación del Subprograma Delegacional de Seguridad Pública, verificar el patrullaje, denunciar los casos que a su juicio constituyan faltas graves, fomentar la cooperación y participación ciudadana, difusión de programas de reclutamiento, establecer mecanismo de auto seguridad o instalación de alarmas.

El Estado es el encargado de normar y controlar los *Servicios Privados de Seguridad*, siendo estos: de protección y vigilancia de personas o bienes fuera de las áreas públicas, traslado y custodia de fondos y valores, investigación que lleven información por antecedentes de solvencia, localización o actividades de personas. Es menester afirmar que los cuerpos de seguridad pública del D.F. y del país deben contar con reglamentación específica de su actuación, como es el caso del D.F. y como se verá a continuación en el caso de los Municipios.

3.6.- La legislación municipal en materia de Seguridad Pública en México: El Reglamento Municipal de Seguridad Pública y Tránsito

Este reglamento es una disposición legal general, ya que no se puede homogeneizar, por razón de la población porque es diferente en cada lugar, el número de población en cada municipio es variado, pero en sí, este reglamento busca el mejoramiento integral del país. Consta de 38 artículos, repartidos en cuatro títulos.¹⁰² El objeto de este reglamento es el de dictar las disposiciones de orden público, siendo obligatorio en todos los municipios; considerando este servicio público de seguridad como obligación de los cuerpos de seguridad pública municipal, para regular la conducta y la convivencia pacífica de sus habitantes; ordenando, estructurando y organizando la seguridad y el tránsito.

¹⁰² *Gobierno y Administración ... op. cit.*, pp 371-380.

Este servicio es brindado por los cuerpos de policía municipal, el de tránsito y el de bomberos. Teniendo el mando supremo el *Presidente Municipal* y el mando directo el *Director de Seguridad Pública Municipal*, siendo elegido directamente por el Presidente Municipal, por lo que debe acatar sus órdenes y estar en coordinación con la Dirección de Seguridad Pública del Estado.

Entre las funciones de la Dirección se cuenta con:

- Organizar el cuerpo de seguridad pública.
- Ordenar el auxilio de los vecinos cuando lo soliciten.
- Coordinarse y cooperar con las autoridades del Estado y las Federales; así como con el Ministerio Público en la investigación de los delitos.
- Utilizar su autoridad en casos necesarios.
- Registrar a los elementos de la policía; así como recolectar sus informes mensuales de actividades y delitos.

Ahora toca destacar las actividades con las que deben cumplir los elementos policiales municipales:

- Tanto prevenir los delitos, protegiendo a la población, como conservar el orden el orden público, observando el *buen cumplimiento de los reglamentos municipales*.
- Coordinarse con las autoridades federales, estatales y municipales cuando sea necesario; así como ejecutar los programas en cuanto a seguridad pública y prevención de delitos, dentro del municipio.
- En caso de algún delito flagrante, aprehender al delincuente, y ponerlo a disposición de la autoridad competente.
- Prestar su ayuda en caso de desastre, tanto en su municipio como en cualquier otro del estado.

Como en todos los cuerpos de seguridad pública, existen tanto ascensos, estímulos y recompensas, de acuerdo a los méritos, la antigüedad y actos heroicos, como sanciones a quienes infrinjan los reglamentos y demás disposiciones administrativas. Existiendo un *Consejo de Honor y Justicia*, el cual tiene injerencia en el comportamiento de los elementos del cuerpo de seguridad pública municipal y las faltas que no sean delitos. Está integrado por un presidente, un secretario y tres vocales.

En suma, hay que destacar que para abarcar el tema de seguridad pública y el de procuración de justicia, es necesario tener en cuenta la legislación que la involucra y que le da base, por lo que en éste capítulo se establecen las leyes y reglamentos, tomando en cuenta las organizaciones que intervienen en su proceder, pero teniendo en cuenta su *regulación*.

La ley más importante es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de ahí parte la demás legislación, hasta llegar a la propia Ley de Seguridad Pública del D.F. y al

Reglamento Municipal de Seguridad Pública y Tránsito, considerando a estas últimas como las leyes locales. Pero también es importante destacar que tienen mucho que ver las políticas llevadas a cabo y las reformas hechas, para tratar de mejorar esta función fundamental del Estado. Las leyes son la base de las acciones pero éstas dan pie a políticas gubernamentales, que son aplicadas por órganos administrativos, por lo que hay que hacer un análisis primero de las acciones que el Gobierno está implementando actualmente y posteriormente otro, enfocado a las organizaciones encargadas de imputarlas.

4.- La Política Gubernamental en Seguridad Pública en México

El derecho a la seguridad pública se traduce en el derecho que toda persona tiene para vivir en paz; sin embargo, en las condiciones actuales por las que atraviesa el país, uno de los problemas más graves es precisamente el de la inseguridad, lo que puede constituirse en condición determinante de inviabilidad para todo modelo de desarrollo.

Como es sabido, el Gobierno tiene entre sus funciones esenciales la de procurar y salvaguardar el bien común y la conservación del orden público; no obstante, el grado de inseguridad en el que vivimos en este país es ya muy alto, por lo que la ciudadanía ya no está satisfecha con las políticas que se han llevado a cabo, lo que se acentúa a partir de que los delincuentes cada vez están mejor organizados y la policía alcanza altos grados de ineficiencia. Buena parte de la solución del problema radica en identificar las causas y no tratar de darle solución a partir de los efectos.

Las políticas que tengan que seguirse, deben partir de acciones coherentes y permanentes, por lo que es fundamental atender a través de políticas sociales efectivas, los problemas de la pobreza y la pobreza extrema, de donde derivan gran parte de los problemas de seguridad pública; asimismo, definir programas a mediano y largo plazo, además de fomentar una mayor coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno; dicha coordinación debe darse a partir del respeto a la competencia y autonomía de los órdenes citados.

Dentro de las políticas gubernamentales dentro del presente sexenio del Ejecutivo Federal, se encuentra el Sistema Nacional de Seguridad Pública el cual está fundamentado en una nueva conceptualización de la seguridad pública y la cual no debe basarse en criterios policiales, sino ir más allá de la prevención y la persecución de conductas antisociales y delictivas; se articula a todo el proceso de justicia, desde una comprensión sistematizada que privilegia el esfuerzo y la coordinación entre las instituciones políticas, económicas y sociales de todo el país y que deriva de una política congruente, coherente y sistematizada.

4.1.- Las Reformas Constitucionales de Diciembre de 1994

La protección del hombre y su entorno es una responsabilidad política y filosófica; la condición humana no puede dejarse sin control alguno, ya que todo el orden social tiene una justificación de carácter legal que es necesario preservar, pero también actualizar constantemente mediante la aplicación de las normas en todos los actos de la vida social y política.

Conforme a los fundamentos Constitucionales acerca de la reforma a las leyes, estas pueden ser por iniciativa del Presidente de la República, de la Cámara de Senadores o de la Diputados. En el caso que en esta ocasión analizaremos, fue el Ejecutivo Federal, quien envió a la Cámara de Senadores para su revisión y posteriormente a la Cámara de Diputados

quien la aprobó. Hubo opiniones recogidas de varios juristas destacados y de Diputados Federales, quienes modificaron la iniciativa del Ejecutivo y así lograron enriquecer su contenido.

Los artículos Constitucionales que se reformaron fueron: se adicionan párrafos al artículo 21; se reforma la fracción V del artículo 55; se restablece la fracción XXIII del artículo 73; se reforman las fracciones II y VIII del artículo 76; se reforman las fracciones II y V del artículo 79; se reforman las fracciones II, IX, XVI y XVIII del artículo 89; se reforman los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, octavo, noveno y se adiciona un décimo al artículo 94; se reforman las fracciones II, III y V, se adiciona una VI y un último párrafo al artículo 95; se reforma el artículo 96; se reforma el artículo 97; se reforma el artículo 98; se reforma el artículo 99; se reforma el artículo 100; se reforma el artículo 101; se reforman los párrafos primero y tercero y se adiciona un último al artículo 102 apartado A; se reforman las fracciones II y III del artículo 103; se reforma la fracción IV del artículo 104; se reforma el artículo 105; se reforma el artículo 106; se reforman las fracciones V último párrafo, VIII párrafo primero y penúltimo, XI, XII párrafos primero y segundo, XIII párrafo primero y XVI del artículo 107; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se reforman la fracción III párrafo tercero y se deroga el párrafo quinto, hecho lo cual se recorre la numeración del artículo 116; se reforma la fracción VII del artículo 122; se reforma la fracción XII párrafo segundo del apartado B del artículo 123. en torno a los cuales se desarrolló una discusión en la Cámara de Diputados, en la que se refleja la diversidad de puntos de vista de los legisladores, dependiendo de los partidos a los que pertenecen y de acuerdo a lo que dicen los demás.¹⁰³

Es pertinente destacar tres rubros fundamentales que se manifiestan en los artículos reformados en materia de seguridad pública y administración de justicia de la Carta Magna de nuestro país:

1. La coordinación que en materia de seguridad pública se propone a partir de bases precisas, con el objetivo de establecer un sistema nacional bajo la disposición fundamental de constituir la seguridad pública como función a cargo de la Federación, El Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que la Constitución señala.
2. La reorganización del Poder Judicial de la Federación y las nuevas reglas de régimen jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del propuesto órgano del Consejo de la *Judicatura Federal sobre integración y funciones*, además de las bases constitucionales para sus relaciones con tribunales de circuito y juzgados de distrito.
3. Las modificaciones substanciales en lo que realiza el Procurador General de la República y a la viabilidad de impugnación de resoluciones del Ministerio Público respecto al no ejercicio y desistimiento de la acción penal.

¹⁰³ Versión Estenográfica de la Cámara de Diputados de las Reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* el 21 de Diciembre de 1994.

4.1.1.- Procuraduría General de la República

En la actualidad, al existir impunidad en la comisión de delitos, se produce un factor importante para que los continúen cometiendo, por lo que la sociedad reclama mejoría en el combate a la impunidad y un mejor cumplimiento de los lineamientos y las funciones correspondientes a las organizaciones, por ejemplo en la averiguación previa, habiendo respeto a las garantías individuales y contando con la base legal para comprobar los hechos, para que una vez concluido esto, se pase al ejercicio de la acción penal en donde el encargado de ejercerla es el Ministerio Público. Algo innovador a este respecto es que todo querellante o denunciante cuenta con un instrumento jurídico con el que puede impugnar los acuerdos de la autoridad cuando él crea que le causan algún agravio o desistimiento al no ejercerse la acción; quiere decir que cuando no hay pruebas suficientes para culpar al sospechoso, el acusador presenta este recurso para ayudar a abatir la impunidad. Considerándose ésta impugnación como jurisdiccional. Esto ayuda a que la ciudadanía tenga confianza hacia las instituciones de procuración de justicia, sabiendo que la averiguación de su caso, no será simplemente archivada, como suele suceder.

El siguiente punto es el del artículo 89 fracción II en el que el Ejecutivo tiene la facultad de designar al Procurador General de la República, esto queda igual, pero ahora se requiere que haya ratificación del Senado de la República; en nuestra opinión, esto es acertado porque el Procurador de la República tiene injerencia en asuntos de todo el país por lo que los Senadores deben tener voz y voto en esta designación porque son los representantes de todos los Estados de la República; al existir su aprobación, significa un compromiso de apoyo recíproco; asimismo esto es benéfico para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Seguridad Pública, resultando una verdadera coordinación entre todos los Estados del país.

4.1.2.- Seguridad Pública

Esta reforma se basa en el reclamo de la sociedad así como en la necesidad de una justicia pronta y expedita, por lo que estos mecanismos traducidos en disposiciones jurídicas que contribuyen a un justo equilibrio entre la libertad individual y el orden social. Para poder combatir la delincuencia de nuestro país, propusieron que hubiera una coordinación como función del Estado Mexicano en su integridad.

Respetando lo establecido en el artículo 115 acerca de la autonomía de los municipios, el artículo 21 busca la colaboración entre las instituciones policiales, intentando encontrar mayor certidumbre jurídica. Esta idea se sustenta en el establecimiento de medidas tendientes a eficientar la prevención del delito, al necesario intercambio de experiencias y datos que ayuden a la detención de delincuentes organizados que actúan en perjuicio de la sociedad, en diferentes entidades federativas y paralelamente a un mejor control de los elementos policiacos.

Este Sistema Nacional de Seguridad Pública busca responder a las demandas urgentes de los mexicanos, quienes exigen protección auténtica y oportuna, de su integridad física y familiar así como de su patrimonio y esto se hará por medio de políticas y acciones públicas homogéneas y en principios de actuación en donde haya legalidad, honradez, eficiencia y profesionalismo.

Su meta, al ser una de las finalidades del Estado Nacional, es también objetivo de las partes que la forman: la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal, estas partes forman un Estado Federal y cada una en su ámbito correspondiente representa toda la fuerza del Estado Mexicano, articulando las potencialidades de los ordenes de Gobierno, para que con un esfuerzo conjunto se haga frente a la delincuencia.

4.1.3.- Poder Judicial de la Federación y la Función Judicial Local

En este rubro, la reforma se basa en tres propósitos fundamentales: La modificación de su actual conformación y del mecanismo de nombramiento, la ampliación de sus facultades y la eliminación de la carga administrativa de trabajo de la Suprema Corte de Justicia, que pasan fundamentalmente a un órgano denominado *Consejo de la Judicatura Federal*.

Este Consejo de la Judicatura Federal tiene varias funciones a su cargo, tales como: la administración de los tribunales, la selección y remoción de los miembros del Poder Judicial, así como establecer la disciplina a estos. Consta de siete miembros y duran en su encargo un periodo de cinco años, con excepción del Presidente quien dura cuatro y no puede ser reelegido inmediatamente. Sus decisiones son definitivas e irreprochables, salvo algunas excepciones. El Consejo Federal cuenta con cuatro órganos auxiliares: la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación. Dentro de la Constitución, no se le obliga a las Entidades Federativas a establecer sus propios Consejos de Judicatura, pero esto no ha impedido que en algunas Entidades ya los hayan establecido, tal es el caso de: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, México, Morelos, Nayarit y Sinaloa.¹⁰⁴

Con la reducción de los miembros de la Suprema Corte, se buscó que fuera un órgano más ágil en su deliberación y al mismo tiempo que sus miembros tuvieran más responsabilidades y autoridad. Además el nombramiento de los miembros se modifica para realizarse mediante la votación para la aprobación y el plazo para acordarla, y asimismo se introduce la modalidad de la comparecencia de los prospectos, con el propósito de que el Senado pueda tener más elementos de juicio para elegir a los más aptos. Los que hayan estado en esos

¹⁰⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor. *El Consejo de la Judicatura*. México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996. p 61-71.

Hacen un interesante análisis comparativo de los Consejos de Judicatura en países como: Francia, Italia, Portugal, Turquía, Grecia, España, Bulgaria, Rumania, Sudáfrica, Perú, Brasil, Uruguay, Colombia, Venezuela, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Paraguay, Ecuador, Bolivia, Argentina. A lo cual también hace referencia el Dr. Omar Guerrero en su libro *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*.

cargos no podrán ser abogados o representantes legales dentro de los dos años siguientes, para que no haya ninguna ventaja en los litigios; existiendo el mismo plazo para que no puedan ser elegidos como diputados o senadores.

También de la inconstitucionalidad, en cuanto a contradicciones entre una norma general y la Constitución Federal, habiendo un plazo determinado para su ejercicio, además el Procurador General o los jueces deberán tener conocimiento de los recursos de apelación en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en los asuntos en que la Federación sea parte. También los tribunales unitarios de circuito contarán con estructura de amparo. Asimismo, se incorpora el *Consejo de Judicatura* en la función judicial del D.F., el cual se encargará de ser el órgano responsable de la administración, vigilancia, y disciplina, además de designar a los magistrados y los jueces de primera instancia, no pudiéndolo ser una segunda vez. Determinando que como en el D.F., en las demás Entidades Federativas, también habrá *Consejos de Judicatura*.

4.2.- El Marco Programático de la Seguridad Pública en México

Dentro de lo programático en México, debe destacarse que se plantean Planes y Programas, generalmente, para realizarse durante el ejercicio de seis años del Ejecutivo Federal elegido, en ellos se establecen políticas gubernamentales a corto, mediano y largo plazo, especificando las metas y estrategias que se deben seguir.

4.2.1.- Plan Nacional De Desarrollo 1995-2000

En el artículo 26 Constitucional se establece que es obligación del Estado organizar un sistema de planeación democrática.¹⁰⁵ Por lo que se elabora un Plan Nacional de Desarrollo, con ayuda de los sectores sociales. Este plan contiene las políticas y acciones que serán llevadas a cabo durante los seis años de ejercicio del presidente electo en la República Mexicana. Esta planeación se basa en los principios de soberanía, perfeccionamiento del régimen democrático, mejoramiento de la calidad de vida de la población, el irrestricto respeto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos y del fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre. El Plan que en esta ocasión nos toca comentar fue el presentado por el Presidente de la República Mexicana Ernesto Zedillo Ponce de León para el plazo de 1995-2000.¹⁰⁶

Entrando al tema que nos compete, comenzaremos por mencionar que se deben recoger los comentarios y sugerencias de la sociedad, se deben tomar en cuenta las normas y lineamientos preestablecidos, respetando los derechos y garantías que tiene los individuos.

¹⁰⁵ Constitución Política de ... (1996) *op. cit.*, p 22.

¹⁰⁶ Plan Nacional de ... *op. cit.*, pp 19-36.

Este Plan, marca la coordinación entre los sectores público, social y privado, para que exista una convivencia armónica entre los ciudadanos; pero para poder vivir así debe contar con una serie de lineamientos y acciones establecidos, con sus respectivos objetivos a seguir, tales como:

- Crear las condiciones legales y éticas apropiadas en los institutos encargados a los cuerpos policiales, para que así aseguren la protección de la integridad física y patrimonial de la sociedad. Esto será a través de una reestructuración en cuanto a los órganos de seguridad pública, previniendo los delitos, y para que la población se sienta segura con la forma de proceder de los cuerpos, para que ésta sea honesta, profesional y expedita.
- Modificar las disposiciones penales aplicables a la delincuencia organizada, permitiéndole al Estado combatir este problema de forma frontal y eficiente, dando lugar a una mayor cooperación entre los tres ámbitos de gobierno y con otros países.
- Asegurarse de que los órganos encargados de la procuración de justicia, trabajen de manera recta, realizando sus acciones de acuerdo a las leyes, para que la sociedad confíe en ellos y los vea como reales servidores públicos. Además deben contar con instrumentos modernos de investigación de los delitos, para que sea de manera ágil el castigo por el delito.
- Facilitar a la población el uso de los recursos públicos, para que los procesos sean de manera transparente, honesta y legal, además que contarán con mecanismos de castigo a la corrupción, sin importar el nivel jerárquico con que cuente el servidor público corrupto.
- Existirá un régimen dotado de confianza hacia las autoridades, atendiendo todas las demandas y donde la máxima autoridad sean las leyes, contando con sanciones en caso de incumplimiento.
- Para que puedan haber inversiones y más productividad, debe haber seguridad jurídica sobre la propiedad y posesiones de bienes y las transacciones de los particulares.
- Establecer una mejor reglamentación y ejercicio de funciones de organismos encargados de los derechos humanos, para que haya un verdadero sistema de defensa de derecho y respeto.
- Procurar que los indígenas obtengan el mismo trato en cuanto a procuración de justicia, dando consideración a su identidad cultural, habiendo igualdad en cuanto a la procuración de justicia.

