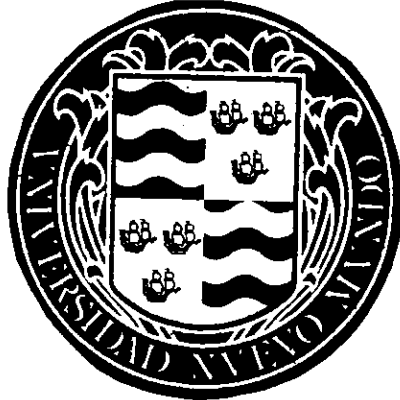


878509
3

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO



**ANALISIS DE LA POLITICA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA
1995-2000: EL ASPECTO PREVENTIVO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

LUCILA IVETTE ESTRADA VILLANUEVA

DIRECTORES DE TESIS:
LIC. EBEL GIFFARD Y LIC. MANUEL FAGOAGA

27/10/13



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis profesores todos, especialmente a la Licenciada Ebel Giffard y al Licenciado Manuel Fagoaga por enseñarme y acompañarme a lo largo de mi carrera y por la ayuda que me brindaron para concluir mi Tesis, a mis amigos y a los que sin imaginarlo me hicieron más fuerte y un mejor ser humano,

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

A mi Madre, mi muñequita linda, a quien amaré por siempre y de la que tengo mucho que aprender, gracias por tu paciencia y por tu amor,

A mis hermanos Pedro, David y Luis a los que quiero con todas mis fuerzas,

A mi Amoroso Esposo Carlos Iriarte Mercado, por su paciencia, por su apoyo, por su cariño inquebrantable, por motivarme a ser mejor cada día, por ayudarme a creer en mí,

A mi futura hija, a ese ser maravilloso que llevo en mi vientre y por quien exigiré, a cada instante, lo mejor de mí,

Al General Estrada, mi padre, el ser humano y el policía, mi ejemplo de grandeza, el farol de sabiduría que ha iluminado mi camino, hombre virtuoso de incomparable fortaleza, paciente, prudente y templado pero sobre todo JUSTO.

Siempre deseosa de parecerme aunque sea un poco a tú reflejo, atenta a tus valiosas enseñanzas de vida y de justicia, lucharé como tú por la razón y por la verdad en donde quiera que me encuentre como una de las constantes de mi vida,

Jamás olvidaré tú lucha incansable, por defender al uniformado, por defender sus derechos y su dignidad como ser humano y como servidor público, por exponer y exigir, sin tregua y sin temor, a los altos mandos, la necesidad de defender y proteger al policía para mejorar su calidad de vida y de trabajo, por tu coraje cuando conoces de la muerte de un uniformado, por ser el único que ha brindado un homenaje público al servidor público más humillado.

Gracias PAPA por todo tu amor, por no dejarme sola, por creer en mí y por toda tu paciencia, el mérito es todo tuyo.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I : CONCEPTOS GENERALES	1
A.1 ESTADO	1
A.2 DE LA SEGURIDAD PUBLICA	2
A.3 PRINCIPIOS RECTORES DE LA SEGURIDAD PUBLICA	9
A.3.1 LEGALIDAD, EFICIENCIA, PROFESIONALISMO Y HONRADEZ	
A.4 LA PREVENCION , LA POLICIA PREVENTIVA	15
CAPITULO II : MARCO JURIDICO DE LA POLITICA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA 1995-2000 : ASPECTO PREVENTIVO	17
A. CONTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS POLITICOS MEXICANOS	17
A.1 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	20
A.2 LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	22
B. LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION PARA EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA	28
CAPITULO III : PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 Y PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA 1995-2000	42
A. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000	42
A.1 FOROS DE CONSULTA POPULAR EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA	43
A.2 OBJETIVOS GENERALES DEL PLAN	48
A.2.1 OBJETIVOS DE SEGURIDAD PUBLICA EN RELACION AL ASPECTO PREVENTIVO	50
A.2.2 ESTRATEGIAS Y LINEAS DE ACCION DE SEGURIDAD PUBLICA EN SU CARÁCTER PREVENTIVO	52