Ahora, entre las estrategias y las líneas de acción en cuanto a seguridad pública, deben seguirse de acuerdo al mandato constitucional, y a las reformas de diciembre de 1994, y al reclamo de la sociedad, por lo que el presente Plan busca proteger a los individuos y a la sociedad, para disminuir la delincuencia y procurar que haya orden público.

Deben proceder de manera transparente y eficaz, las instituciones encargadas de seguridad pública y de procuración de justicia; manejándose como servidores de la sociedad brindando un servicio al que todos los individuos tienen derecho; pero no habla de prevención y poco de la readaptación social.

Es en éste Plan en donde se basa (después de la reforma Constitucional de Diciembre de 1994) para la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual debe tener como

características: estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor; y mecanismos de coordinación entre los 3 órdenes de gobierno, con respecto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios.

Los miembros a cargo de la seguridad pública, habrán de estar en constante capacitación y profesionalización, para poder establecer niveles mínimos de calidad y eficiencia. Creándose el *Centro Nacional de Formación Policial*, repartiéndose sus planteles en todas las regiones del país, para que acudan los cuerpos policiales preventivos y para los mandos de alta especialización. Contando con un registro de los elementos de los cuerpos, para así tener un mejor control y aprovechamiento de los miembros.

Para que haya una mejor coordinación en el Sistema, se formará un Consejo Nacional, quien será responsable de concertar y coordinar políticas y acciones entre los órdenes de gobierno. Además se reforzarán los convenios entre los estados y los municipios y el Gobierno Federal, tanto para capacitación como para procedimientos y metodologías en sus acciones conjuntas, así como un financiamiento conjunto, habiendo una homologación de normas administrativas y operativas de las acciones policiales.

También, de acuerdo a los convenios, se habrá de integrar y sistematizar la información confiable y actual de todo el país en cuanto a seguridad pública (delincuentes, bandas, formas delictivas y tipo de armamento de las organizaciones criminales) y su personal, para que haya un apoyo recíproco de las acciones llevadas a cabo, pudiéndolo consultar cualquier autoridad del país.

Se debe tratar de hacer transparentes los procedimientos de los cuerpos policiales, en cuanto a su servicio, para lograr tener una buena imagen hacia la sociedad, basándose en una buena administración y en la relación que existe con los representantes de la sociedad. Dadas las reformas constitucionales, analizadas anteriormente, se busca que los afectados por algún delito, puedan acudir a la autoridad por el no ejercicio de la acción penal, dentro del Ministerio Público.

En cuanto a las líneas de acción en la procuración de justicia, encontramos que buscará que las medidas adoptadas sean más eficientes, para que satisfagan las demandas de la población. Se busca que las procuradurías y el Ministerio Público, sean ágiles y eficientes, y se profesionalicen los procesos, trabajando con estricto apego a la ley. Por lo que debe haber seguridad jurídica de los particulares, también debe haber control y vigilancia de los artículos decomisados.

Deberá darse mayor énfasis no a las medidas legales de la persecución de delitos, sino más bien a la protección de la población y de las acciones penales que surgen del acto, como es el amparo por el no ejercicio de la acción penal. Cabe decir que también se le dará apoyo a la población para que sepa defenderse en un caso particular y que sepan cual es el procedimiento que se debe seguir en las instituciones encargadas de procurar justicia.

Se dará orientación a la sociedad en cuanto a las actividades que deben efectuar en cada institución, en defensa de sus derechos y de los que tienen en caso de ser víctimas de algún delito; asimismo brindarán información sobre las medidas preventivas de delitos, éstas se darán en: las escuelas, la familia, medios de comunicación, empresas, etc.

Además se deberán agilizar los procedimientos penales, para que los que cometieron algún delito, sean reincorporados a la sociedad lo más pronto posible, dándole mayor importancia a los menores infractores. Asimismo deberán mejorarse las condiciones en las que viven los reclusos. Se deben revisar los procedimientos y mecanismos en las averiguaciones previas y en los procesos penales, para que no haya mucha pérdida de tiempo.

Para lograr que los que laboran en las instituciones encargadas de procurar justicia tengan un nivel aceptable de profesionalismo, tales como: peritos, policías, investigadores, personal administrativo, etc., deben mejorarse los salarios, su seguro social. Habrá programas para controlar las acciones de la autoridad y para que juntos, la autoridad y la población, hagan frente a las acciones delictivas, tanto de la demás población como de las mismas instituciones, existiendo un sistema de quejas y de sanciones a imponerse.

Como se puede apreciar, en el *Plan Nacional de Desarrollo*, se distinguen varias acciones que en la actualidad se están o se han realizado, como son: la puesta en marcha del Sistema Nacional de Seguridad Pública, junto con su reglamentación; las investigaciones que se han hecho a servidores públicos corruptos; la protección contra la impunidad; hay centros de información donde se brinda orientación a la población de los procesos en cada institución y también hay información en los medios de comunicación para la prevención de delitos; pero lo que no se ha logrado incrementar es el que los indígenas que viven en lugares alejados de la civilización cuenten con servicios que el Estado debe proporcionarles y al mismo tiempo que sean tratados como el resto de los ciudadanos. Esperemos que de obtenerse resultados satisfactorios en este Plan esperado a mediano plazo, no por llegar alguien más al poder elimine lo bueno y empiece con medidas nuevas.

4.2.2.- El Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000

Al inicio del sexenio del Presidente Zedillo, presentó un Programa de acción, que abarcaría todo el sexenio. Este programa fue publicado el 18 Julio de 1996 en el Diario Oficial de la Federación. Con base en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* y previa consulta a la Secretaría de Gobernación, además de varios artículos Constitucionales y de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, se creó este *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995- 2000*.

Este Programa es obligatorio a todas las instituciones de la Administración Pública a las que les compete dentro de sus atribuciones y obligaciones, además a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien debe proporcionar el presupuesto para que éste se desarrolle eficazmente. Además la Secretaría de Gobernación debe cumplir con la verificación de cada

año, para que se revisen las acciones realizadas y para que en caso de desviaciones, éstas sean corregidas a tiempo.

El Gobierno se dio cuenta de la ausencia de la política de coordinación gubernamental que permitiera enfrentar la problemática actual; además notó las deficiencias en la políticas y en las técnicas de las policías; además la tecnología del crimen organizado superaba a la institucional; por último, pero no menos importante era la recuperación de la credibilidad de la sociedad hacia las instituciones.

El principal motivo de la creación de este Programa fue la creación y fundamentación del *Sistema Nacional de Seguridad Pública* que se menciona en el artículo 21 Constitucional, el cual está basado en la coordinación de decisiones principales, entre las dependencias Federales, las Estatales y las Municipales; siendo resultado de la solicitud de la población hacia el Estado, y siendo también respuesta por parte del Estado como una de las funciones que tiene que cumplir, para brindar protección a las personas, sus bienes y sus derechos.¹⁰⁷

Cabe decir, que México es un país con aproximadamente 92 millones de habitantes, de los cuales 65 millones habitan en zonas urbanas y 27 millones en zonas rurales; habiendo 2418 municipios distribuidos en 31 entidades federativas y el D.F. con 16 delegaciones políticas. Por lo que cabe decir que no han habido políticas ni estrategias de seguridad pública, coherentes a la realidad del país, existiendo varias estrategias a corto plazo y no a mediano y a largo, que no han tenido el tiempo suficiente para lograr los resultados esperados.

En los últimos años se ha presentado un gran aumento de la delincuencia, tanto por delitos del fuero común como por delitos del fuero federal, resultando que los centros de readaptación tienen más gente de la de su capacidad normal. Entre los delitos más cometidos están: secuestro (crimen organizado), asalto a bancos, delitos contra la salud, narcotráfico, robo armado, entre otros. Mucho se dice que éste aumento es por causa del desempleo y la crisis económica de hace ya varios años en nuestro país.

Cabe decir que el trabajo de los policías es riesgoso porque muchas veces los delincuentes están mejor equipados que ellos; contando con una remuneración desigual a sus labores, por lo que se ven tentados a caer en la corrupción.

El principal objetivo de este Programa es crear normas y acciones para la coordinación de los tres órdenes de gobierno, para responder a la demanda ciudadana, y la igualdad en la aplicación de las leyes. Debe dársele al *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, la importancia que se merece, tomándose como un instrumento de coordinación tanto jurídico como operativo, para que las mismas autoridades no se contradigan. Asimismo deben existir las políticas y los programas tanto locales como regionales, para incentivar a la cultura cívica, para propiciar el respeto hacia las autoridades y las dependencias.

¹⁰⁷ Véase: *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000*. México, Diario Oficial de la Federación, 18 de Julio de 1996, pp 2-39.

Entre sus estrategias se encuentran:¹⁰⁸

- Encontrar disposiciones legales federales y locales, con base en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Que el presupuesto destinado sea coherente a las políticas prioritarias planteadas, las cuales van dirigidas a la prevención del delito.
- Destinar presupuesto a la infraestructura y el equipo empleado en las instituciones de seguridad pública.
- Mejorar la capacitación de los policías, la cual estará orientada a la prevención.
- Mejorar las remuneraciones de los policías, así como su permanencia, promoción, retiro.
- Crear la Academia Nacional de Seguridad Pública, para que los policías se manejen con honradez, legalidad, eficiencia y profesionalización.
- Modernizar los sistemas y métodos utilizados para las investigaciones del Ministerio Público, para que los miembros de la policía judicial se profesionalicen, para que así exista una honrada aplicación de la ley.
- Que haya una buena comunicación entre los Consejos de las Entidades Federativas y el Poder Judicial, para que exista coordinación entre las acciones y los programas de cada lugar y de este Programa.
- Proporcionar actividades productivas a los reclusos para que al momento de ser puestos en libertad no reincidan en actos delictivos.
- Debe establecerse un marco jurídico que regule las acciones de los cuerpos de seguridad privada y al mismo tiempo beneficio a los ciudadanos que los utilizan, teniendo base en la regulación de los cuerpos de seguridad pública.
- Deben establecerse programas contra delitos, que tengan como finalidad la de trabajar conjuntamente el gobierno y la sociedad.
- Considerar la participación ciudadana como soporte fundamental para alcanzar mejores resultados en la prevención del delito.

Estas son, a grandes rasgos, las estrategias planteadas en este Programa, durante el sexenio del Presidente Zedillo.

En nuestros días se pueden distinguir las acciones que están siendo llevadas a cabo a este respecto, tales como: Unificación de criterios de ciertos aspectos en cuanto a las disposiciones en la persecución de delitos; el presupuesto a principio de año es bajo, pero con la crisis económica en la que vivimos, han habido varios recortes en el transcurso del año y esto por consiguiente ha afectado la continuidad de los programas y al mismo tiempo que suben los precios, los salarios no lo hacen (inflación); ha habido cierta modernización en los métodos de investigación de delitos; los cuerpos de seguridad privada están regulados, se han realizado foros de consulta para recoger la opinión de la población.

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp 29-37.

4.2.3.- Programa Nacional de Seguridad Pública (Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Violencia) 1998-2000

La inseguridad en todo el país es muy alta, por lo que a dos años del término del sexenio del Presidente, fue necesario presentar otro Programa, en el que se dictan resoluciones para disminuir este conflicto. Este Programa Nacional fue presentado el 26 de Agosto de 1998 por el Presidente Ernesto Zedillo, a su gabinete y a los gobernadores de las Entidades Federativas del país. En él aparecen 26 estrategias y 120 acciones.¹⁰⁹

Es resultado de diagnósticos sacados de las estadísticas de criminalidad dentro de las organizaciones encargadas de proporcionar justicia y además de la insatisfacción de la población por la intranquilidad en la que se vive en nuestro país. Se prevé en este Programa que se obtengan los resultados deseados dentro de uno o dos años.

Dentro del primer aspecto que analizamos, se encuentra el aumento del presupuesto destinado a las organizaciones de seguridad pública de nuestra Nación, siendo el monto para 1998 de tres mil quinientos millones de pesos y se aumentará para el año próximo; además ya se elaboraron negociaciones con los Estados, para distribuirlo porcentualmente a cada uno.

Entre los 8 puntos que se expresan en este Programa Nacional, se encuentran:¹¹⁰

1. Mejoramiento en la profesionalización de los cuerpos policiales y en los encargados de administrar justicia.
2. Creación de un sistema nacional de información, en el que se registre información sobre los elementos y su conducta.
3. Reformas legales, además de las enviadas por el Ejecutivo a la Congreso en el diciembre de 1997, en las que se incluye una mayor severidad en las penas en cuanto a delitos del crimen organizado.
4. Una mayor coordinación entre los tres ámbitos de gobierno del país.
5. Contar con tecnología de punta para el combate a la delincuencia (equipamiento, tecnología, infraestructura), además de un servicio de emergencia nacional (066).
6. Incitar a una mayor participación por parte de la población.
7. Investigar a los miembros de los organismos de seguridad privada.
8. Incremento en la construcción de cárceles dentro del país.

En suma, éste es un paso importante hacia la solución del problema, pero debemos destacar que lo antes señalado viene incluido en el Plana Nacional de Desarrollo y en el Programa Nacional de Seguridad Pública ambos de 1995-2000, pero que como sabemos, no se han aplicado las políticas gubernamentales como deberían, ya sea por ineficiencia, por corrupción, etc. y esto ha tenido la consecuencia de llegar a extremos como en el que vivimos en donde ya no estamos tranquilos y sin miedo en ninguna parte, por lo que es

¹⁰⁹ Véase: Martínez McNaught, Hugo . "Buscan con cruzada revertir intranquilidad" . en Periódico *Reforma* . México, Sección Nacional, 27 de Agosto de 1998, p 5.

¹¹⁰ De: Irizar, Guadalupe . "Presentarán hoy Programa Nacional; plantearán profesionalizar cuerpos policíacos" . en Periódico *Reforma* . México, Sección Nacional, 26 de Agosto de 1998, p 9.

necesario que lo propuesto en este Programa, se lleve a cabo y que se obtengan resultados satisfactorios lo antes posible.

4.3.- La Coordinación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública

El *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, surge de las reformas constitucionales efectuadas en Diciembre de 1994, en las cuales se estipuló su creación, donde definieron las siguientes características: estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creación de una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor; y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios.¹¹¹

El principal artículo Constitucional que se modificó, en cuanto a Seguridad Pública se refiere, fue el 21, lo cual representó una respuesta del Gobierno Federal a la creciente demanda contra la inseguridad por parte de la sociedad, sin embargo hay que subrayar que todos debemos estar conscientes que no van a existir soluciones eficaces sin la participación comprometida de todos los sectores de la sociedad. Además en Diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. la cual es la encargada de regular lo concerniente al presente Sistema.

En el contexto de una sociedad como la nuestra en la que existen problemas de naturaleza tan diferentes, como en la cultura y aunado a la crisis económica tan grave que existe desde hace ya tres décadas, cuyos resultados son el desempleo, la pobreza, etcétera, se tiene como resultado el encontrar difícilmente las fórmulas adecuadas para la solución al problema de la seguridad pública, sobre todo en cuanto a la prevención del delito. También se deben tomar en cuenta los acontecimientos de los últimos años, empezando por el encarcelamiento de importantes figuras de la Administración Pública Federal, por delitos comprobados de enriquecimiento ilícito y peculado; el derrocamiento de líderes de organizaciones sociales, los homicidios de figuras importantes públicas del sector político, económico e inclusive eclesiástico; el levantamiento armado en zonas marginadas; el notorio incremento en la comisión de ilícitos (secuestro, robo, asalto violación y homicidio); todos estos son factores que influyeron para crear un estado de incertidumbre y una psicosis colectiva de inseguridad.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública surge de la necesidad de establecer una política criminológica en sus aspectos preventivo, punitivo y readaptativo, con lo que se busca revertir la tendencia al incremento delictivo, no las causas que lo producen o los factores que lo favorecen. La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las autoridades de Policía Preventiva, del Ministerio Público, de los Tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de la protección de las instalaciones y

¹¹¹ *Plan Nacional de ... op. cit., p 28.*

servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto del Sistema. Muchas veces, un individuo comete un acto delictivo y posteriormente huye del lugar para evadir la justicia, esto es por falta de convenios entre las entidades federativas, para intercambiar delincuentes.

Entre las causas de origen de éste Sistema, se encuentra la ineficacia e ineficiencia de los mecanismos gubernamentales encargados de la Seguridad Pública, la falta de profesionalización sistematizada de las policías, la inmoralidad reflejada en actos de corrupción, negligencia y omisión en el desempeño de las funciones policiales preventivas, judiciales, del Ministerio Público y en algunos casos del mismo sistema judicial.

Aunado a lo anterior, hay insatisfacción por el rezago acumulado en armamento, instalaciones y equipo para las operaciones policíacas; unido a que existen muchos organismos involucrados en la seguridad pública y no existe una coordinación. Por lo que esto trajo como consecuencia que la sociedad fuera creyendo menos en las acciones del gobierno y disminuyó su participación (la cual es muy importante) en el desarrollo de la cultura de la corresponsabilidad, para generar una policía profesional, moderna, eficiente y honesta.

4.3.1.- El Crimen Organizado

Además, el Sistema, tiene la posibilidad de prevenir malversación, extorsión, tráfico de drogas y de armas, tráfico de secretos industriales, tráfico de obras de arte, de órganos humanos, de mano de obra de inmigrantes, de información confidencial política, de prostitución infantil femenina, operaciones ilícitas con deshechos tóxicos y radioactivos, métodos fraudulentos en relaciones con inmigrantes, corrupción, secuestro, venta y protección de seguridad de grupos criminales, manipulación de sistemas de ordenadores, extorsión de empresas y venta de protección para la seguridad, lavado de dinero, etc.