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA 1995-2000	54
B.1 OBJETIVO YESTRATEGIAS CENTRALES DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA	65
B.2 OBJETIVOS YESTRATEGIAS PARTICULARES	67
B.3 LINEAS DE ACCION ESPECIFICAS EN MATERIA PREVENTIVA	68
CAPITULO IV: POLITICA PUBLICA: REVALORACION DE LA IMAGEN DEL POLICIA	74
CAPITULO V: CONCLUSIONES	95
BIBLIOGRAFIA	98

"SER POLICIA ES POSEER LA ENERGICA INICIATIVA, LA COSTUMBRE DE RESOLUCIONES REPENTINAS Y DE MEDIDAS DESESPERADAS, Y LA GRAN CAPACIDAD DE OBRAR Y DE SUFRIR"

TAINÉ

INTRODUCCIÓN

Durante varias décadas, la política que prevaleció en nuestro país -sobre seguridad pública-, era una de base prácticamente improvisada; la falta de planeación en los distintos asuntos que aquella comprende, no solo de carácter técnico u operativo, pero también académico, jurídico y financiero, propició el rezago que actualmente se manifiesta de manera importante.

La ausencia de instrumentos de capacitación, de estímulos basados en una verdadera carrera civil de policía, así como una débil programación de los recursos económicos destinados a la seguridad pública, fueron permeando la calidad de la prestación del servicio de policía derivando en acciones deficientes en cuanto a las técnicas, e inadecuadas en el aspecto operativo. El manejo de los criterios de operación condujeron a las policías en forma aislada, pues a pesar de tener correspondencia unas con otras en cuanto a su labor y a sus objetivos generales, no existía un criterio formal de cooperación y mucho menos de coordinación que les sirviera para apoyarse mutuamente.

Aunado a lo anterior, la falta de mecanismos que permitieran elaborar un proyecto que atendiera las necesidades hacia el interior de las Dependencias encargadas de la seguridad pública, generó también, una mecánica que fue viciándose con el transcurso de los años, imposibilitando la marcha normal y eficiente del trabajo en perjuicio de toda la sociedad.

Los anteriores factores que han contribuido a decrecer el nivel del servicio de las Instituciones de policía, se relacionan con otros, así por ejemplo, se ha mencionado repetidamente la grave crisis económica que a su vez ha originado el creciente índice en las tasas de desempleo y por ello un incremento en las de la delincuencia -suficiente para imposibilitar las acciones de seguridad pública en cuanto a su capacidad de respuesta oportuna y de cobertura-; otro no menos importante, es el de la falta de una

cultura de seguridad pública -específicamente en cuanto al aspecto de prevención del delito- ; así mismo es importante destacar las nuevas y cada vez más sofisticadas organizaciones criminales que operan con mejores equipos y armamento ; sin soslayar la corrupción en las altas esferas del gobierno y la falta de voluntad política real para solucionar los problemas.

En estricto sentido, todos influyen considerablemente, sin embargo, el último factor que se menciona es el que ha influido en forma mas negativa, pues lo que ha propiciado la ausencia de una política que estructuralmente combata los problemas en sus consecuencias pero también en sus causas, es la falta de decisión y criterio en los altos niveles de Gobierno destinados a ese propósito.

De ahí que en nuestro país, no se cuente con una cultura de prevención en sentido amplio, ya que los esfuerzos por lo general, se ubican para tratar de cubrir las necesidades creadas a consecuencia de algo que no se hizo oportunamente o que bien se realizó pero no de manera adecuada. En la actualidad el Gobierno ha manifestado un marcado interés por atender todos estos aspectos, pero su inquietud se expresa, no como un fin en sí mismo, sino que es, en virtud de la magnitud que ha cobrado la ola criminal que azota a la sociedad mexicana , y que por sus características y contexto, ahora pretende combatirse frontalmente mediante esfuerzos coordinados y bajo esquemas dirigidos a puntos específicos , es decir, mediante líneas de acción concretas, procedimientos de ejecución y seguimiento adecuados.

Esta pretensión gubernamental de crear una nueva visión que de manera integrada incorpore a las Instituciones de seguridad pública del país a un proyecto nacional previsor principalmente del delito, está en sí, atendiendo las funestas consecuencias derivadas del olvido, de malas prácticas administrativas, de la falta de planeación, de programación de respuestas reales y viables sustentadas en estudios formales ; pues, todo lo que se hacía para prevenir el delito, era realizado en virtud de apreciaciones que generaban decisiones al vapor, no atendándose las necesidades de instrucción técnica y de operación, tecnológicas o académicas -mucho menos las que correspondían a los reclamos básicos del uniformado- ; tampoco aquellas indispensables para prevenir y combatir el crimen de acuerdo a la dinámica, como se iban transformando los tiempos o lo exigían las circunstancias.

El marcado olvido al que se hace referencia, que desarticuló por mucho tiempo a los cuerpos de seguridad pública, los destino a la suerte de administradores de muy bajo perfil que poco hicieron por promover su desarrollo, por conseguir llevarlos al nivel básico o elemental que les permitiera atender a una sociedad cada vez mas compleja y diversa. Los tiempos cambiaron y con ellos, la gente, sus formas y sus manifestaciones; sin embargo, la policía en México, permaneció estática, sin ayuda ni alicientes para progresar. Ahora la sociedad exige con todo su derecho que las policías se manejen a la altura de las circunstancias, pero es obvio que recuperar el tiempo perdido y la atención que se les nego , reclama precisión tanto en el ejercicio administrativo como en el propio del servicio.

Por ello, se piensa no solo proporcionar el equipo necesario, mejorar las percepciones salariales o aportar la tecnología de vanguardia, sino que también, se pretende eficientar y optimizar el servicio, a través de la capacitación y profesionalización de los uniformados mediante la creación de la carrera civil de policía -que los motive y les proponga un mejor espacio de desarrollo-, así como el establecimiento de mecanismos de inversión, de control y de seguimiento de estrategias y de acciones acordes a los distintos requerimientos. Por su parte, el concepto de policía se reconstruye para contemplar no solo a las policías preventivas, como las principales responsables de procurar el orden y la paz públicos, sino que ahora es el Estado, el titular de la función de seguridad pública, en donde la coordinación de las Instituciones relacionadas y de los tres ordenes de gobierno se deberán ver involucradas en la práctica.

Así entonces, la política actual de la seguridad pública es una política general, caracterizada por el aspecto coordinador de la Federación, los Estados y los Municipios para prevenir y combatir el delito, perseguir y readaptar al delincuente , por medio de estrategias y acciones proyectadas en el corto, mediano y largo plazos, que asimilen "una visión propia de las instituciones gubernamentales, que requiere inversiones humanas, financieras y de capital vinculadas a sistemas eficientes de planeación estratégica, administración, seguimiento y evaluación."¹

Los instrumentos de la política relativa son básicamente dos y cuya creación se fundamenta principalmente en los Artículos 21 y 26 Constitucionales :

¹ Sistema Nacional de Seguridad Pública. Informe a la H. Cámara de Diputados correspondiente al primer trimestre de 1997., p.3

1. El Sistema Nacional de Seguridad Pública ;
2. Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000

Estos instrumentos fueron elaborados gracias a un esfuerzo común tanto de autoridades responsables como de la sociedad, misma que participó activamente en los foros que se crearon para la realización del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo de 1995-2000. El diagnóstico que se presentó una vez concluidos dichos encuentros en donde autoridades y ciudadanos aportaron elementos valiosos, permitió establecer con mejor claridad el panorama en el que se encuentra la seguridad pública, y del cual parte la política nacional actual en esa materia.