Cabe mencionar que actualmente los delincuentes ya no trabajan individualmente, sino que ahora lo hacen en corporaciones o transnacionales y operan a grandes velocidades, por lo que es necesaria la coordinación de la República. Se debe eliminar la rigidez normativa que existe, para poder combatir estas nuevas formas de comportamiento criminal. Pero por supuesto que debe haber respeto a los ámbitos de competencia y a la autonomía de los estados y los municipios. Deben haber criterios comunes, para así facilitar la coordinación eficaz de los cuerpos policíacos y de los órganos de prevención, procuración e impartición de justicia.

Todos estos grupos suelen recurrir a la regionalización de sus actividades y técnicas comerciales vinculadas con grupos internacionales. Por lo que la coordinación permitirá precisamente determinar cuál es la ruta de este crimen y no simplemente simular una lucha en contra de esto que lacera a nuestra nación. Cabe destacar que los cuerpos policíacos ya deben dirigirse no solamente a la represión criminal, sino también a la prevención.

En cuanto a la categoría de los crímenes que se persiguen en el Ministerio Público, se encuentran los de la delincuencia organizada, entendiéndose estos como el secuestro, el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de indocumentados y de armas, asalto en vías de comunicación y robo organizado con violencia. Por citar algunos ejemplos, en 1995, se registraron 548 secuestros, 196 asaltos bancarios y se inició proceso penal en contra de más de once mil presuntos narcotraficantes.¹¹² La estructura orgánica de los narcotraficantes por ejemplo se fundamenta en la disposición de equipos avanzados, ser ordenados y disciplinados, resultando muchas veces superiores a los policías; cuentan con gran capacidad económica y recursos esto aunado a que cada vez sus ganancias son mayores. Por las dimensiones que están alcanzando, ya no se está observando como un problema de seguridad pública sino de seguridad nacional, ya que ha llegado a afectar la estabilidad política y las instituciones del Estado, alcanzando a crear instituciones fantasma para lavar su dinero, así, la delincuencia organizada es la que mayor preocupación e incertidumbre provoca en la opinión pública, suscitando diversos géneros de opinión. Esta delincuencia se debe combatir por medio de la legalidad, la organización, la ética, la eficiencia y el profesionalismo porque ya están muy corruptas las estructuras de gobierno, nuestro régimen jurídico y nuestros valores morales y tradicionales.¹¹³

Emilio Chuayffet, entonces Secretario de Gobernación, expresó en la Instalación del Consejo Nacional de Seguridad Pública en Marzo de 1996 que:

... No podemos enfrentar una delincuencia organizada que dispone de tecnología y armamento sofisticados, con información obsoleta y cuerpos policiales desorganizados¹¹⁴

4.3.2.- La Coordinación en los Cuerpos Policiales

La procuración de justicia no sólo es un órgano de apoyo dentro del Sistema, sino es la colaboración coordinada de las autoridades, tanto para la prevención como para la administración de justicia. Entre sus actividades se cuentan las de coordinar los procedimientos para regular la formación, ingreso (con requerimientos mínimos), permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales; los sistemas disciplinarios así como de estímulos y recompensas; la organización, administración, operación policial y modernización tecnológica; la asignación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto; el suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública; las acciones y operaciones policiales conjuntas; la regulación y control de los servicios privados de seguridad; y las relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.

¹¹² *cfr. Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 op. cit.*, pp 10-11.

¹¹³ Véase: Urióstegui Miranda, Pinadro "Seguridad Pública Eficiente". Periódico *El Universal*. México, Sección Editorial, 24 de Noviembre de 1995, p 7.

¹¹⁴ De: Chuayffet Chemor, Emilio, por Patricia Sotelo. Periódico *Reforma*. México, Sección Nacional, 8 de Marzo de 1996 p 1.

Al hablar de coordinación entre los tres órdenes, no quiere decir que haya una centralización y mucho menos una subordinación. Al hacer alusión a la coordinación entre las policías de los tres ámbitos, para que exista apoyo de una institución con otra, en caso de algún conflicto, es necesario que se presente una solicitud o acuerdo del presidente municipal, una orden del Procurador o Ministerio Público, con previa instrucción del Gobernador, por necesidades de desplazamiento de militares y por el desarrollo de programas federales y estatales de seguridad pública, entre otros.

Asimismo, dentro de los objetivos de la creación del *Sistema Nacional de Seguridad Pública* se encuentra la revalorización y la dignificación de las instituciones policiales, dando por resultado un personal que labore bajo los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Se debe optar por darles mejores retribuciones a los servidores públicos, para que no caigan en la corrupción y opten por desempeñarse con honestidad y respetando los derechos humanos. Dentro de las acciones a seguir en este Sistema, se incorpora la carrera policial obligatoria y permanente, habiendo Institutos federales, estatales y municipales.

4.3.3.- El Consejo Nacional de Seguridad Pública

Se creó también el *Consejo Nacional de Seguridad Pública*, considerado como la instancia superior, encargada de: coordinar las funciones públicas con otros sistemas nacionales, regionales o locales; realizar programas de coordinación internacional, interestatal e intersecretarial; y tiene el propósito de promover los mecanismos, lineamientos y acciones tendientes al cumplimiento de los principios y objetivos de esta ley, también evalúa continuamente el funcionamiento y cumplimiento, y propone contenidos del *Programa Nacional de Seguridad Pública*; teniendo atribuciones que legalmente le competen a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina, a la Procuraduría General de la República, a los Gobernadores de los Estados y al Jefe del Distrito Federal, además de los Municipios del país, habiendo un *Secretario Ejecutivo* con funciones debidamente señaladas por la ley.

Este Consejo, debe reunirse cada seis meses, constituyendo un foro, en el que se expongan las propuestas encaminadas a mejorar el *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, así como reconociendo sus errores, para así remediarlos. El Consejo Nacional brindará mecanismo de ayuda telefónica de emergencia a la población, contando con un *servicio de emergencia* y de localización de personas y bienes extraviados. Es necesario que este Consejo Nacional, contenga características que posteriormente acepte medidas legislativas complementarias Internacionales para combatir el crimen organizado, ya que para estas bandas de criminales no existen las fronteras.

4.3.4.- Los Bancos de Información

Se pueden coordinar¹¹⁵ actividades tales como: tener el *modus operandi* de cada uno de los delincuentes de esta categoría y creando una serie de archivos policíacos fundamentales para la investigación, con esto se mejoraría la actividad de diversos cuerpos policíacos. Otra de sus acciones, es la de suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública, entre los tres órdenes de gobierno; existiendo un registro de los elementos en los tres órdenes, denominado *Registro Nacional de Personal Policial*, con el propósito de contar con un mayor control y aprovechamiento de los elementos; quedando en él integrados sus datos generales y las armas que portan.

También habrá un registro de las incidencias delictivas y la problemática de la seguridad pública, siendo esto en los tres ámbitos; esto servirá para brindar conclusiones y tomar decisiones en cuanto a las políticas que se deban tomar. Siendo la información de carácter confidencial al público.

4.3.5.- Resultados y Posibles Soluciones

Se ha visto a través de resultados que hasta la fecha el sistema disciplinario no está funcionando, ya que permite un alto grado de impunidad y de conductas anómalas sin ser sancionadas, reforzando en otros elementos la imitación a delinquir. Conformación de organizaciones informales, cuyo alto grado de solidaridad solapan ligas y redes probables de delincuentes y corruptelas, por lo que para mejorar el Sistema se debe hacer lo siguiente:

- **Modificar el marco jurídico de la prevención y darle mayores atribuciones a los cuerpos de seguridad pública, siempre y cuando haya un equilibrio, para que no haya corrupción y abusos de poder.**
- **Reformar las instituciones encargadas de la procuración e impartición de la justicia; ya que por las fallas en la persecución de los delitos y por la corrupción hay un alto índice de impunidad.**
- **El patrullaje debe ser de mejor calidad y no de mayor cantidad, habiendo una regionalización por zonas específicas, existiendo estrategias en las posiciones; sabiendo cuales son las zonas más conflictivas, las más extensas, etc.**
- **Contar con estadísticas, que permitan la mediación y evaluación de los resultados en el combate a la delincuencia; sabiendo así cuales son las zonas que han mejorado y prestar más atención a las que no.**
- **Vincular la investigación de lo preventivo con lo operativo y la participación social, para así encontrar la cooperación que se busca y se necesita.**
- **En materia Legislativa, es urgente abordar aspectos de orden jurídico fundamentales y complementarios al quehacer policial; asimismo, la reforma de la Justicia Cívica (La Barandilla)¹¹⁶, se han efectuado reformas al Código Penal y al Código de Procedimientos**

¹¹⁵ Entendiéndose a la "Coordinación" como la participación de dos o más autoridades en la atención de una función específica; en este caso se trata de la cooperación entre las autoridades Federales, Estatales y Municipales.

¹¹⁶ La Barandilla es el acceso de la población victimada a la justicia. Lo que no se capta en la barandilla

Penales para sancionar en delitos que no tienen una debida tipificación, ya que la impunidad orilla a aumentar la incidencia delictiva; habiendo sanciones hacia quienes traten de desvirtuar la administración de justicia; al mismo tiempo que hacia la policía preventiva, tratando de disminuir la violación de los derechos humanos y los delitos de cohecho y la extorsión en sus diversas modalidades.

Hay algunos Estados que sí han colaborado en esta coordinación, entregando su registro de policías, pero hay otros que no lo han hecho, esto depende de la buena o mala voluntad que tienen las autoridades para que el Sistema funcione. Además de ser algo que integre a la Nación, permanentemente, el Sistema Nacional de Seguridad Pública requiere de estrategias y acciones que incluyan tanto a la sociedad como a las autoridades.

La coordinación se refiere principalmente a tres aspectos en los que encierra a sus estrategias y sus líneas de acción:¹¹⁷

- Asistencia Técnica.- Se trata de la instrucción, actualización y capacitación de los elementos encargados de brindar el servicio de seguridad pública en los tres niveles, así como brindar apoyo material (equipo).
- Operaciones.- Asesorar las maniobras y movilizaciones de los grupos de seguridad pública de los tres órdenes, para que en caso de llevar a cabo alguna operación de persecución o aprehensión de delincuentes, estén preparados y tengan la comunicación de radio necesaria para poder apoyarse.
- Administración.- Asesoría para la integración y constante actualización de los archivos, de la organización del mando y de las operaciones.

4.4.- Las Acciones y Funciones de los Cuerpos Policiales, así como su Organización

Con base en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se establecen una serie de reglamentos y leyes, en las que se determinan los derechos, obligaciones y responsabilidades de los policías, como miembros de una corporación y los procedimientos para hacer valer esos derechos y así poder exigir el cumplimiento de sus obligaciones.

La *Ley de Seguridad Pública del D.F.*, establece que el Estado tiene la función de brindar el servicio de seguridad pública, respetando los derechos humanos y las garantías individuales; por lo que el objeto de este servicio público es: mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía¹¹⁸; colaborar en la prevención, la

queda impune. Lo que se procesa mal, también queda impune.

¹¹⁷ Programa Nacional de ... *op. cit.*, pp 30-38.

¹¹⁸ González Ruiz, Samuel. *Seguridad Pública en México ... op. cit.*, pp 89-90. "Entendiéndose al "policía" como el servidor público que tiene como fin el lograr la paz y tranquilidad pública, mediante las acciones de ciertos agentes del Estado que tienen como función hacer respetar las leyes, previniendo la realización de delitos o de faltas administrativas que vulneren el orden público".

investigación y persecución de los delitos; auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres; asimismo deben sancionar a aquellos que realicen actos antijurídicos que lesionan a los ciudadanos; así como establecer un sistema de seguridad pública que prevenga la realización de actos ilícitos en los que haya terceros afectados.¹¹⁹

Una de las funciones de los policías es cumplir con sus obligaciones ante sus autoridades correspondientes, tales como el Gobierno del D.F. o en su caso a las autoridades de los Estados, afirmando que la sociedad forma parte importante; por lo que el incumplimiento de sus leyes y reglamentos da lugar a sanciones, lo mismo que en caso contrario, es decir, el fiel cumplimiento, provoca que los policías reciban estímulos y recompensas.¹²⁰ La policía debe actuar bajo los principios de: oportunidad, proporcionalidad (prohíbe el ataque excesivo a los derechos ciudadanos), con claridad y previsibilidad.

Actualmente se tiene la certeza de que la policía en nuestro país es represiva, sobre todo contra movimientos de inconformes, y esto es corruptorio, no en cuanto a lo monetario sino a las funciones establecidas para estos cuerpos, ya que están defendiendo al Estado y no a los ciudadanos.

El problema de la seguridad pública no se debe resolver de una manera aislada a través de las organizaciones policiales, sino que es necesario establecer acciones conjuntas, sin contar con los elementos donde se desenvuelven los múltiples agentes sociales.¹²¹

4.4.1.- La Base Jurídica de los Cuerpos Policiales en el D.F.

Las leyes por las que se guían los policías, son piramidales, por ejemplo: en el Distrito Federal:

- 1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (Norma Superior)
- 2.- LEYES FEDERALES (Se aplican en todo el territorio Nacional):
 - 2.1.- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
 - 2.2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 - 2.3.- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- 3.- LEYES DEL DISTRITO FEDERAL (Leyes locales, se aplican sólo en el Distrito Federal)
 - 3.1.- Ley de Seguridad del Distrito Federal.
 - 3.2.- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
 - 3.3.- Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.
- 4.- REGLAMENTOS (Se aplican sólo en el Distrito Federal, igual que las locales, pero regulan algo específico de las corporaciones policiales).
 - 4.1.- Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica del Distrito Federal.

¹¹⁹ *Ley de Seguridad Pública del D.F. op. cit., Art. 2.*

¹²⁰ *Manual Jurídico de ... op. cit., pp 63-86.*

¹²¹ Véase: Nuñez G., Teodoro, "Seguridad Pública Preventiva", en *El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI*. Estado de México, UAEM y Gobierno del Estado de México, 1993, p 232.

4.2.- Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

5.- MANUALES (Determinan la estructura u organización interna de una corporación policial):

5.1.- Manual Administrativo de la Policía Auxiliar.

6.- PROGRAMAS (Contienen las acciones coordinadas, que deben realizar los cuerpos de Seguridad Pública en corto, mediano y largo plazos):

6.1.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

6.2.- Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.

6.3.- Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal 1995-2000.

Por lo antes expuesto, al contrario de lo que afirma Samuel González¹²², con respecto a que la actuación de las policías preventivas y judiciales, locales y federales, tienen el problema de no presentar normas precisas que regulen su actuación, encontramos esto acertado parcialmente, porque en los reglamentos locales existe una regulación de este servicio, además de reglamentos específicos a este tema. Se puede decir que los elementos de los cuerpos policiales, no actúan arbitrariamente, ni libremente, ya que sus acciones están claramente determinadas en un marco jurídico; por lo que estamos hablando de un Estado de Derecho.

Las leyes orgánicas y reglamentarias se deben homologar, para que así haya semejanza en los criterios nacionales; además deben regular y modelar la relación laboral, para que vean la institucionalidad y así se haga énfasis en una verdadera carrera; dándoles los derechos que tiene cualquier servidor público, para que vean a su profesión con orgullo. Debido a que las reglas de los procedimientos no son tan precisas en las diferentes etapas, se recurre a que los policías incurran en desvíos, además de que no son tan vigilados y controlados como sería lo adecuado.

4.4.2.- La Estructura Orgánica de los Cuerpos Policiales

La estructura orgánica de los cuerpos policiales se basa en mandos y corporaciones.

La Policía está formada por 3 tipos de órganos, por ejemplo en el Distrito Federal:

1.- Dirección: Secretaría de Seguridad Pública; Direcciones Generales adscritas a la Secretaría de Seguridad Pública; Direcciones de Áreas de la propia Secretaría de Seguridad Pública.

2.- Administración: Direcciones y Unidades Departamentales, oficinas, almacenes, depósitos, talleres y unidades logísticas de la Secretaría de Seguridad Pública.

3.- Operación: Mandos territoriales formados en regiones y sectores y las unidades integradas por agrupamientos, grupos y unidades especiales menores.

Entre los mandos que se cuentan, existen grados de autoridad, encontrándose: Mando Supremo (Presidente de la República); Alto Mando (Secretario de Seguridad Pública); Mandos Administrativos (Directores de las unidades administrativas); Mandos Operativos

¹²² González Ruiz, Samuel. *Seguridad Pública en ... opcit.*, p 59.

(Directores correspondientes, jefes de región y de sector, comandantes de agrupamientos, comandantes de grupo, comandantes de unidades especiales y comandantes de unidades menores).

Podemos afirmar de lo anterior, que dentro de la organización policial se establece una organización bien definida y delimitada dentro de los cuerpos policiales.

4.4.3.- La Clasificación de los Cuerpos Policiales

Para clasificar las actividades de la policía, hay diferentes puntos de vista, dependiendo del factor que se tome en cuenta, tales como: social, histórico, etcétera. Por lo que puede haber:

A) Según su ámbito espacial.- Habiendo nacionales, locales o municipales, no hay diferencia en su actividad, sino que hay demarcación geográfica.

B) Según los bienes que custodia.- Existiendo policías fiscales, comerciales, rurales, marítimos, de salud, de trabajo, judiciales, de seguridad pública, etc.

C) Según el momento en el que actúa.- Considerándose de 2 tipos: preventivas y represivas.¹²³

Hay que definir a las corporaciones, que son grupos de organización en donde corresponde a los distintos cuerpos que integran la policía, bajo el mando y la dirección de la Secretaría de Seguridad Pública.

Los cuerpos son:¹²⁴

POLICÍA PREVENTIVA¹²⁵: Su principal función es prevenir delitos y faltas administrativas, así como remitir al Ministerio Público o al Juzgado Civil al detenido o presunto responsable o infractor cuando el delito o falta sea flagrante. Habiendo 32 cuerpos de seguridad pública a nivel estatal y miles de cuerpos de policías municipales a lo largo de todo el país.

Sus acciones no solamente se limitan a la vigilancia de lugares públicos a través del patrullaje, sino que deben estudiar las causas criminológicas estando coordinadas con las instituciones que se encargan de la investigación, para poder determinar las formas típicas de actuar de los delincuentes, sus zonas y horarios frecuentes de operación, etc. Tratando de disponer de los medios necesarios para evitar los actos delictivos.

Está integrada por distintas unidades y organizaciones: Policía Metropolitana; Escuadrón Montado; Granaderos; Fuerza de Tarea; Unidades Transformación 2000; Moto Patrullas; Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM); Agrupamiento Femenil; grupos especiales de asalto; de vigilancia, de tránsito. Las de ámbito Federal son la policía de

¹²³ Véase: Bartolomé A., Fiorini . *Poder de Policía* . Buenos Aires, Argentina, Edit Alfa, 1957, p 181 y 219.

¹²⁴ La separación está establecida en la *Ley de Seguridad Pública del D.F.* en el artículo 5.

¹²⁵ PREVENIR viene del latín *praeventio* que significa preparar o disponer anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo. Prever un daño o peligro. Del: *Diccionario de la Lengua Española* . Madrid, España, Real Academia Española, T: V p 1072.

caminos y puertos, inspectores de migración, forestal, aduanal y la fiscal, otros denominados inspectores, tales como los del Servicio de Sanidad Animal.

POLICÍA COMPLEMENTARIA: Sirve para el mantenimiento del orden público y la seguridad, proporcionando un servicio de vigilancia profesional a la banca y a las instituciones de crédito, a la industria y a toda clase de organismos públicos, descentralizados y de iniciativa privada, así como a personas físicas y morales, cuando lo requieran, mediante contrato. En caso de estar en presencia de una falta administrativa o un delito que sean flagrantes, debe remitir al presunto responsable ante el Ministerio Público o al Juzgado Civil. Está integrada por la Dirección de la Policía Auxiliar y la Dirección de Policía Bancaria e Industrial y eventualmente por las demás Policías que determina el Reglamento.

Existen diferencias entre la Policía de Seguridad Pública del D.F. y la Policía Judicial del D.F., a pesar de que ambos son cuerpos de seguridad pública, encargados de mantener el orden y la seguridad de los habitantes, pudiendo utilizar la coacción directa; una de ellas es la adscripción a sus respectivos mandos y por sus funciones capitales, dado que la Policía del D.F. (Preventiva y Complementaria), depende de la Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Judicial depende de la Procuraduría General de Justicia del D.F. Teniendo policía judicial también en ámbitos estatales y federal.

En cuanto a las funciones que les corresponde, cabe destacar que la Policía del D.F. tiene entre sus funciones las de: mantener el orden público¹²⁶, proteger la integridad física de las personas así como sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, así como auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres, es decir, preservar la seguridad pública., y a la Policía Judicial le corresponde la investigación y persecución de los delitos, ya que es auxiliar del Ministerio Público, para así poder cumplir con su función de ejercer la acción penal.

La coacción directa es un elemento en el que se puede utilizar la fuerza en algunos casos, tales como: autodefensa administrativa; contra conductas que van en contra del orden público y en caso de prevención de actos en contra de las normas penales; en casos de extrema necesidad, siempre y cuando no se violen las garantías individuales, por ejemplo de algún desastre natural.

Han existido también los llamados *Policías de Barrio*, siendo policías preventivos aplicando la vigilancia de la vía pública y de todos los lugares públicos¹²⁷; son defensores de las leyes y las libertades, de la integridad física y de los bienes de los ciudadanos y reguladores del orden público y la tranquilidad; siendo amigos de todos los ciudadanos a quienes atiende, aconseje, y preste asistencia. Pero a consecuencia de la inseguridad que vivimos en nuestro

¹²⁶ Entendiéndose el orden público como el conjunto de reglas no escritas, en el ámbito de los públicos, en cuanto al comportamiento de alguien, siendo catalogado como una condición de la convivencia social ordenada.

¹²⁷ Tienen el fin de hacer tangible la presencia de la fuerza pública y la capacidad de responder rápidamente en cuanto a protección, información y seguridad de la población.

país se ha destacado también que el servicio brindado por los cuerpos de seguridad pública es insuficiente por lo que últimamente se han creado empresas privadas especializadas en brindar este servicio.

Como podemos apreciar, los cuerpos policiales se clasifican de diversas maneras de acuerdo al factor que se tome en cuenta, pero se debe destacar que su objetivo fundamental es afin en todos los casos.

4.4.4.- Los Derechos y Obligaciones de los Policías

Los policías además de tener obligaciones, también tienen derechos, los cuales no son transferibles a otras personas. Los Policías cuentan con cuatro tipos de derechos: como servidores públicos, como trabajadores de confianza del Gobierno, como miembros de la corporación a la que pertenecen, y los específicos como policías. Los derechos antes mencionados, están relacionados con el cargo que desempeñan. Además tienen otros derechos como: el de ciudadanos, el de madres o padres de familia, consumidores, etc. Pero al tener derecho, implica que también tengan obligaciones, encontrándose las de: servidores públicos, frente a la sociedad, dentro de la corporación a la que pertenecen, y en materia de justicia.

Dentro de los cuerpos policíacos, existen mecanismos de justicia, a través de procedimientos jurídicos tanto para hacer valer sus derechos, como sus obligaciones establecidas en las leyes y reglamentos. Son tres los mecanismos por los que se lleva a cabo la justicia policial: 1.- el ordinario penal, civil y laboral (Asesoramiento y defensa jurídica gratuita) 2.- el administrativo (Ante la Contraloría Interna del Gobierno y ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo: Queja, audiencia, resolución) y 3.- el correctivo disciplinario y ante el Consejo de Honor y Justicia (no cumplen con sus principios de actuación).

Al existir sanciones, también existen las condecoraciones, los estímulos y las recompensas al desempeño del correcto servicio, para su caso, debe acreditarse por: valor policial, perseverancia y/o mérito; en cada caso se da un estímulo económico adicional. Su remuneración es desequilibrada, ya que no hay políticas claras y coherentes en ese rubro. A causa de sus bajos ingresos y a la poca cultura profesional, es que los policías recurren a la corrupción. Cabe mencionar que las remuneraciones estatales son superiores a las municipales.

4.4.5.- La Profesionalización de los Cuerpos Policiales

Muchas veces los grados de escolaridad con la que llegan los policías son bajos, además que vienen de grupos sociales de escasos recursos económicos, causa por la que el salario que les dan es bajo. Esto va en contra de los mínimos requisitos que deben tener los

prestadores de sus servicios a la sociedad. Además, muchas veces cumplen con funciones que no están dentro del ámbito de las que deben cumplir.

Un policía, antes que nada debe ser un profesional, por lo que necesita tomar en serio su trabajo, al mismo tiempo que él debe ser tomado en serio, ya que él está vendiendo su fuerza de trabajo y además ha seguido una “capacitación” para llegar a donde está.

Los policías, al cumplir con su trabajo ponen en riesgo su vida, ya que muchas veces los delinquentes vienen mejor equipados que ellos; por lo que deben contar con un buen seguro de vida; asimismo no cuentan con las instalaciones necesarias, contando, muchas veces, con un equipo obsoleto. Por lo que deben mejorarlo, además de homogeneizarlo.

Para la profesionalización la policía debe acudir a cursos de capacitación y adiestramiento, siendo esto un derecho y al mismo tiempo una obligación contemplada en la ley, la cual establece que se deben preparar para poder participar en concursos de promoción o someterse a evaluación curricular para así ascender a la jerarquía inmediata superior.

Dentro de la capacitación que se les brinda a los policías debe haber ética para que cuiden los derechos de la población a la que proporcionan sus servicios y además tratar de disminuir la corrupción dentro de estos grupos. Su formación debe ser prolongada y debe comprender a la seguridad pública como parte principal y a la administración de justicia, los derechos humanos y la educación civil.¹²⁸

La profesionalización de los cuerpos policiales, se llevó a cabo mediante el *Programa General de Formación Policial*, con ayuda de la *Comisión Técnica de Profesionalización* ya que fue la encargada de su elaboración y también con ayuda del *Instituto Técnico de Formación Policial* el cual es el encargado de la ejecución.

Es parte de las funciones correspondientes a la Secretaría de Gobernación el brindar la capacitación a los policías mediante el *Sistema Nacional de Profesionalización Policial*¹²⁹, brindándoles los criterios de valores nacionales, estatales y municipales; dándoles el desarrollo tanto técnico como el práctico.¹³⁰ Esto ayuda para elevar la calidad del servicio que prestan, ya que esto es un requerimiento de la sociedad.

Existen actualmente en el país, 58 instituciones de capacitación policial, siendo 41 para la preventiva y 17 para la judicial. Pero en ellas hay carencia de textos, de planes educativos, en la selección y formación, los programas de mediano y alto nivel académico articulados. En algunas se pide como mínimo la primaria, en otras la secundaria y en otras la preparatoria, en tanto que otras sólo hablan de “conocimientos generales”.

¹²⁸ De Guerrero Orozco Omar. “La carrera administrativa del servicio de la seguridad pública”. en *Seguridad Pública Nacional en México y en Francia*. Coloquio Franco-Mexicano sobre seguridad pública nacional. INAP, Secretaría de Gobernación, Embajada de Francia 23 y 24 de Abril de 1998 pp 132-134.

¹²⁹ Entiéndase el Sistema Nacional de Profesionalización Policial como el conjunto de acciones que actúan conjuntamente en los diversos órdenes de gobierno, brindando una preparación racional, sólida y científica, actualizando a los elementos de los cuerpos de seguridad pública.

¹³⁰ *Gobierno y Administración ... op. cit.*, p 380.

La mayoría de las veces son destituidos arbitraria e injustificadamente, y los resultados son diversos porque a veces se van a otros cuerpos preventivos, otras a cuerpos policiales privados, pero en el peor de los casos se pasan al otro bando, al de los delincuentes, y lo malo es que ya tienen una capacitación, que le costó al gobierno (a la población). Pero otro inconveniente es que el 30% de los policías que hay en nuestro país trabajan como escoltas (guardaespaldas) de personajes "importantes" y lo malo es que tomaron los cursos de capacitación y sólo están sirviendo a una persona y no a un grupo como debería de ser.¹³¹

Actualmente la policía se tiene que capacitar para actuar ya no contra delincuentes individuales, sino contra corporaciones y muchas veces transnacionales, los cuales trabajan a una gran velocidad; por lo que debe haber coordinación y regionalización tanto de las funciones como del territorio, porque muchas veces tarda más en llegar el que lo va persiguiendo de su lugar de origen que el que está a cargo en el lugar donde está localizado el o los delincuentes. A ellos se les llama crimen organizado y muchas veces logran corromper a las autoridades, minando las normas éticas de los encargados de administrar la justicia.

En suma, en este capítulo desarrollamos las políticas gubernamentales en cuanto a seguridad pública y procuración de justicia, empezando, como en el capítulo anterior, por la Carta Magna, con las reformas de Diciembre de 1994, sobre todo en su artículo 21, pasando por lo que se está llevando a cabo en los últimos años como es el *Sistema Nacional de Seguridad Pública* y la coordinación que debe haber ente los tres ámbitos de gobierno, también por los programas que hay como son el *Plan Nacional de Desarrollo*, el *Programa Nacional de Seguridad Pública* (ambos 1995-2000) y el *Programa Nacional de Seguridad Pública* 1998-2000. Además debemos tomar en cuenta que los policías tienen un papel muy importante en cuanto a la seguridad de la población, ya que son los encargados de ejercer la coacción en casos necesarios.

Por lo que ahora toca referirnos a los órganos encargados tanto de la procuración de justicia como de la seguridad pública, los cuales son los que ponen en marcha las políticas gubernamentales antes mencionados.

¹³¹ Del Valle, Alfredo (coordinador). *Seguridad Pública ... op. cit.*, p 32.

5.- Los Órganos de la Seguridad Pública y la Procuración de Justicia en México

En este capítulo efectuamos un análisis de los órganos encargados de dirigir, organizar y gestionar la seguridad pública y la procuración de justicia en todo el país, iniciamos con lo relativo al ámbito del Gobierno Federal y finalizamos con el relativo al Gobierno Municipal.

En el amplio concepto de la seguridad pública, intervienen por parte del Estado diferentes organismos, tales como: las policías preventivas o uniformadas de los tres ámbitos (Federal de Caminos, Fiscales Federales, Cuerpos de Seguridad Pública Estatal, y del D.F., Organismos Auxiliares de éstas y Policías Municipales); el Ministerio Público, tanto del Fuero Federal como del Fuero Común (Policía Judicial Federal, Estatal y del D.F.); los Tribunales entendidos como el conjunto de órganos del Poder Judicial; las Autoridades responsables de la Prisión Preventiva, ejecución de penas y tratamiento de Menores Infractores (Centros Federales de Prevención y Readaptación Social y sus análogos de tipo Estatal, así como los Centros Tutelares y otros similares); los encargados de la protección de instalaciones y servicios estratégicos (Ejército Mexicano, Fuerza Aérea y Armada); y otros que deban contribuir directamente al objeto de la seguridad pública, entre las que pueden señalarse, autoridades fiscales, ecológicas, de turismo, etc.

Los órganos que analizamos a continuación son los más importantes y deben estar en coordinación para que puedan brindar un buen servicio hacia la sociedad y para poder vivir en un país con menos temores de salir a la calle.

5.1.- La Procuraduría General de la República

Con base en el artículo 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el Ministerio Público de la Federación es el encargado de la investigación de los delitos del orden federal y de la persecución de los delitos ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; asimismo, se encarga de dictar las órdenes de aprehensión contra los sospechosos, además tiene el deber de encontrar las pruebas que los inculpen, procurando que la justicia sea pronta y expedita y que se apliquen las penas; también está encargado de velar que los juicios se sigan con toda regularidad, siguiendo los principios constitucionales. Es evidente que muchas veces, los procesos no son rápidos, teniendo como consecuencia la violación de las leyes.

Es el Procurador General de la República el que encabeza esta órgano, y es designado y puede ser removido, por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y con corroboración de la Cámara de Senadores; causando esto cierta incertidumbre entre la población. Todos los agentes del Ministerio y el Procurador, son encargados de que no ocurra ninguna violación u omisión de las leyes.

El Procurador puede intervenir personalmente en controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre poderes de un mismo Estado; además es el representante de los intereses jurídicos de la Federación y del Ministerio Público, el procurador o sus agentes deben intervenir en todos los negocios en que la Federación sea parte. El procurador debe cumplir con las leyes, tratados y acuerdos internacionales, donde haya la intervención del Gobierno Federal, en lo relativo a las atribuciones de la institución y de su intervención con otras dependencias.

Su base legal se encuentra en nuestra Constitución Política en su artículo 107 fracción XV:

El Procurador de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público;¹³²

Debido a la gran cantidad de procesos que se llevan a cabo es imposible que una persona (el Procurador), tenga conocimiento exacto de cada caso, por lo que sólo lo hace de los más importantes (a su juicio).

5.1.1.- Las Atribuciones Legales de la Procuraduría General de la República

En el ya analizado artículo 21 Constitucional (ver *supra* pp 51 y 64-65), también se refiere a las resoluciones del Ministerio Público, las cuales pueden ser impugnadas por vía jurídica, con base en los términos de la ley.¹³³ El Ministerio Público cumple con su principio de legalidad, el cual está preestablecido en el artículo 21 constitucional. Por lo que, en suma, enumeraremos las atribuciones legales de esta Procuraduría:

1. Perseguir los delitos del orden federal (contra la salud pública, contra la seguridad pública, contra el patrimonio, violación a la ley general de población, contra las vías de comunicación, contra la economía pública, encubrimiento, homicidio, etc.).
2. Intervenir como parte permanente en el juicio de amparo, promoviendo la estricta observancia de la ley y la protección del interés público.
3. Representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte.
4. Intervenir, mediante dictamen jurídico sin efectos vinculantes y a requerimiento de las partes, en las controversias en que sean parte los diplomáticos y cónsules generales.
5. Intervenir en la promoción y ejecución de los instrumentos de alcance internacional en materia de colaboración policial o judicial, en la extradición internacional de delincuentes y en la aplicación de tratados relativos al intercambio internacional de reos sentenciados, para computar la sanción en su país de origen.

¹³² Constitución Política ... *op. cit.*, p 96.

¹³³ *Ibid.*, p 19.

6. Representar al Gobierno Federal en los convenios de colaboración que se celebren con los Estados y el D.F., en materia de entrega de indiciados, procesados o sentenciados y la práctica de aseguramiento y entrega de instrumentos o productos de delitos.

Como sabemos, el principal ordenamiento jurídico de nuestro país es la Constitución Política, de ahí surgen otras leyes reglamentarias, tal es el caso de la que rige a la Procuraduría, que en su ley orgánica vienen establecidas sus funciones, tales como: vigilar la constitucionalidad y la legalidad en el ámbito de su competencia, siendo su acción pronta y expedita en cuanto a procuración de justicia se refiere, considerado como representante de la Federación, de consejero jurídico de gobierno y de fiscal federal.

En nuestra opinión, es esencial que éste organismo cuente con el apoyo de las Secretarías de Estado, de los Gobiernos de los Estados y del Gobierno del D.F., dictando sus normas generales, existiendo así un criterio uniforme y limpio; para que constantemente estén apoyándose de todas las autoridades que tengan conocimiento de alguna infracción penal y contribuyan con los datos que sean necesarios en las averiguaciones previas.

Cabe destacar, que la Procuraduría tiene doble función, porque, por un lado, es consultor jurídico del gobierno, como protector de las leyes y, se opone a la intervención del órgano de juicio de amparo, porque, por otro lado, es defensor o por lo menos asesor de la parte que ha violado las leyes. Por ésta razón es que muchas veces no cumple con sus funciones. Por un lado es representante de la sociedad en el ejercicio de la acción penal, y por otra es el procurador que está en defensa y vigilancia de determinados intereses privados en las áreas de derecho civil y mercantil. Ellos se encargan de la investigación histórica de los hechos, aportando las pruebas. Esto, por supuesto causa incertidumbre al ciudadano.

En fin, la Procuraduría es la esencia jurídica, encabezada por el Ministerio Público, que tiene como misión el procurar la defensa social y mientras sus acciones justifiquen la tutela de bienes sociales y jurídicos, debe permanecer, teniendo entre sus principales funciones las de: *respetar el principio de legalidad, los Derechos Humanos; proteger los sectores sociales más marginados; luchar por la salud de los mexicanos; estar en constante actualización de las estrategias para combatir la impunidad y la inseguridad; capacitar a los servidores públicos; vincularse con los sectores sociales para darles participación en la defensa de los bienes jurídicos; contribuir con aportaciones para diseñar nuevos instrumentos y medios eficaces, para una mejor procuración de justicia; brindar una defensa eficiente; contar con lo último en los servicios periciales, para tener una buena investigación, persecución, consignación y acusación.*

5.1.2.- La Organización de la Procuraduría General de la República

Entre los años de 1991 y 1992, se dieron una serie de cambios en esta Procuraduría, específicamente en el Ministerio Público, creándose once Delegaciones Regionales, teniendo una estructura similar a la central: Averiguaciones Previas, Policía Judicial, Servicios Periciales, Servicios Administrativos, Servicios la comunidad y el Área de Dictaminación

(incluye consignaciones y revisión desconcentrada de expedientes con propuestas de no ejercicio penal); estas Delegaciones representan la distribución racional de los recursos de toda la Institución, aunque son órganos desconcentrados con reglas generales de operación y con autonomía técnica y funcional, siendo su papel el de supervisión.