De la misma, la prevención es considerada como la piedra angular, ya que esta permite dar paso a la razón y al estudio. En ese sentido, el objetivo es combatir a la delincuencia mediante una planeación seria que prevea la creación de bases sólidas y concretas que involucren y dirijan el estudio formal de la teoría y de los conocimientos proporcionados por la experiencia a una misma finalidad : Prevenir el delito con oportunidad, mediante el fortalecimiento del potencial técnico, operativo y académico, que responda dentro del marco de la legalidad, del profesionalismo de la eficiencia y de la honradez, a un interés general de importancia indiscutible como lo es el de la seguridad pública.

Cierto es, que los elementos de apoyo que se pretenden proporcionar a las Policías son de fundamental importancia, empero es necesario acentuar que, en la medida en que los integrantes de las corporaciones policiales se sientan involucrados en su función, inspirados por la misma sociedad a la que sirven, estarán en posibilidad de ser mejores empleados públicos. Nada más desalentador que tratar de servir a una sociedad que se dirige comunmente sin respeto, que rechaza tajantemente, que insulta y minimiza la dignidad, nada mas lamentable el hecho que resulta de arriesgar la propia vida y no merecer el menor reconocimiento.

Es necesario destacar que existen hombres o mujeres mexicanos que, al no encontrar otras posibilidades mas alentadoras, mas seguras, mejor remuneradas, estables o "dignas" de ganarse la vida, se enlistaron en las filas policiales por ser la última o única opción que les quedaba , esto es, que la vocación policial es casi imperceptible y los pocos que la tienen no reciben el aliento para reforzar el ánimo y el valor para ganarse la vida en

medio del riesgo, lo que con el tiempo frustra su vocación y los encamina a la decersión y/o a la desviación de prioridades y valores.

No es posible y mucho menos es justo que las personas que están para velar por los derechos y proteger así las libertades, salgan a las calles a dar lástima, a sufrir la ignorancia de lo que representa su labor, -no lo hablan pero lo gritan con todas sus fuerzas-. Es fundamental olvidar el individualismo recalcitrante que sólo aísla a las personas, que las vuelve indiferentes ante las necesidades de los demás y las obstaculiza en el camino hacia la solución de los problemas.

La imagen del policía necesita recobrar el lugar que le corresponde, requiere verse restablecida, legitimada verdaderamente. Que el gobierno los apoye y que la sociedad motive el buen desempeño de la labor policial.

CAP.I : CONCEPTOS GENERALES

A.1 ESTADO

A.2 DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

A.3 PRINCIPIOS RECTORES DE LA SEGURIDAD PUBLICA

A.3.1 LEGALIDAD, EFICIENCIA, PROFESIONALISMO Y HONRADEZ

A.4 LA PREVENCION Y LA POLICÍA PREVENTIVA

A.1 ESTADO

Del Estado podrían citarse tantas definiciones o conceptos como autores hay que se han ocupado del tema, algunos de ellos se citan en sus más breves concepciones por NARANJO MESA : "PLATÓN lo concibió como un ente ideal, ARISTÓTELES como una sociedad perfecta ; HEGEL, SAVIGNY y los romanticistas como un ser espiritual, ROUSSEAU, como la asociación política libremente fundada por los partícipes del contrato social ; KANT², como "reunión de hombres que viven bajo leyes jurídicas" ; KELSEN lo identifica como una "ordenación de la conducta humana", CARRÉ DE MALBERG como un conjunto de elementos heterogéneos ; DUGUIT lo define como "una agrupación humana fijada sobre su territorio determinado, donde los más fuertes imponen su voluntad a los más débiles", BURDEAU, como "titular abstracto y permanente del poder, cuyos gobernantes no son sino agentes de ejercicio esencialmente pasajeros..."³

De todas esas definiciones breves y que se hacen en razón de su naturaleza o finalidad, el autor citado señala que a pesar de que no es conveniente elegir o adoptar una, en particular ellas encierran parte de verdad porque dice que "Es evidente que el Estado aparece como un ser espiritual a la vez que como una agrupación humana ; que él es tanto un ente ordenador de la conducta, como un titular abstracto y permanente del poder ; que puede ser, bajo ciertas circunstancias, un instrumento de dominación de clase o un obstáculo para la libertad individual, como puede ser también una situación de convivencia en la forma más elevada"⁴.