Además, para mejorar la atención al público, se agregaron doce agencias de investigación. También se crearon Agencias para Turistas Nacionales y Extranjeros y para Asuntos Relacionados con el Menor, el Centro para Atención de Personas Extraviadas y Ausentes, el Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y el de Atención para Víctimas de Delitos Sexuales.

Esta reorganización tuvo como fin mejorar la escasa atención de las Agencias Investigadoras, que requieren de una respuesta expedita, con intervención de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales en el lugar de los hechos; además se buscó crear una mejor distribución y equilibrio de las funciones que deben llevar a cabo.

La Procuraduría General de la República está integrada orgánicamente en cinco Subprocuradurías (General, Coordinación General y Desarrollo, Jurídica y Especial) y una Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales, Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, su Oficialía Mayor, Contraloría Interna y Visitaduría General. Habiendo también direcciones generales distribuidas en las unidades señaladas anteriormente y cuentan con organismos desconcentrados de responsabilidades en las entidades federativas, a través de las Delegaciones Estatales.

5.1.3.- Los Agentes del Ministerio Público y Policía Judicial

El Ministerio Público tiene el mando inmediato de la policía Judicial, en cuanto a la investigación de los delitos y de la persecución de los delincuentes; así como la facultad de acusar ante los tribunales a quienes cometieron delitos, vigilando el proceso de los juicios.

Actualmente el curso de capacitación de los Policías Judiciales y de los Agentes del Ministerio Público Federal tienen una duración de nueve meses, y están en constante actualización con cursos complementarios, además de establecer los requisitos para cada nivel jerárquico, estando constantemente en evaluación; existe un sistema de quejas y denuncias por parte de la sociedad en caso de cualquier abuso de autoridad. Es muy común que en nuestro país sean agentes, personas, que no han pasado por un curso de formación; esto va contra la ley orgánica ya que ésta establece que los agentes deben aprobar un concurso de oposición.¹³⁴

¹³⁴ En: la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*. México, PGR, en su artículo 17, Este examen es ante 5 personas (sínodos).

5.1.4.- Los Métodos de Información y de Control

También existe un sistema en el cual se guarda toda la información de la comisión de delitos, de víctimas, creando bancos de datos, que son necesarios para el desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Un punto importante es la estadística de los crímenes cometidos, pero esto es algo difícil de medir ya que en cada organismo es diferente el sistema con el cual la llevan a cabo, ya que no hay ningún método científico válido.

Al contrario de la delincuencia organizada que ya usa medios muy refinados para agraviar a la sociedad, las contrarreformas del mal gobierno impusieron arbitrarias restricciones por delito y por fuero para que el Ministerio Público no pudiese acceder a los medios de combate a la organización y la inteligencia criminales que se apoderaron de las calles. Para todo efecto práctico se eliminó la tortura como medio de la indagatoria penal, pero no se substituyó con los medios que utilizan los Estados Democráticos de derecho para sujetar a la ley y la justicia, a la inteligencia y las organizaciones criminales.

En cuanto a la esfera administrativa, se burocratizó y obstruyó extraordinariamente la investigación y consignación de los delitos que más ofenden a la sociedad. Se obstaculiza el acceso de la víctima a la justicia y al seguimiento en las averiguaciones. Se irresponsabiliza ulteriormente a los agentes del Ministerio Público por los resultados de las investigaciones al fragmentarse su competencia en una enredada multiplicidad de instancias burocráticas.

5.2.- La Secretaría de Gobernación

La Secretaria de Gobernación es la Dependencia del Ejecutivo Federal responsable de atender los asuntos de Política Interior del País. En el contexto en el que tienen leyes y decretos que establecen la distribución de los asuntos de orden administrativo de la Federación, a la Secretaría de Gobernación se le han asignado más atribuciones y no sólo participa en la seguridad nacional, sino que contempla en su conjunto los aspectos de la política poblacional, los servicios migratorios, y el registro civil; regula los espectáculos, la comunicación social, las publicaciones oficiales, la relación con los poderes de la unión, los gobiernos y las autoridades municipales; asimismo, atiende lo relativo a la prevención y readaptación social de adultos y menores infractores, el marco de actuación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado y la concentración de convenios para solventar el problema de los refugiados que se internen en el territorio nacional.

Su fundamento legal está establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27, donde se establecen los asuntos que le corresponden (los cuales están mencionados en el capítulo 3.2, ver *supra* pp 52-54).¹³⁵

¹³⁵ Ley Orgánica de la Administración ... *op. cit.*, Art. 27, pp 7-10.

5.2.1.- Organización de la Secretaría de Gobernación

Entre las unidades administrativas que se encargan de coordinar las funciones de protección civil se encuentran:

La Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, la cual tiene la función de ejercer las atribuciones que sobre política de protección civil y de prevención y readaptación social les señale el Secretario de Gobernación; la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, la cual tiene la función de analizar y apoyar el funcionamiento de las corporaciones de seguridad pública en el ámbito Federal, Estatal y Municipal; La Dirección General de Protección Civil; Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores; La Dirección General de Prevención y Readaptación Social. Entre los organismos descentralizados se encuentran: el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, el cual tiene entre sus funciones fomentar y coordinar la realización de programas y acciones para el desarrollo integral del municipio; el Consejo de Menores.

Esta Secretaría se ha preocupado por diseñar instrumentos que unifiquen la actuación de los cuerpos de seguridad pública en el país. Dentro de las actividades que debe realizar se encuentra el desarrollo del *Sistema Nacional de Profesionalización Policial*, habiendo realizado con anterioridad el análisis de documentos y compilación de documentos y programas académicos del país; destacando los factores en común para la estructuración de los programas de capacitación.¹³⁶ Teniendo en cuenta que el desarrollo de los policías se adquiere tanto en los centros de formación como en la práctica cotidiana.

5.2.2.- La Participación Ciudadana

La raíz etimológica de la palabra “participación”, es el vocablo latino *participare*, que significa tomar parte de una cosa o recibir parte de algo; en el Diccionario de la Lengua Española, se define que para participar debe existir un objeto material o inmaterial, que dividido virtual o físicamente, se distribuya cada una de sus partes entre dos o más personas.¹³⁷ Así la participación social es la capacidad de la sociedad de involucrarse con lo público, aumentando así su grado de influencia en las decisiones que los van a afectar; evitando el conflicto.¹³⁸ Con esto se busca que el Estado Democrático Moderno, se caracterice por la representación del equilibrio de las mayorías con respecto a las minorías; habiendo transparencia y apertura en el manejo de lo público.

Hay fenómenos que afectan o limitan la participación social y está relacionado con las transformaciones de lo rural a lo urbano, entre los que se encuentran:

- *la Indiferencia Social*.- En la sociedad rural hay poca población, por lo que todos se conocen, en cambio, en la urbana al haber mucha población, no todos se conocen; teniendo como consecuencia que en la rural todos observan las actitudes de todos y en la urbana hay indiferencia y todo es impersonal.

¹³⁶ *Gobierno y Administración ... op. cit.*, p 380.

¹³⁷ *Diccionario de la Lengua ... op. cit.*, Tomo V p 990.

¹³⁸ Véase: Castelazo, José R. , *Ciudad de México: Reforma Posible* , México, INAP, 1992, pp 23-24.

- *la Falta de Respeto a la Autoridad.*- En la sociedad rural la figura del padre, del cacique o del sacerdote es grande y venerable, mientras que en la urbana no hay tanta estructura familiar, por lo que no hay un control social tan estricto, y hay rechazo hacia la autoridad, siempre y cuando no se corra el riesgo de ser sancionado.
- *la Tolerancia Social.*- En las sociedades urbanas hay mayor tolerancia hacia los delitos, porque son más comunes, y muchas veces está pasando enfrente y no se hace nada por impedirlo, ni por denunciarlo. Por supuesto que esto viene a consecuencia de que si se intenta hacer algo nos ponemos en inminente peligro hasta de nuestra propia vida.
- *la Falta de Compromiso Social.*- En las sociedades urbanas hay apatía con respecto a la solución de problemas comunes, y es por lo mismo que la comunicación es interpersonal, además que no siempre se conocen a fondo los problemas.

A manera de conclusión a este respecto, debemos afirmar que es menester fomentar, sobre todo en las sociedades urbanas, la conciencia colectiva la cual se logrará solamente acabando con la apatía, la indiferencia, la falta de compromiso social, que fortifique una cultura de respeto a la leyes y de corresponsabilidad entre la autoridad y los gobernados, para encontrar mediante la *participación activa* de todos, soluciones conjuntas a los problemas comunes.

La participación de la sociedad para prevenir el delito, se puede clasificar en tres formas: la participación directa, la participación activa y la participación pasiva.

- *La Participación Directa.*- Es cuando un ciudadano (civil) interviene en la aprehensión de un delito flagrante, y el ciudadano corre un gran riesgo; esto es hipotético, ya que de ser así, se caería en la anarquía y no habría necesidad de autoridades encargadas de la seguridad pública.
- *La Participación Activa.*- Surge de ciertas características sociales, políticas y culturales, las cuales hacen indispensable la actuación ante la delincuencia. Por ejemplo el instalar organismos que coadyuven en sus funciones a las fuerzas de seguridad pública, como son los patrullajes en algunas colonias y que puedan informar a la autoridad competente para que se haga cargo de la aprehensión o de la persecución del delincuente.
- *La Participación Pasiva.*- Se da cuando el ciudadano sólo opina con respecto a la operación o actuación de los cuerpos policiales; se autoprotege, pero le deja al Estado la función de intervenir ante la comisión de delitos.

Por lo anterior se puede concluir que debe existir un equilibrio entre los 3 tipos de participación, en virtud de que habiendo un exceso de la primera nos llevaría a vivir sin la necesidad de autoridades que regulen la actuación de los ciudadanos; en cambio, el que existan organismos auxiliares demuestra que los ya existentes no son suficientes para cubrir las necesidades de la población; por último, el que la comunidad simplemente exprese opiniones de lo que se debe llevar a cabo, pero que no haga nada, no daría resultado, porque no sólo se debe opinar, se debe intervenir actuando.

En cuanto a la participación ciudadana en la seguridad pública se refiere, se deben buscar soluciones en conjunto, de conflictos que atañen a todos; se deben crear canales permanentes de comunicación entre la sociedad y las autoridades, para profundizar el

análisis y en todos los planos, llegando juntos a soluciones en cuanto a operación y estructura en este servicio; además de fomentar la confianza hacia las autoridades, habiendo respeto hacia los derechos individuales y una convivencia armónica entre la sociedad.

Se han realizado foros de consulta en los que se han presentado las demandas y propuestas concretas de los ciudadanos, pidiendo mayor vigilancia en ciertos lugares de mayor riesgo, a través de módulos de seguridad, estableciendo líneas telefónicas en las que en forma gratuita y sin tener que acudir a las delegaciones, se pueda reportar la comisión de algún delito, se ha dado la ampliación de la capacidad de atención a los ciudadanos por parte de las autoridades; esto ha beneficiado porque se ha dado un mayor acercamiento, y por lo tanto mayor confianza, entre la sociedad y las autoridades. Incrementándose el desarrollo de divulgación de campañas para dar a conocer formas de protección individual para la seguridad en la vida diaria.

Una de las tendencias más importantes de la participación social es la que la orienta a la función de constituirse en una Contraloría Social, consecuencia natural de la corresponsabilidad y la participación ciudadana en aquellas obras que tienen un beneficio social inmediato y que afectan directa o indirectamente el bienestar de la comunidad.

En cuanto a la prevención del delito, ha sido algo que las autoridades de todos los órdenes del gobierno, han tenido siempre presente y que principalmente se plasma en la *“Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”*, siendo expresado en su tercer título.

La participación de la ciudadanía ha sido una iniciativa constante entre las autoridades federales y estatales, es por ello se ha promovido la creación de los *Consejos Consultivos Estatales, Municipales y Distritales de Protección Ciudadana* como órgano de colaboración social que apoyen las diferentes funciones gubernamentales en la materia.

Es pertinente destacar que el inconveniente que se ha producido en los órganos de participación social, reside en la ausencia de estatutos claros y precisos que determinen lo que la seguridad pública y muy particularmente la prevención del delito, requieren de la participación social.

5.3.- La Secretaría de la Defensa Nacional y La Secretaría de Marina

La intervención de las fuerzas armadas se ha incrementado últimamente -según se ha afirmado- a causa del complejo problema del narcotráfico y el crimen organizado que existe no solamente en nuestro país, sino en todo el mundo, y por la lucha de los poderosos narcotraficantes por monopolizar el mercado mundial; presentándose actualmente muchas relaciones entre ellos y los servidores públicos, quienes están metidos en eso por corruptos o porque fueron amenazados hacia su persona o hacia su familia. Pero han ido aumentando los problemas de seguridad pública, tales como: robos, secuestros, asaltos bancarios, por lo

que se ha hablado de la militarización de la fuerza pública. Por lo antes mencionado, el incorporar las Fuerzas Armadas para proporcionar la seguridad pública, es algo completamente contrario al desarrollo armónico y a los intereses estratégicos de los institutos armados de nuestro país; además es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe mencionar, que una vez que entra el Ejército a la esfera pública muchas veces pide participación directa dentro del poder, y esto no conviene al país, ya que crea conflictos políticos graves. Además la función del Ejército es proteger la seguridad nacional, vista como la protección de la integridad del territorio nacional y el garantizar la soberanía interna hacia el pueblo.

El gobierno comenzó el proceso de militarización de la seguridad pública¹³⁹ dentro de los mandos medios y superiores, de diversas instituciones policiales a miembros del instituto armado. Hasta finales de 1996, ya habían 78 militares en altos mandos de los cuerpos policiales.

Cuando el Ejecutivo dio la iniciativa que creó la "*Ley General que Establece las Bases de Coordinación para el Sistema de Seguridad Pública*" hubieron muchos debates legislativos que reflejaron la preocupación de los diferentes sectores sociales en torno al problema de seguridad pública y sus posibles soluciones, principalmente esta discusión se orientó a la parte del ordenamiento que propuso la participación del Secretario de la Defensa Nacional y el de Marina, en el seno del *Consejo Nacional* del Sistema y si eso significaba la pretensión de la participación directa de las fuerzas armadas sobre el control de la seguridad pública. Porque a través de la historia se ha visto que no es aconsejable el mezclar las funciones militares con las policiales. Pero la participación de los dos miembros militares en el mencionado Consejo, sólo se da en acuerdos normativos y para el control del armamento de las corporaciones policíacas y no implica la intervención de los cuerpos bajo su mando en la puesta en práctica de los lineamientos respectivos.

Por lo que Benítez Manaut nos plantea:

¿Un problema de seguridad pública debe ser enfrentado con las instituciones que resguardan la seguridad nacional? Esta pregunta tiene respuestas contradictorias. No, en cuanto el ejército no debe desviar sus funciones fundamentales (el resguardo de la soberanía) y corre el peligro de ser penetrado, con lo que se debilita esta institución. Sí, en cuanto necesitamos eficacia y rapidez en erradicar el cáncer y si se crece esa enfermedad social nos acercamos riesgosamente a la desintegración y disolución social más de lo que ya estamos.¹⁴⁰

¹³⁹ Consiste en involucrar a la fuerza militar en labores de auxilio a la autoridad civil.

¹⁴⁰ En: Benítez Manaut, Raúl. *Seguridad Pública, un gran desafío*. México, Periódico *Novedades*, Sección Editorial, 27 de Septiembre de 1995, p10.

La actuación de las Fuerzas Armadas en cuanto a la seguridad pública se da cuando el conflicto se desborda y las fuerzas encargadas de brindar la seguridad pública son incapaces de mantener la paz pública y el problema es de naturaleza que atenta contra los intereses fundamentales de la Nación. Su función es únicamente necesaria en caso de emergencia, pero no como algo que regula y controla; por supuesto, que habiendo buenas políticas públicas en este rubro no sería necesaria su participación. Por lo tanto en los únicos casos que deben participar en tiempos de paz son:

- Autodefensa del propio personal y sus bienes.
- Ayuda a la policía en determinados servicios.
- Su personal lo puede utilizar en los supuestos en que cualquier persona puede utilizar la fuerza como legítima defensa.

Algunas de las razones por las que no se deben militarizar los cuerpos de seguridad pública son:¹⁴¹

1. A diferencia de los policías que no tienen enemigos sino que su deber es actuar de acuerdo al marco jurídico, previniendo el delito y las faltas a las normas, los soldados, en cambio, defienden tanto la seguridad interior como la exterior del Estado de sus enemigos, por lo que su deber es destruirlos.
2. Puede ser más factible que las Fuerzas Armadas debiliten los derechos humanos; en cambio un policía tiene dentro de su formación el respetar y hacer respetar los derechos humanos y las libertades públicas.
3. El policía cuenta con conocimientos técnicos y habilidades para garantizar el orden público, sin lastimar a los que atentan contra éste, lo cual los soldados no tienen, ya que no pueden controlar multitudes y esto puede llegar a ser peligroso.
4. La misma Constitución lo señala, ya que las Fuerzas Armadas tienen la función de la defensa interior y exterior, y deben ser autoridades civiles quienes se encarguen de la seguridad pública.
5. Si contara con fuerza de seguridad pública bien organizada y bien preparada técnicamente, no se necesitaría recurrir la militarización de los policías, además esto va en contra de la moderna concepción de policía, siendo una fuerza pública especializada y profesional.
6. El que las Fuerzas Armadas participen en las acciones llevadas a cabo en contra del narcotráfico, están expuestos a la corrupción, debilitando así su función de defensa del Estado.

Los problemas que se han reflejado en este nuevo esquema de seguridad son en cuanto a la libertad de circulación, las garantías del debido proceso, la libertad y la integridad personal, el derecho de la privacidad y por supuesto a la vida y a la integridad física.

En Enero de 1996, legisladores de diversos partidos políticos (Acción Nacional, Revolución Democrática, y del Trabajo), expresaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad en contra de las fracciones III y IV del Artículo 12 de la "Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública", en los cuales se hace mención que los *Secretarios de Defensa Nacional y de*

¹⁴¹ González Ruiz, Samuel. *Seguridad Pública en México ... op. cit.*, pp 84-85.