El Estado en sentido amplio según la definición de NARANJO MESA es "un conglomerado social, política y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado,

²MORENO, Daniel, *Clásicos de la Ciencia Política, México*, Porrúa S.A., 2ª edición, 1983, p.185.

Kant dice que el Estado "Es un valor moral, no es un bien mueble, sino un valor moral. A diferencia , por ejemplo, del suelo que este ocupa, un Estado no es un patrimonio, que el Estado es una sociedad de hombres sobre la cual ella misma y ella solamente puede mandar".

³ NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Bogotá Colombia, 4ª edición, 1991, p.55 y56

sometido a una autoridad que se ejerce a través de sus propios órganos y cuya soberanía es reconocida por otros Estados”⁵ y dice respecto del Estado en sentido reducido que “el Estado equivale , dentro de la sociedad políticamente organizada, a los órganos que ejercen el poder público, esto es los gobernantes en sentido amplio, osea quienes están investidos de autoridad sobre el conglomerado que forma la Nación.”⁶

El maestro SERRA ROJAS lo define como “un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, plerótico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos”⁷, PORRÚA PÉREZ lo define al igual que al derecho como “medios, organizaciones, instrumentos hechos por los hombres y para los hombres”⁸

Tomando en cuenta algunos aspectos anteriores, podemos establecer de manera general que el Estado es pues, un ente creado por los hombres que ha evolucionado a través del tiempo, organizado jurídicamente para ejercer -a través de los órganos que lo componen-, las funciones que le han sido encomendadas en razón de determinadas metas o fines establecidos por la misma sociedad que lo compone.

A.2 DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad ha sido a lo largo del tiempo una de las principales necesidades del hombre. En un principio se orientaba a formas elementales de protección pero conforme el hombre evolucionó, el concepto fue modificándose.

En sus inicios esa inquietud obedeció a la necesidad de poner a salvo su vida en razón de factores tales como : el clima o animales que en fuerza y tamaño le representaban un riesgo a su integridad física ; pero posteriormente y en virtud de que el hombre se fue asociando con otros seres humanos, esa necesidad se vuelve colectiva al requerir proteger a los demás integrantes de su agrupación.

Esa prioridad de tipo colectiva, también se modifica con el paso del tiempo y se vuelve cada vez más compleja : primero, porque se dio cuenta de que era necesario protegerse

⁴ idem.

⁵ idem, p.69

⁶ idem.

⁷SERRA ROJAS , Andrés, *Derecho Administrativo* Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., p. 19

⁸idem, p. 23

también de otros seres de su misma especie que le llegaron a representar algún tipo de riesgo y segundo, pues en la medida en que el hombre se va organizando en sociedades y se va desarrollando, acumula bienes materiales que también se ve obligado a salvaguardar.

Ahora bien, esa búsqueda continúa de seguridad llevó al hombre a estructurarse jurídicamente, para que un ente superior se ocupará de satisfacer ese requerimiento común, es decir, paso de ser una concepción reducida a una de sentido más amplio. NARANJO MESA señala que "De ello surge que la función de defender la vida se amplía hasta garantizar un marco de seguridad para las acciones del hombre en relación con sus bienes. La palabra más apropiada para definir el sistema es la de orden. ⁹Es un modo ordenado de vida lo que el Estado trata de fomentar. De ahí que se señale como una de las funciones originarias y primordiales del Estado, la preservación del orden público..."¹⁰Esto es, que la sociedad se organiza en el Estado para que éste cumpla con la finalidad de cubrir satisfactoriamente la protección de la vida y la custodia de sus bienes o patrimonio, -que el hombre en lo individual o la sociedad por sí sola sin controles específicos de policía-, no puede proporcionar en su totalidad.