Marina como miembros del Consejo Nacional, por lo que ésta resolvió que estando en tiempo de paz, ellos están facultados para apoyar a las autoridades civiles en materia de seguridad pública, con previa solicitud expresa, por lo que esto no viola al artículo 21 Constitucional; lo que no quiere decir que estén facultados para patrullar las calles, sino simplemente para coadyuvar al logro de los fines de la seguridad pública.¹⁴²

5.3.1.- Fuero de Guerra

Entre las Fuerzas Armadas¹⁴³ también cuentan con un sistema de justicia propio, a cargo de: *la Procuraduría General de Justicia Militar*, teniendo que las investigaciones las hace el *Ministerio Público Militar*; cuentan con su “Código de Justicia Militar”, su “Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos”, “Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales”, “La Ordenanza General del Ejército” y otras leyes y reglamentos militares, tales como el “Reglamento para el Servicio de Justicia Militar” y el “Reglamento para la Policía Judicial Militar”, siempre cuidando de los derechos humanos de los militares.

El *Ministerio Público Militar* es el representante de la Institución militar, es el promotor y vigilante de la justa aplicación de sus leyes; en su reglamentación se tipifican los delitos contra la disciplina militar, se señalan las sanciones, habiendo tribunales militares (integrados por militares), que sólo los juzgan a ellos, sus juicios son rápidos, así como la pronuncianción de las sentencias y el cumplimiento de las penas. El fin de esta Institución es el velar por el fiel, recto y limpio cumplimiento de su deber, llevándose a cabo con plena legalidad de las acciones.

Es evidente que en varios casos de militares que están siendo enjuiciados por diversos cargos, sus procesos no han sido rápidos y al momento de dictar sentencias (favorables o desfavorables), les abren más acusaciones en su contra, por lo que es obvio que no quieren que esas personas salgan libres; además que tanto ellos como sus familiares están sufriendo violaciones a sus derechos humanos y de ciudadanos. Es claro, que si existen diferencias ideológicas con altos mandos les van a hacer la vida difícil.

Esta Institución tiene depositada su función en un Procurador General de Justicia Militar, considerado como el Jefe de la Institución y el Consultor Jurídico de la Secretaría de la Defensa Nacional; a su cargo tiene a los Agentes adscritos, de acuerdo a las necesidades de los juzgados militares existentes en la República, ellos se encuentran repartidos en los diversos mandos territoriales y desempeñan la doble función de ser Representantes Sociales Militares y de Consejeros Jurídicos de los Comandantes de cada región, zona o guarnición militar; también cuentan con un grupo de Consultores Jurídicos. El Procurador tiene bajo su tutela, un cuerpo permanente de Policía Judicial Militar. Su fin es investigar, acusar y perseguir los delitos cometidos por militares en servicio o con motivo de acto de servicio, en instalaciones militares, frente a la bandera o ante tropas.

¹⁴² En la Suprema Corte de Justicia de la Nación *Resolución a la Acción de Inconstitucionalidad 1/96*

¹⁴³ Entendiéndose a las Fuerzas Armadas como: Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

5.3.2.- Control de Armas

Con el propósito de mejorar la seguridad pública en nuestro país, legalmente, existe la *“Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”*, que tiene por objeto perfeccionar los controles sobre armamento utilizado por las instituciones policiales, federales, estatales, del Distrito Federal y Municipales, así como las manejadas por los servicios privados de seguridad; permitiendo portarlas mediante licencia oficial, ya sea colectiva o individual, que debe tener autorización de la Secretaría de la Defensa Nacional, y que tienen que cubrir una serie de requisitos rigurosos.¹⁴⁴

5.4.- Los Cuerpos de Seguridad Pública y Las Procuradurías de Justicia de los Estados

Hay que empezar por decir que en la República Mexicana existen 31 entidades federativas. Por lo que dentro de los Estados existen 31 cuerpos de policía judicial estatal y 31 cuerpos de seguridad pública estatal.

En cuanto a las acciones que se llevan a cabo en cada uno de los Estados, a pesar de ser un propósito nacional que las unifica, recogen las necesidades específicas de cada región: la idiosincrasia, la cultura, las características socio-culturales de la entidad, etc. Esto consiste en aplicar medidas idóneas para así ampliar la capacidad de respuesta policial superando las insuficiencias operativas y administrativas, en la implementación de sistemas de profesionalización, de modernización de equipo de acuerdo a las necesidades geográficas, poblacionales o delictivas, esto es en zonas tanto urbanas como rurales, así como hay foros de consulta en los que la sociedad expresa sus puntos de vista.

No en todos los casos, este servicio está reunido bajo un solo mando de policía y tránsito, sobre todo en las capitales de los estados, porque existen cuerpos policiales tanto estatales como municipales. Con respecto a la seguridad pública, en términos generales, se puede decir que los cuerpos encargados, tienen la función de conservar el orden público y el mando de sus fuerzas, así como los mecanismos de coordinación con la Federación, con otras entidades y con los municipios. Asimismo, deben organizar a las instituciones encargadas de la seguridad pública, siendo que el ingreso, la selección y la promoción de los integrantes, son facultades de la Legislatura local.

Con ayuda de información registrada por policías municipales, procuradurías de justicia y policías judiciales, se han podido percibir cuales son las zonas más conflictivas de los estados y las regiones criminogénicas del país, lo cual ha servido de ayuda para diseñar los operativos policiales.

¹⁴⁴ A esta Secretaría le corresponde la aplicación de las disposiciones relativas para la utilización de armas, municiones, explosivos y demás objetos que regula la Ley, ya sea para industrias y comercios, así como para establecimientos administrativos generales de los Ejecutivos Federal, Estatales y Municipales.

Los planes operativos sirven para distribuir los recursos humanos y materiales, dependiendo de las características específicas de cada área, así como la coordinación entre los diversos grupos policiales de cada corporación; habiendo un análisis detallado de la problemática delictiva, una definición de funciones de los grupos policiales, una determinación geográfica, y de un equipamiento suficiente.

5.4.1.- La Base Legal de los Cuerpos de Seguridad Pública en las Entidades Federativas

En este caso también va desde la máxima ley hasta las leyes específicas de cada Estado. El marco jurídico de los cuerpos encargados de la Seguridad Pública en los Estados es:

1. *Constitución Política de los Estados*. - Las cuales, como la Constitución de la República, garantizan los derechos de las personas residentes en el estado y definen sus responsabilidades y obligaciones.
2. *Leyes de Seguridad Pública de los Estados*. - Su objeto es regular la planeación, ordenación y operación de la seguridad pública, considerándola como una función a cargo de los Estados y de los Municipios.
3. *Código Penal y Código Civil Estatales*. - En ellos se establecen las bases para la organización, funcionamiento y distribución de competencias de los órganos de seguridad pública del estado y los municipios, así como sus principales vínculos y actividades de coordinación federal.
4. *Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Estado*. - Esta ley, regula las funciones tanto del Ministerio Público del estado como de la Procuraduría de Justicia en su función de policía judicial de la entidad.
5. *Comisión Estatal de Derechos Humanos*. - Es derivada de la reforma hecha al artículo 102 Constitucional y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; ésta actúa a nivel estatal y municipal.
6. *Ley del Consejo Estatal de Justicia*. - No existe en todas las entidades federativas; tiene el propósito de ser un organismo de consulta y coordinación para que la población emita su opinión en cuanto a los programas de seguridad pública.

5.4.2.- La Jerarquización de la Seguridad Pública Estatal

Tanto en el ámbito Federal como en el Estatal se dan jerarquizaciones del poder. En cuanto al orden estatal que hay en las corporaciones de seguridad pública están:

- Secretaría de Gobierno del Estado
- Procuraduría General de Justicia del Estado
- Comité Estatal de Protección Civil
- Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado
- Policía Rural
- Policía Auxiliar, Industrial y Bancaria
- Brigadas de Rescate, Comités de Vigilancia, Bomberos y Brigadas Forestales y Ambientales

5.4.3.- La Procuración de Justicia en los Estados

La regulación de las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, no se contempla en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en el artículo 124 dice:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.¹⁴⁵

Esto quiere decir que ellos mismos se regulan, ya que son autónomos.

En cuanto a los poderes judiciales de los estados, cuya competencia son delitos del orden común, sus respectivas leyes orgánicas les dotan del auxilio de Instituciones estatales y municipales de policía preventiva y judicial. Estas disposiciones también señalan las circunscripciones geográficas y jurisdiccionales bajo las que se organizan (Partidos, Distritos o Departamentos). Cada una tiene al menos un Juzgado de Primera Instancia y los juzgados cívicos o municipales de las principales ciudades o cabeceras municipales de las entidades federativas. (Véase Anexo C)

5.5.- Los Cuerpos de Seguridad Pública y La Procuraduría de Justicia del Distrito Federal

Es en la Ciudad de México donde desde antaño se han asentado los tres Poderes Federales y el Gobierno local de la misma, por lo que juega un papel muy importante en la vida política del país; considerándose como un imán que atrae a la gente en busca de mejores oportunidades para progresar en su calidad de vida, por lo que en sus 1,499 Km² habitan en ésta zona metropolitana 18 de cada 100 mexicanos.

En la actualidad existen dentro del Distrito Federal 16 Delegaciones Políticas las cuales están atendidas por un total de 63 Agencias del Ministerio Público, en las que en 46 se presentan todo tipo de denuncias (penales, civiles y familiares), cuatro son de carácter sexual, una dedicada a la Policía Judicial, cinco de denuncias con detenido, una de asuntos de menor e incapaces, dos para robo de infantes, una de delitos dentro de la central de abastos y tres para los turistas. Se calcula que durante este año el promedio de denuncias es de 700 delitos diarios. (Véase Anexo D)

La Policía Preventiva cuenta con 26,746 elementos, los cuales ejercen en operativos que atienden 3 programas básicos: Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad y Siniestros y Rescates; además cuentan con un parque vehicular de 6493 unidades, las cuales permiten la vigilancia de todo el D.F. La Policía Complementaria, está subordinada al titular de la Secretaría de Seguridad Pública, contando con 36,615 elementos y 376 unidades vehiculares

¹⁴⁵ Constitución Política de ... op cit., p 131.

de la Policía Auxiliar y 18,016 elementos y 241 vehículos de la Policía Industrial y Bancaria, teniendo a su cargo la seguridad de 6401 empresas privadas y públicas. La Policía Judicial consta de 3100 elementos y 1200 vehículos.¹⁴⁶

5.5.1.- La Seguridad Pública en el D.F.

La base legal de la seguridad pública del D.F. es la "*Ley de Seguridad Pública del D.F.*" (la cual se analiza en el capítulo 3.5 *supra* 58-59).

En 1995 el entonces Departamento del D.F. (ahora Gobierno del D.F.) presentó el *Programa de Seguridad Pública del D.F. (1995-2000)*, el cual entre sus objetivos contenía:¹⁴⁷

- Aumentar la vigilancia del D.F.
- Mejorar los sistemas de justicia cívica
- Combatir la delincuencia organizada y prevenirla
- Mejorar la profesionalización de los cuerpos policiales, así como contar con una administración eficiente de los cuerpos de seguridad pública
- Aumentar la coordinación entre los cuerpos policiales
- Conservar el respeto de los Derechos Humanos
- Acabar con la corrupción y la impunidad
- Propiciar una mayor participación ciudadana
- Mantener informada a la población de los avances logrados en las tareas emprendidas

En Abril de 1998, se dio a conocer el *Programa Integral de Seguridad Pública (1998-2000)*¹⁴⁸, el cual es congruente a lo señalado en el *Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)* y con el *Programa de Seguridad Pública para el D.F. (1995-2000)*, además de los lineamientos generales de la Asamblea Legislativa de Representantes, así como las opiniones de los comités delegacionales de seguridad pública y las aportaciones de los foros de consulta popular, así como la *Ley de Seguridad Pública del D.F.* y la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

Su principal tarea es la de capacitar los cuerpos policiales para prevenir y combatir el delito organizado, así como crear grupos especializados en la atención de delitos de mayor incidencia e impacto social como son el robo de vehículos, a transeúntes, bancos, casa-habitación y negocios.

Nótese que dentro de un periodo corto de tiempo se elaboraron 2 programas de acción locales, uno al principio del sexenio del Presidente Zedillo y otro al asumir la Gobernatura del D.F., por lo que aquí es muy evidente que no hay continuidad en las acciones llevadas a

¹⁴⁶ *Ibid.*, pp 4-5.

¹⁴⁷ *Programa de Seguridad Pública para el D.F. 1995-2000 op. cit.*, pp 23-48.

¹⁴⁸ Véase: *Programa Integral de Seguridad Pública del D.F. 1998-2000*. México, Gobierno del D.F., Abril de 1998, 32 pags.

cabo por el gobierno del país, aunque esto tiene relación con los conflictos políticos que existen en el país, porque en este caso en particular: el Presidente es del Partido Revolucionario Institucional y el Jefe del Gobierno es del Partido Revolucionario Democrático.

5.5.2.- La Procuración de Justicia en el D.F.

La base legal de la Procuraduría del D.F., se encuentra en el artículo 122 Constitucional fracción VIII, el cual nos menciona que:

El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia.¹⁴⁹ y en la fracción II letra b) en cuanto a lo que le corresponde al Presidente de la República, dice Aprobar el nombramiento o remoción en su caso, que haga el Jefe del D.F. del Procurador de Justicia.¹⁵⁰

Es claro que el Presidente debe aprobar al encargado de ejercer la justicia dentro del D.F., el cual será nombrado por el Jefe del Gobierno del D.F.; en la situación actual han habido muchos conflictos dentro de la Procuraduría y esto hace evidenciar que el Procurador elegido por el Jefe del Gobierno, no fue buena.

En la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, está establecida la competencia y organización del Ministerio Público del D.F., y se estipulan las funciones de investigar y perseguir los delitos locales, garantizar la legalidad en la esfera de su competencia, impulsar la rápida, expedita y debida procuración e impartición de justicia, protegiendo los intereses sociales, aplicando correctamente las políticas criminales.

En cuanto a las facultades del Ministerio Público Especializado del D.F., se encuentran:¹⁵¹

- Recibir las denuncias, acusaciones o querrelas de delitos; habiendo redes de comunicación entre todas las Procuradurías.
- Realizar las averiguaciones previas con ayuda de los cuerpos policiales y periciales, para encontrar las pruebas necesarias en la comprobación del delito.
- Remitir al acusado con la autoridad competente en caso de flagrancia.
- Solicitar las órdenes de cateo necesarias; así como ejecutar las órdenes que emitan los órganos jurisdiccionales. Asegurando los bienes implicados en el delito.
- Ayudar al Ministerio Público Federal en caso necesario, así como al del Fuero Común de las entidades federativas.
- Proporcionar un informe para el Juicio de Amparo.

Esto siempre con pleno respeto de los Derechos de los individuos y con pleno apego a la ley.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p 119.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p 108.

¹⁵¹ *Ibid.*, pp 102-109.

A finales de 1997 entra como Jefe de Gobierno del D.F. el Ingeniero Cuahutemoc Cárdenas Solórzano, del PRD, quien en Abril de 1998 dio a conocer el *Programa de Trabajo de la Procuraduría General de Justicia del D.F. (1998-2000)*¹⁵²; su principal objetivo es convertir a la Ciudad de México en una Ciudad segura, con justicia, previniendo, persiguiendo, sancionando y corrigiendo las conductas criminales, de acuerdo a la Ley; considerándose a las tareas de seguridad como competencia de la autoridad civil.

El nuevo régimen democrático, heredó un marco de institucionalidad prácticamente al borde del colapso; por lo que fue necesario hacer una serie de modificaciones institucionales y operar de inmediato con eficacia creciente en contra de la criminalidad a partir de las normas, sistemas, patrones existentes adversos.

Sus líneas de acción se encuentran divididas en dos principales ramas: la operativa y la reestructuración institucional, siendo que la una se complementa con la otra. Entre sus líneas de acción operativas se encuentran:

- Integración en las escuelas, combate a la distribución de drogas y a la delincuencia juvenil.
- Integración a la comunidad y servicio de ella.
- Persecución de la corrupción interna y de la corrupción externa del servicio público en general.
- Persecución de robo a transeúnte, a vehículo, a transportista y repartidos.
- Desarticulación de organizaciones criminales y de su vinculación corrupta con la autoridad.
- Persecución de robo a bancos.
- Persecución de delitos sexuales y atención de violencia intrafamiliar.
- Seguridad de corredores turísticos.
- Colaboración con autoridades locales, federales e internacionales para perseguir la delincuencia.

En cuanto a las referentes a la reestructuración institucional, tenemos:¹⁵³

- Profesionalización, moralización, capacitación y formación; así como responsabilización y elevación de la eficiencia policial, pericial y ministerial.
- Desconcentración y responsabilización de los servicios; así como reconceptualización del Ministerio Público como abogado social.
- Reestructuración de la barandilla; abatimiento del rezago.
- Desarrollo de centros de justicia; desarrollo de la Policía Judicial y de su inteligencia criminológica como órgano auxiliar de investigación del Ministerio Público.
- Planeación, presupuestación por carga de trabajo e índices de productividad incluyendo revisión de los patrones de transferencia tecnológica y adecuación a los requerimientos de los servicios.

¹⁵² Véase: *Programa de Trabajo de la Procuraduría General de Justicia del D.F. 1998-2000*. México, Procuraduría General de Justicia del D.F., Abril de 1998, 79 pags.

¹⁵³ *Ibid.*, p 4.

- Racionalización de la política de desarrollo inmobiliario y concentración de las instalaciones en inmuebles propios.
- Promoción y desarrollo de la normatividad necesaria para la persecución eficaz de la delincuencia.

En 1993 se dio un curso a los agentes del Ministerio Público, el cual fue diseñado por el INACIPE; fue a nivel internacional y se estructuró de manera que se atendiera tanto los aspectos jurídicos como los criminalísticos y las técnicas de investigación. Actualmente se están llevando a cabo cursos de formación inicial en el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. Cosa que no sucede en otras procuradurías, pero si se dan cursos de actualización.

5.6.- Los Cuerpos de Seguridad Pública y La Procuración de Justicia en los Municipios

A lo largo de la República Mexicana existen 2418 municipios distribuidos en 31 entidades federativas. Dentro de los municipios existen miles de cuerpos de policías; sin embargo, prevalecen 335 municipios que carecen de policía municipal. En virtud de la relevancia que reviste dentro de la seguridad pública y la procuración de justicia en el ámbito nacional, el elemento fundamental de análisis es el papel que cumple el orden de gobierno y administración municipal en dichas materias, en éste breve apartado, nos referiremos a su base legal, su organización, sus funciones y la coordinación entre los tres ámbitos.

5.6.1.- La Base Legal de los Cuerpos de Seguridad Pública en los Municipios

Las acciones de los órganos de seguridad pública en los municipios está fundamentada en la ley, por lo que la policía y sus órganos auxiliares sólo pueden actuar de acuerdo a las atribuciones legales, establecidas en la siguiente base legal:

1. *Ley Orgánica Municipal.*- En ella se establecen los principios de organización de las dependencias del ayuntamiento y también se establecen las garantías mínimas de la población, además de las atribuciones del ayuntamiento a brindar el servicio de seguridad pública a su territorio. El Presidente Municipal es el Jefe inmediato de los cuerpos de seguridad pública.
2. *Bando de Policía y Buen Gobierno.*- En él se sientan las bases de regulación de las acciones del gobierno municipal y las condiciones en que deben desarrollarse las actividades de los particulares (derechos y obligaciones), estableciendo las sanciones en caso de infringir la ley.
3. *Reglamento de Seguridad Pública o de la Policía Preventiva.*- Es más explícita en cuanto a los deberes de la población y en cuanto a las garantías del ayuntamiento para regular el orden público.

4. *Reglamento Interior de la Policía Municipal*.- Establece la Jerarquización y las atribuciones para cada nivel, así como los principios generales de operación y disciplina.
5. *Disposiciones Administrativas para la Organización del Juzgado Calificador*.- Regula las actividades de los órganos auxiliares del Ministerio Público.

5.6.2.- La Organización de la Seguridad Pública en los Municipios

El sistema de seguridad pública comprende los órganos, los recursos humanos, los financieros y los administrativos del municipio que tengan funciones policiales y de ayuda hacia la población, estando los elementos organizados para la vigilancia, prevención de delitos y tranquilidad pública en el territorio. Además de estar encargados de prestar el servicio de seguridad pública, también deben dictar los reglamentos para ello.

En cuanto a los recursos con los que debe contar para poder llevar a cabo sus funciones de cumplir con sus obligaciones y prestar su servicio de apoyo a la comunidad, son de carácter:

- *Humanos*.- Deben reunir ciertos requisitos de honradez, integridad y rectitud y de querer brindar su servicio.
- *Materiales*.- Esto es: instalaciones, equipamiento y enseres, vehículos de patrulla y de transporte de personal, equipo de radio e intercomunicación, de rescate y protección civil, uniformes y accesorios de buena calidad y suficientes para todos, macanas, cascos, guantes chalecos, escudos, caretas, gases, unidades de rastreo, laboratorio fotográfico, químico, de balística, municiones, refacciones, papelería, entre otros.
- *Financieros*.- Con previo cálculo de la Dirección de Seguridad Pública Municipal o Comandancia de Policía Municipal se elabora el presupuesto de recursos que se requerirán, tanto para material y equipo como para sueldos, combustibles, prestaciones, etc.

La materia de seguridad pública es muy amplia ya que existen diferentes cuerpos de seguridad, los cuales dependen de las distintas instancias de gobierno, por lo que es necesario encontrar las diferentes formas de coordinación. En cuanto a la organización de la seguridad pública en los municipios, lo cual es una atribución del ayuntamiento, está establecida a partir del órgano responsable que es el Presidente Municipal, los órganos de la policía municipal son la *Dirección de Seguridad Pública Municipal* o *Comandancia de Policía Municipal* y la Policía Municipal va desde la policía hasta el titular de la corporación.

Para que haya una buena organización y un buen servicio debe contarse con un sistema de planeación de actividades y de recursos; esto se hace a través de sistemas de información, de programación, supervisión y control, así como de la actualización de los elementos de los cuerpos policiales.

El Presidente Municipal es el responsable de la seguridad pública, considerado como la máxima jefatura, realizando las funciones de mando, organización, disciplina, premiación y

movilización de los cuerpos policiales y sus órganos auxiliares. Contando también con las siguientes funciones en éste ámbito:

- Organizar a la policía, asignando las atribuciones de acuerdo a los niveles y a la legislación establecida.
- Proporcionar a la policía y sus órganos auxiliares tanto recursos materiales como la capacitación de los elementos y la coordinación con otros cuerpos policíacos.
- Cuando se lo solicite el Ministerio Público, debe auxiliarlo en la persecución de delitos.
- Aprobar la selección de los aspirantes que ingresen a la policía municipal.
- Coordinarse con las autoridades judiciales estatales en cuanto a la organización del juzgado calificador municipal o su equivalente.

El órgano directo encargado de la Seguridad pública en los Municipios es la *Dirección de Seguridad Pública Municipal o Comandancia de Policía Municipal*, y tiene bajo sus órdenes a los elementos de policía¹⁵⁴, al equipo de vigilancia y protección (vehículos, armamento), esta autoridad le viene de la capacidad delegada por el presidente municipal y por las leyes y reglamentos municipales.

5.6.3.- Organización y Función de los Policías Municipales y sus Órganos Auxiliares

Los policías deben ser personas con un sentido de responsabilidad y una gran disposición de servir a su comunidad, orientándola al cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, en fin, regular el orden y la paz y tranquilidad públicas.

La policía municipal se organiza en jerarquías de niveles y rangos (de acuerdo a su especialización), la cual se puede dividir en tres grupos:

- *Órgano de Dirección.*- Dirección de Seguridad Pública o Comandancia de Policía Municipal, su denominación es de acuerdo al ayuntamiento de que se trate y a las funciones que realiza.
- *Órganos Administrativos.*- Unidad de Radio y Comunicación, Armería y Almacén, Archivo Vigilancia Interna de las instalaciones policiales, son las unidades administrativas en que se divide la corporación.
- *Órganos Operativos.*- Está constituido por las unidades encargadas de la vigilancia, rondas, inspecciones, detenciones, protección y orientación, y dan apoyo a la comunidad; sus órganos son: patrullas, grupos de vigilancia, protección e investigación, unidades de tránsito, unidades de vigilancia diurnas y nocturnas, de protección de instalaciones del ayuntamiento y del centro de readaptación social. Son unidades de operaciones policiales las cuales las determina el mando o jefatura y está constituido por policías. Su número de órganos es variable.

¹⁵⁴ Entendiéndose que los órganos de policía municipal son aquellas unidades que tienen la función de la corporación de policía municipal, como por ejemplo la Dirección de Policía Preventiva y la Dirección de Tránsito Municipal, en ayuntamientos donde hayan ambas funciones.

Entre las funciones de la policía municipal y sus órganos auxiliares se encuentran los siguientes:

- Verificar que todo esté en orden a través de rondas; así como proteger físicamente a la población en caso de violencia.
- Prevenir que no haya conductas delictuosas entre la población, así como violaciones a las leyes y reglamentos, esto a través de la orientación de los ciudadanos al buen cumplimiento de ellos.
- Detener, en su caso, a infractores de las leyes y remitirlos a las autoridades correspondientes; así como dar apoyo a las autoridades del ministerio público en la movilización de la policía para la aprehensión de delincuentes.
- Proteger los bienes materiales del municipio.
- Estar en constante comunicación con las autoridades del estado en las operaciones llevadas a cabo y también en cuanto a la circulación de vehículos y peatones.
- Archivar la información de estadísticas y/o registro de incidentes en sus rondas de las policías; y también organizar el archivo de los expedientes de los elementos y sus equipos (personal, armamento, vehículos y equipo).
- Conservar el material, equipo y demás de la materia de seguridad pública en buenas condiciones.

Los órganos auxiliares de la policía municipal, sirven, como su nombre lo dice, para ayudarla en sus funciones, ya que se encargan de dictaminar las faltas y las sanciones de los infractores y también son denominados *Juzgados Calificadores, Conciliadores u Oficiales de Barandilla*. Ellos no dependen de la Dirección de Seguridad Pública Municipal o Comandancia de Policía Municipal, sino que están subordinados de manera directa al ayuntamiento y desempeñan funciones específicamente en la calificación de faltas y la detención de infractores.

5.6.4.- La Coordinación

Es menester afirmar que dentro de las actuales políticas que se realizan dentro de nuestro país, el cual responde a una forma de Gobierno de tipo Federal en la que existen tres ámbitos gubernamentales, debe existir una coordinación entre estos, por lo que en materia de Seguridad Pública se encuentra el Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que cada parte es fundamental para su eficiente desempeño. Dentro de éste apartado nos referimos a la coordinación de los municipios con los demás órdenes de gobierno.

En caso de contactarse con alguna instancia de la federación, el municipio debe recurrir primeramente a las autoridades estatales, mencionadas en el punto 4 de este capítulo, para que así no contravenga las potestades de los poderes de la entidad federativa a la que pertenece (comunicación y coordinación; principios elementales). En los municipios que son capital de una entidad federativa, hay una gran necesidad de establecer mecanismos de coordinación ya que en ellos reside permanentemente el gobernador a través de la *Dirección de Seguridad Pública del Estado*, la cual controla al cuerpo policial que vigila el orden municipal.

También es necesario que las autoridades municipales tengan presente lo siguiente:

- Brindar protección a los elementos de la policía municipal, mediante acuerdos de coordinación entre el municipio y el estado.
- Constante información de operaciones de las corporaciones policíacas, llevadas a cabo tanto a nivel federal como estatal, dentro de su territorio municipal.
- No interferir en actividades de la federación y del estado, que vienen establecidas en la Constitución.
- *Movilizar al cuerpo policial*, mediante una orden oficial de la autoridad competente.
- Contar con los reglamentos y leyes necesarios para el caso de tener que consultar dudas acerca de la competencia de los cuerpos policiales. Así como vigilar el cumplimiento de las normas de respeto y cooperación hacia los elementos municipales, por parte de los estatales y/o los federales.
- Tener constante comunicación con el Gobierno estatal, para los recursos y la capacitación de los policías.
- Reportes permanentes hacia las autoridades estatales de los problemas de seguridad públicas.
- La oportuna gestión del traslado de algún detenido en la cárcel municipal hacia las penitenciarias estatales y/o federales.

En suma, en este apartado, se explican las acciones que llevan a cabo los órganos encargados tanto del servicio de la seguridad pública, como de los encargados de la procuración de justicia; esto tanto en el ámbito Federal como en los demás ordenes de gobierno. También las Secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, que pertenecen a la Administración Pública Centralizada, las cuales están a cargo del Ejecutivo Federal, tienen interferencia en estos asuntos; al igual que la Procuraduría General de la República, donde su titular es elegido y puede ser removido también por el Ejecutivo Federal.

La participación ciudadana también es algo que debe mejorarse a través de los Foros de Consulta, para así conocer la opinión de la población y obtener más posibles soluciones a los conflictos y que estas sean apoyadas por la población. En cuanto a que los militares se encarguen de la seguridad pública, es algo confuso, pues tiene dos vertientes: el crimen organizado, el cual va ligado a la seguridad nacional y por otro lado tenemos que es contra la ley que militares realicen actividades que le corresponden a los cuerpos de seguridad pública, en otras palabras: de civiles. Lo que sí es claro, es que el problema de la seguridad pública, cada vez se agrava más y que se deben encontrar pronto soluciones que si no acaben con el problema de manera rápida, por lo menos lo disminuyan gradualmente. Claro que éste no es un problema aislado, sino que va de la mano de otros, como por ejemplo: de la crisis económica en la que vivimos desde hace ya bastantes años, pero se deben buscar soluciones que principalmente sean a largo plazo y que tengan cierta continuidad, porque al llegar alguien nuevo al poder, no toma en cuenta lo anterior y empieza algo nuevo, por lo que nunca se llega hasta el final.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Conclusiones

- 1 -

La seguridad pública y la procuración de justicia son asuntos cuyos modos de combatirlo y controlarlo, han ido variando a través del tiempo y el espacio, al mismo tiempo que sus formas de acción y los mandos y leyes que han regido a los diversos países en las diferentes épocas de la historia del mundo. La actividad policial en su evolución histórica ha adquirido múltiples formas, que se adecúan a la realidad social de cada pueblo y raza.

Los fines de la Seguridad Pública son de orden social y de interés general, por lo que la población en su conjunto no puede excluirse del esfuerzo para su consecución, causa de la existencia de diversos criterios para luchar con estos problemas, surgiendo diferentes ideologías de pensadores, dependiendo del momento histórico en que vivieron.

- 2 -

Se ha visto a través de la historia de nuestro país, que las políticas de seguridad pública, han sido, en lo fundamental, de efectos de corto plazo, atendiendo únicamente a casos coyunturales, y sin esquemas de planeación y articulación de objetivos y estrategias de mediano y largo plazo.

Anteriormente, en el México Posrevolucionario, dado que era un solo partido el que tenía el poder y el control del país, permitía que las acciones sobre seguridad pública respondieran a imperativos centrales que no eran cuestionados. Pero actualmente con la apertura que ha habido de diversos grupos políticos hacia el poder, ha dado como resultado el relajamiento del control político, por lo que se han generado obstáculos para la ejecución de estrategias homogéneas sobre la seguridad pública, evitando una continuidad en las políticas gubernamentales.

Entre las causas de la inseguridad en nuestro país se encuentran: la corrupción, la deshonestidad y la violación generalizada, sistemática y permanente de los derechos humanos, la delincuencia, el crimen organizado y otras de carácter estructural, como el desempleo y la pobreza extrema, para mencionar sólo algunos, por supuesto que aunado a la situación económica por la que atravesamos desde hace ya mucho tiempo.

Para disminuir el problema de la seguridad pública, se precisa de instrumentar acciones que minimicen los factores estructurales y no solamente los coyunturales, es decir, todos aquellos que generan el ambiente propicio, tales como: el desempleo, la disminución del poder adquisitivo, la falta de oportunidades para el desarrollo individual y colectivo, la marginación social, la falta de solidaridad, el surgimiento de conductas patológicas, la falta de programas y de políticas que ofrezcan respuestas, la obsolescencia de leyes (códigos e instituciones sociales y judiciales), la falta de una adecuada calificación, tipificación y previsión, además de la ineficiencia y la corrupción de los servidores públicos.

El concepto de *Seguridad Pública*, se puede interpretar desde los puntos de vista: sociológico, jurídico, etimológico. La seguridad pública, atañe a la seguridad nacional, pero no es lo mismo que la seguridad nacional; porque esta última está relacionada a la soberanía y su autoridad suprema teniendo la capacidad de promulgar y ejercer sus leyes dentro del territorio.

- 3 -

No hay un cuerpo normativo coherente y sistemático, que basado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca un claro esquema de las organizaciones, sus facultades y procedimientos, de los órganos encargados de la seguridad pública y de la procuración de justicia.

Tanto el problema de seguridad pública como el de procuración de justicia, no solamente deben ser afrontados por las autoridades, sino con el esfuerzo de muchos hombres y mujeres honestos en sus convicciones y propósitos, debemos superar cualquier crisis de legalidad que siempre genera conflictos, debemos procurar el desarrollo de una política criminal eficiente, que resista las exigencias de una sociedad cada vez más politizada y concedora de sus derechos fundamentales.

- 4 -

Las reformas de Diciembre de 1994 fueron necesarias, en cuanto a que el crimen organizado ha influido sobremedida en minar el proceso de democratización, ya que éste debilita las normas éticas (además somos paraiso en muchas de nuestras normas), orilla a la resignación, vulnera a los encargados de administrar justicia, ya que los intimida y los corrompe; vicia a los personajes de la vida pública y privada, los miembros de grupos organizados utilizan sus influencias para lograr la impunidad judicial y protección en enjuiciamientos y en la imposición de penas.

En cuanto al marco programático elaborado en este sexenio, cabe mencionar que contienen mucha similitud, por lo que es necesario destacar que lo que viene establecido en el de 1998-2000, es muy parecido a lo del 1995-2000, obteniendo como conclusión que a lo que va del sexenio del Presidente Zedillo, no se ha realizado lo planeado, teniendo que volverlo a establecer; siendo que en su lugar debió efectuar un documento en el que se reflejaran los resultados positivos del Programa 1995-2000; pero sabemos que eso no es cierto, porque la inseguridad en el país es muy alta. El *Sistema Nacional de Seguridad Pública* surgió como una respuesta del Estado Mexicano, a las demandas de la sociedad.

Para obtener resultados satisfactorios en cuanto a la Seguridad Pública, es necesaria la convergencia coordinada de las autoridades responsables de la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, el combate a las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y el fomento entre la población de una cultura de corresponsabilidad y de respeto a la ley. A través del Sistema se trata de unir el esfuerzo de todos los actores en

esta lucha contra la criminalidad. Resulta pues, prioritario eliminar la rigidez normativa que resulta insuficiente para combatir estas nuevas formas de comportamiento social.

Como resultado, el *Sistema Nacional de Seguridad Pública* podrá lograr una permanente vinculación entre todas las instancias de coordinación, organismos auxiliares e instituciones de seguridad pública que lo conforman, para dar seguimiento sistemático y periódico a las acciones públicas y medir su eficacia.

La eficiencia policial significa que estén preparados y capacitados para reprimir, que cuenten con mejor armamento y mayores elementos de información para ubicar en dónde hace falta la mejoría.

Por medio del proceso de integración de la información, el sistema, se encarga del seguimiento y análisis de las conductas antisociales desde un punto de vista multicausal, por lo que deben existir registros de las estadísticas a nivel nacional, de las incidencias criminales, lugares, modos de operación, características del delincuente (psicológicas, sociales, económicas y culturales), etc., para así poder establecer políticas coherentes, pero al mismo tiempo deben haber registros de los datos personales (nombre, dirección, edad, capacitación, desempeño, etc.) de los miembros de los cuerpos de seguridad pública y de procuración de justicia. Pero como se sabe, no todas las Entidades Federativas han querido cooperar con este registro.

Por lo que para poder enfrentar exitosamente un problema, primero hay que conocerlo a fondo. Además las autoridades buscan la seguridad de las instituciones y del aparato gubernamental y no la de los ciudadanos. Si le agregamos que en la actual legislación se pretende combatir a la delincuencia y no se ha asumido una actitud de prevención del delito en cuanto al servicio de la seguridad pública, podemos deducir que es un problema que se debe combatir desde raíz y no superficialmente.

La función policial se realiza por los integrantes de las corporaciones responsables de velar por la tranquilidad y el orden público, cuya actuación se rige por un principio de legalidad e inspiradas por la vocación de servicio a la comunidad. Los miembros de los cuerpos policiales, deben ser responsables, honrados y capaces, por lo que se debe realizar una selección óptima y una constante capacitación de ellos. Pero una cosa es lo que debería ser y otra lo que realmente es; ya que no les han dado las bases suficientes para que laboren de esa manera.