Esa finalidad se cumple por el Estado, como lo dice el maestro SERRA ROJAS, por medio de "un conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga". Esa actividad está regulada por un régimen jurídico en el cual se establecen las funciones y los fines que deberá cumplir al realizarla.

En ese sentido, la actividad del Estado " se origina en el conjunto de operaciones , tareas y facultades para actuar, jurídicas, materiales y técnicas, que le corresponden como persona de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública tanto federal como local o municipal"¹¹, Las funciones del Estado constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones¹², son los medios de los que se vale el

⁹idem, p.106, El maestro SERRA ROJAS señala que la satisfacción de las necesidades públicas de un país se orienta entre otras cosas a la noción del orden público, que es : "el orden indispensable para la convivencia, para mantener la paz social y el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos".

¹⁰ NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Bogotá Colombia, 4ª edición, 1991, p.119

¹¹ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo II, México, Editorial Porrúa, S.A., p.

¹² FRAGA , Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa S.A., 1991, p. 26"El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado ; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de

derecho para que el Estado realice sus fines, Bonnard dice que las funciones son " las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural) pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia, El Estado no tienen funciones distintas que aquellas que interesan a la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman"¹³

Una de las atribuciones del Estado, es la de "policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos,"¹⁴ esto es, que el Estado interviene porque los intereses individuales necesitan ser coordinados para poder mantener el orden jurídico.

Ahora bien, es necesario aclarar que el término de policía tiene dos acepciones o se puede captar de dos formas, una en su carácter amplio y la otra en un sentido restringido :el primero se refiere a los medios de que se sirve el Estado para controlarse y protegerse ya sea en sus relaciones que se derivan de su actividad hacia el interior de su administración, en sus relaciones con los particulares o en las relaciones de particulares con otros particulares. Su función será la de regular precisamente que la interacción de los sujetos se vea en cuanto a derecho protegida y controlada ; protegida para que se manifiesten sus acciones dentro del marco de la ley y controlada para que esas mismas acciones no lastimen el orden o el desarrollo del Estado en todos sus ámbitos , esto es, que el Estado necesita forzosamente de un régimen que le permita desenvolverse plenamente bajo un clima de respeto a la ley y a la sociedad en sus diferentes manifestaciones ; llámense controles económicos, sanitarios, forestales, sociales, culturales etc....ese régimen es el que se conoce como *Régimen de Policía*.

Ahora bien, el segundo aspecto o sea el de policía en sentido estricto, es como dice SERRA ROJAS, el que se refiere al concepto vulgar de policía que "lo identifica con el agente de policía o de tránsito, gendarme o guardián del orden público, a las ordenes de las autoridades políticas. Este cuerpo es el encargado de la vigilancia en la vía pública y su función se le encomienda frecuentemente a los ayuntamientos o autoridades ciudadanas que atienden los asuntos locales..."¹⁵ y continúa "Este concepto tan estricto y limitado se

función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones."

¹³ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., 1988, p. 39

¹⁴ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa S.A. 1991, p. 15

¹⁵ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., 1988, p.. 479

debe a que la policía urbana o municipal está en relación directa con el pueblo y atiende los numerosos y corrientes problemas de la vida cotidiana, que cada día reclaman más el orden, la seguridad y la paz social para alcanzar las metas de la vida social"¹⁶; o al de carácter restringido de Buttgenbach, que dice que "la policía tiene por objeto el mantenimiento del orden material y exterior" a diferencia del sentido general que se refiere según el autor citado, al que "Designa toda reglamentación inspirada por un pensamiento de orden público".