La policía dentro del país se clasifica de acuerdo a la naturaleza jurídica de sus funciones, por lo que existen policías preventivas, dedicadas a disponer de los medios necesarios para evitar la comisión de delitos, y policías judiciales o investigadores, cuya función es auxiliar al Ministerio Público, en su función persecutora e investigadora del delito.

Se deben capacitar mejor a los elementos de los cuerpos policiales, debido a que los índices de mortalidad entre ellos, es alto, y esto es porque los criminales, muchas veces están mejor equipados que ellos. Cabe mencionar que muchas veces los delincuentes fueron miembros

de los cuerpos pero por alguna razón, ya no lo son, o pero aún, todavía lo son y cobran por dar información o por no detener a los delincuentes. También se debe adquirir una *tecnología moderna* y darle el mantenimiento que sea requerido; así como la compra y renovación del parque vehicular, de los sistemas de comunicación, de armamento, etc.

- 5 -

Es sabido que en México hay falta de normas coherentes entre los tres ámbitos de gobierno, asimismo hay exceso de corporaciones policiales, por lo que trae como resultado, diversos conflictos entre los cuerpos de seguridad pública, que *inclusive ha traído enfrentamientos armados*. Pero tampoco se debe establecer una única policía, ya que sería peligroso encargar el poder en pocas manos, porque es más factible que se suscite la corrupción de los miembros.

El Ministerio Público es una función del Estado ejercida a través del Procurador de Justicia y sus Agentes, y busca la aplicación de las normas jurídicas emitidas por el propio Estado.

Dentro de todos los órganos encargados tanto de la seguridad pública como de la procuración de justicia, se necesita ir evaluando las acciones realizadas, para determinar si han funcionado o qué es lo que no ha obtenido *resultados satisfactorios* y tratar de remediarlo, pero no se debe anular todo y empezar algo nuevo, porque así nunca se va a solucionar el problema tan grave que existe en nuestro país. Es decir, no hay continuidad en las políticas llevadas a cabo.

La participación social, es la capacidad que tiene la sociedad en su conjunto para involucrarse en la cosa pública y así tomar la parte de la responsabilidad que le corresponde en el desarrollo armónico de la colectividad.

La prevención y el combate a la delincuencia no es asunto de un grupo o de una persona especializada, debe involucrar a la sociedad en un conjunto. La *eficacia de una política de seguridad pública*, finca bases en una adecuada comunicación entre las autoridades y la ciudadanía; en la medida en que se conozcan por fuentes directas los problemas y las *expectativas de la comunidad*, se estará en condiciones de dar respuesta satisfactoria a las mismas.

Al respecto de la intervención de las fuerzas armadas en la seguridad pública, cabe destacar:

- El hecho que estén entrenados para destruir al enemigo, no implica que en los casos necesarios de su actuación (por ejemplo: en siniestros naturales), no se comporten con respeto hacia la sociedad civil, sino que al contrario, han demostrado su lealtad al pueblo de México.
- Ellos conocen las leyes de todos los ciudadanos y respetan el Estado de Derecho, aunque dentro de su organización cuenten con sus propias normas
- *Intervienen no solamente en el registro de armas*, sino también en la protección de instalaciones estratégicas y en la prevención de algunos delitos, tales como la adquisición, portación y tráfico de armas lo cual es ilegal.

Aunado a la violación de los derechos humanos que existen en México, y que son producto de actuaciones autoritarias y corruptas de los encargados de la procuración y administración de justicia, *actualmente se debe añadir la represión empleada para combatir el problema de la inseguridad en manos de las fuerzas armadas.*

En el ámbito estatal y municipal, la toma de decisiones y el establecimiento de políticas y estrategias carecen de esquemas de referencia que permitan inducir mecanismos y sistemas de gestión eficientes, oportunos y adecuados a la problemática que enfrentan. Se debe conocer el contexto social en que se vive en cada municipio del país, para que de esta manera se puedan establecer *estrategias acertadas para enfrentar el problema.*

Por la falta de políticas claras, sistemáticas y coherentes para la toma de decisiones en materia de seguridad pública, existe una enorme disparidad y desproporción en cuanto al número de policías por población o por necesidad de la localidad. Además, cabe mencionar que en el seno de la compleja y diversa realidad contemporánea se pueden observar tendencias que favorecen el incremento de los niveles de violencia social y de la delincuencia, en la mayoría de los países que integran la comunidad internacional.

Propuestas

1. Consolidar un sistema de impartición de justicia eficaz en el cual dispongan de mayor autonomía a fin de que estos desarrollen su labor con independencia e imparcialidad.
2. Que la ejecución de penas se aplique con criterios y condiciones más racionales.
3. Establecer mayores vínculos con los medios masivos de comunicación, con el objeto de que estos emprendan campañas intensivas en beneficio de la seguridad pública.
4. Promover campañas para la promoción de la prevención de delitos de cobertura Nacional.
5. Que en los altos mandos de la administración y la procuración de justicia ejerzan personas que verdaderamente se apeguen a perfiles rigurosos en los que prevalezca la alta calidad ética, humana y profesional.
6. Establecer programas de actualización y educación para los agentes de los Ministerios Públicos y los cuerpos de seguridad pública del país. Asimismo establecer mejores equipos y herramientas (tecnología, estadísticas, armas, etc.)
7. Establecer programas de acción bien definidos en los cuerpos policiales tanto de seguridad pública, como de los Ministerios Públicos.
8. Claridad dentro de las normas jurídicas.
9. Eliminar los trámites burocráticos innecesarios dentro de los procedimientos dentro de los órganos de procuración de justicia, para que de esta manera se evite la corrupción y el abuso de poder.
10. Que haya sistemas de información sobre los avances de los operativos de seguridad pública y prevención de emergencias y sus objetivos.
11. Evaluaciones periódicas del desempeño y la salud de los elementos de los cuerpos de policía.

Bibliografía

- ARISTÓTELES. *La Política*. Madrid Edit Espasa-Calpe 1974 246 pags.
- BANTON, Michael. *The Policeman in the Community*. London, England Tavistock Publishers 1964 243 pags.
- BENÍTEZ Treviño, Víctor Humberto. *Filosofía y Praxis de la Procuraduría de Justicia*. México Edit Porrúa 1994 355 Pags.
- CASTELAZO, José R. , *Ciudad de México: Reforma Posible*. México INAP 1992 172 pags.
- CROSSMAN, R. H. S. , *Biografía del Estado Moderno*. México Edit. FCE 1978 385 pags.
- DEL VALLE, Alfredo (coordinador). *Seguridad Pública, Militarización y Derechos Humanos*. México Edit Instituto de Estudios de la Revolución Democrática 1997 155 pags
- DICCIONARIO de la Lengua Española. Madrid, España Edit Espasa-Calpe Real Academia Española 1992 6 Tomos.
- ECHÁNOVE Trujillo, Carlos. *Breve Historia de la Administración de Justicia en la Ciudad de México y su D.F.*, México Palacio de Justicia del D.F. 1965 44 pags.
- FIORINI Bartolomé, A. , *Poder de Policía*. Buenos Aires, Argentina Edit Alfa 1957 356 pags.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Fix-Fierro, Héctor. *El Consejo de la Judicatura*. México UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas 1996 372 pags.
- FOUCAULT, Michel. *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*. México Edit Siglo XXI 1993 315 pags.
- GONZÁLEZ de la Vega, René. *La Justicia: Logros y Retos*. México Edit FCE 1993 135 pags.
- GONZÁLEZ Ruiz, Samuel. *La Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas*. México Coordinación de Humanidades UNAM 1994 193 pags.
- GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina Edit Macchi 1980 Tomo II.

GUERRERO Orozco, Omar . *Las Ciencias Camerales de la Administración en el Estado Absolutista* . México Edit. Fontamara 24 1988 277 pags.

----- *Introducción a la Administración Pública* . México Edit. Harla 1985 392 pags.

----- *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México* . México UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas 1996 324 pags.

GUTIÉRREZ Salazar, Sergio Elías (coordinador general) . *Gobierno y Administración Municipal en México* . México Secretaría de Gobernación (SG) y Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) 1993 570 pags.

HOBBS, Thomás . *El Derecho de la Persona y el Poder Soberano* . en "Del Ciudadano" Traducción del Latín de Catrysse, André Materiales de Cultura y Divulgación Política Clásica México Edit Madero 1975 No. 25 15 pags.

----- *Leviatan* México FCE 1970 25 pags.

IÑIGO, Alejandro . *Bitácora de un Policia (1500-1982)* . México Grupo Editorial Siete 1982 190 pags.

JUSTI, Juan Enrique . *Ciencia del Estado* . con Estudio Introductorio de Guerrero Orozco, Omar México INAP 1996 144 pags.

LARIS Rodríguez, José y Rentería Arróyave, Teodoro . Fórmulas para prevenir y combatir a la delincuencia. El delito nuestro de cada día . México, Edamex, 1997, 152 pags.

NUÑEZ González, Teodoro . *Seguridad Pública Preventiva* . Estado de México (UAEM-Gobierno) en "El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI" 1993 pp 231-241.

ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas (ONU) . *Declaración Universal de los Derechos Humanos* . 1948.

OROZCO Henriquez, J. Jesús . *Diccionario Jurídico Mexicano* . México Edit Porrúa del Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) 1993 Tomo P-Z.

PHILIBERT Mendoza, Eduardo . *Ministerio Público Especializado, Instrumento de Modernización en la Procuración de Justicia* . México INAP-PGJDF 1993 367 pags.

RECASÉNS Siches, Luis . *Tratado General de Sociología* . México Edit. Porrúa 1995 682 pags.

SEGURIDAD Pública Nacional en México y en Francia . Coloquio Franco-Mexicano sobre seguridad pública nacional . INAP, Secretaría de Gobernación, Embajada de Francia 23 y 24 de Abril de 1998 168 pags.

SEMINARIO de Investigación para la paz (90-91) . *América Latina y Nuevos Conceptos de Seguridad* . Zaragoza, España Departamento de Cultura y Estado 383 pags.

SOTELO Regil, Luis F. , *Policia Profesional* . México Edit Limusa 1989 218 pags.

Legislación

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos . México Edit Porrúa
1983 132 pags.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos . México Edit Porrúa S.A.
1997 143 pags.

LEGISLACIÓN de la Administración Pública Federal . *Ley Orgánica de la
Administración Pública Federal* . México Edit. Delma 1996 576 pags.

LEY de Seguridad Pública del D.F. , México Edit. PAC 1993 84 pags.

*LEY General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad
Pública* . México Poder Ejecutivo Federal Diciembre de 1995 57 pags.

MANUAL Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del D.F. , México DDF 1995
115 pags.

PLAN Nacional de Desarrollo 1988-1994 . México Poder Ejecutivo Federal (SPP)
Mayo de 1989.

PLAN Nacional de Desarrollo 1995-2000 . México Poder Ejecutivo Federal (SHCP)
1995 179 pags.

PROGRAMA de Seguridad Pública del D.F. 1995-2000 . México Departamento del
D.F. 1995.

PROGRAMA de Trabajo de la PGJDF 1998-2000 . México PGJDF Abril de 1998
79 pags.

PROGRAMA Integral de Seguridad Pública del D.F. 1998-2000 . México Gobierno del
D.F. Abril de 1998 32 pags.

PROGRAMA Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000 . México
Poder Ejecutivo Federal 1995 93 pags.

PROGRAMA Nacional de Seguridad Pública . México Diario Oficial de la Federación
18 de Julio de 1996 Primera Sección pp 2-39.

RESOLUCIÓN a la Acción de Inconstitucionalidad 1/96 . México Suprema Corte de
Justicia de la Nación Marzo de 1996.

VERSIÓN Estenográfica del debate en la Cámara de Diputados con respecto a las *Reformas
Constitucionales* . del 21 de Diciembre de 1994 pp 2253-2352.

Hemerografía

PERIÓDICO "El Universal" Urióstegui Miranda, Pinadro . *Seguridad Pública Eficiente*.
México Sección Editorial 24 de Noviembre de 1995.

PERIÓDICO "Novedades" Benítez Manaut, Raúl . *Seguridad Pública, un gran desafío* .
México Sección Editorial 27 de Septiembre de 1995.

PERIÓDICO "Reforma" Sotelo, Patricia . *Palabras de Chauffet Chemor, Emilio* .
México Sección Nacional 8 de Marzo de 1996.

----- Irizar, Guadalupe . *Presentarán hoy Programa Nacional;
plantearán profesionalizar cuerpos policíacos* México Sección Nacional 26 de Agosto
de 1998.

----- Martínez McNaught, Hugo . *Buscan con Cruzada revertir
intranquilidad* México Sección Nacional 27 de Agosto de 1998.

"REVISTA de Administración Pública" Kautilya . *Arthasastra* . México INAP
Abril-Junio 1983 Número 54 pp 403-509.

"REVISTA de Derecho Privado" Weber, Max . *La Ética Protestante y el Espíritu del
Capitalismo* . México UNAM 1978.

REVISTA: *Prospectiva Agrupación Política Nueva* . Director: J. Rafael Martínez Puón
México Año 3, Número 6, Febrero 1997 40 pags.

ANEXO A

Presuntos Delincuentes registrados en los juzgados de primera instancia del fuero común y federal, según fuero y grupos principales de delito 1990-1994

Fuero y Grupos Principales de Delitos	1990	1991	1992	1993	1994
Total	146,529	146,474	152,458	164,670	165,927
Fuero Común	124,797	128,292	133,399	142,218	141,176
Contra el Patrimonio	52,316	54,464	75,989	61,868	60,036
Contra la Vida e Integridad Corporal	39,702	40,589	41,384	43,464	42,892
Contra la Paz y la Libertad Personal	6,266	6,483	6,888	7,532	7516
Contra la Libertad y Seguridad Sexual	5,951	5,845	5,774	5,820	5,416
Otros	20,562	20,911	21,364	23,534	23,316
Fuero Federal	21,732	18,182	19,059	22,452	24,751
Contra la Salud Pública	10,470	7,753	8,907	9,840	9,125
Contra la Seguridad Pública	4,336	4,703	4,319	6,148	8,548
Contra el Patrimonio	2,287	1,754	1,582	1,568	1,624
Violación a la Ley General de Población	845				
Contra las Vías de Comunicación		798			
Contra la Economía Pública			1,106	1,260	1,328
Otros	3,794	3,174	3,145	3,636	4,126

Fuente. Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. México, D.O.F. 18 de Julio de 1996, p 9.
apud Cuadernos de Estadísticas Judiciales, INEGI, México, 1995

ANEXO B

Menos Asaltos, Más Violencia 1997-1998

	Ene-Ago 1997	Ene-Ago 1998	Porcentaje de Variación +/-
Asaltos	564	541	-4%
Lesionados	46	69	50%
Homicidios	6	12	100%
Violaciones	18	4	-78%
Importe Robado	\$2,256,453.00	\$2,495,745.40	10.7%

Fuente: Irizar, Guadalupe. "Presentarán hoy Programa Nacional; plantearán profesionalizar cuerpos policiacos" en Periódico *Reforma*. 26 de agosto de 1998, p 9.

ANEXO C

Presuntos Delinquentes y Sentenciados según las 10 Entidades Federativas con Mayor Incidencia 1990-1994

	Presuntos					Sentenciados				
	1990	1991	1992	1993	1994	1990	1991	1992	1993	1994
Distrito Federal	20,551	17,880	15,989	15,356	12,315	15,411	15,844	14,319	12,511	12,904
México, Estado	11,047	12,293	11,238	10,372	9,636	14,626	13,237	12,127	10,446	10,115
Jalisco	10,629	10,841	12,028	12,584	12,294	8,419	8,989	8,913	9,436	10,293
Veracruz	9,876	10,382	10,033	10,558	10,598	10,443	9,446	8,384	8,533	8,646
Tamaulipas	6,922	6,897	7,810	10,035	10,147	6,741	7,522	5,634	6,065	8,083
Sonora	6,153	5,755	5,167	6,704	6,625	4,549	5,589	4,948	6,334	7,120
Chihuahua	5,596	6,174	6,472	7,062	7,815	4,086	4,597	3,914	4,621	5,174
Tabasco	5,047	3,738	5,564	5,459	6,620	5,713	5,898	4,838	5,014	4,838
Guanajuato	5,494	5,508	5,366	5,324	6,025	4,601	4,671	4,350	4,025	5,122
San Luis Potosí	5,984	5,461	5,108	4,772	4,833	3,217	3,875	3,786	3,281	2,954
Total	87,299	84,929	84,775	88,266	86,908	77,806	79,668	71,213	70,266	75,249
Total Nacional	146,529	146,474	152,458	164,670	165,927	122,481	130,471	136,313	131,622	142,365

Fuente. Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. México, D.O.F. 18 de Julio de 1996, p 13.
apud., INEGI, Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales.

ANEXO D

Desempleo e Incidencia Delictiva en la Ciudad de México 1990-1994. Fuero Común

	1990	1991	1992	1993	1994	Incremento Porcentual (1990-1994)
Incidencia Delictiva	133,352	136,927	140,226	133,717	161,496	21.11%
Robos	43,271	40,894	44,704	41,823	54,992	27.09%
Desempleo	187,689	180,144	296,460	249,332	261,837	28.32%

Fuente: Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. México. D.O.F. 18 de Julio de 1996, p 20. *apud.*, Elaborado con los datos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, del INEGI, así como datos de la Procuraduría General de Justicia del D.F.

Principales Denuncias dentro del Distrito Federal 1995-1997

	Ene a Dic de 1995		Ene a Dic de 1996		Ene a Dic de 1997	
	Cantidad	Prom. Diario	Cantidad	Prom. Diario	Cantidad	Prom. Diario
Homicidio Doloso	1,204	3.30	1,076	2.94	166	2.81
Violación	1,289	3.53	1,420	3.88	219	3.71
Robo a casa habitación	7,745	21.22	8,706	23.79	1,472	24.95
Robo a negocio	19,814	54.28	20,528	56.09	3,116	52.81
Robo a bancos	48	0.13	70	0.19	10	0.17
Robo a transeúntes	23,530	64.47	29,397	80.32	4,593	77.85
Robo a repartidor	17,752	48.64	28,589	78.11	3,953	67.00
Robo de vehículo	56,498	154.79	57,132	156.10	9,229	156.42
Lesiones dolosas	18,753	51.38	22,065	60.29	3,613	61.24
Secuestros	45	0.12	41	0.11	4	0.07
Despojo	2,290	6.27	2,681	7.33	431	7.31
Total	148,968	408.13	171,705	469.14	26,806	454.34

Fuente: Laris Rodríguez, José. *Fórmulas para prevenir y combatir a la delincuencia*. México. EDAMEX. Agosto de 1997. p 16. *apud.*, Obtenido de las denuncias hechas a la Procuraduría de Justicia del D.F.