El Estado mexicano y en general los Estados Democráticos modernos que aceptan la división de poderes, reconocen la clasificación siguiente de funciones del Estado para poder cumplir sus fines : la Legislativa, la Administrativa y la judicial, mismas que se llevan al cabo por medio de actos que según el orden son : Legislativos, Administrativos y judiciales ; los primeros culminan con la creación de la ley, los terceros con la sentencia y los segundos, en forma general, con la ejecución y aplicación de la ley. De ello, y en virtud del método de exclusión,¹⁷ es posible entender que la seguridad pública no es un acto Legislativo pues su objeto no es la creación de ninguna norma jurídica y que tampoco es de su objeto interpretar a la ley , pero sí lo es el ejecutarla y aplicarla a través de actos administrativos ;¹⁸ y también porque el concepto de administración "en sentido material u objetivo alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de...administrar los asuntos públicos...concepto que corresponde a la acción y actividad administrativa, o sea, la actividad permanente, concreta, y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran"¹⁹ y además, porque se toma en cuenta que "El Estado administra...aplicando normas de policía y tránsito".²⁰

Ahora bien, se consideran algunas definiciones de seguridad pública en la legislación positiva mexicana : La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a la seguridad pública como : Artículo 21 cuarto párrafo ° "...la función a cargo de la Federación los Estados y los municipios...", por su parte la Ley de Seguridad Pública del

¹⁶ *Íbidem*.

¹⁷ El método de exclusión que se adopta, es el que se refiere al carácter material de las funciones del Estado, es decir de los actos típicos de cada una, pero se reconoce que no es un método muy válido de distinción pues las funciones referidas no son estrictamente independientes entre sí.

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Tomo II, México, Porrúa, S.A., 1988, p.482. Se cita a Fiorini, "La actividad policial se realiza siempre a través de actos administrativos que limitan la actividad individual".

¹⁹ *Ídem*, Tomo I, p.77

²⁰ *ídem*, p. 64

Distrito Federal la define como : Artículo 2 "un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado.." ; en la *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Seguridad pública* "S.N.S.P." se define como : "todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor ; asimismo, la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las que realicen directa o indirectamente, las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México" ; por su parte la *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad pública* "L.G.E.B.C.S.N.S.P." la define como "la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y las paz públicos".

La Constitución Política de México y la L.G.E.B.C.S.N.S.P., la definen como una función a cargo del Estado, mientras que la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, menciona que es un servicio que le corresponde prestar al Estado .

Uno de los problemas para establecer un concepto de policía general y definido, ha sido el que éste se ha manejado de distintas formas, como ya se mencionó, no es lo mismo el policía ciudadano o gendarme que la atribución o poder de policía del Estado para poder desenvolverse en un clima de tranquilidad de orden y paz públicos, que a pesar de perseguir al final el mismo objetivo sus acciones obedecen a distintas formas de manifestación, así pues no es lo mismo, por ejemplo, la actividad de un policía que dirige el tránsito o custodia un edificio de gobierno, que la actividad que realiza el Estado cuando emplea controles financieros que regulan el mercado.

En ese sentido, es necesario aclarar que el concepto de función que se plasma en la Constitución obedece a la atribución de policía que tiene el Estado pero no al régimen propiamente dicho, -que como se explicó abarca controles de diversa índole-, y que el Legislador obedeció más bien al concepto de función en un sentido más restringido, ya que la reforma al Artículo 21 de la Ley Fundamental -que se cita en el siguiente capítulo-, es, para atender rubros específicos y concretos de policía pero en materia de

coordinación en cuanto a la prevención, procuración de justicia y readaptación social, es decir, que su función no es amplia sino que se concreta a tareas específicas.

En un mismo orden, pero esta vez para referirse al concepto de servicio que hace de la seguridad pública la Ley relativa en el Distrito Federal, es conveniente mencionar que servicio público es según el maestro SERRA ROJAS, aquel "ofrecido al público de una manera regular y continúa, para la satisfacción de una necesidad colectiva y por una organización pública..." y sigue citando a Hauriou que es "una organización de funcionarios que ejercitan el poder y la competencia de la administración para ofrecer un servicio regular y continuo y que contribuye a la policía de la ciudad",²¹ cuya finalidad es dar satisfacción a las necesidades comunes y generales, a través de medios y procedimientos públicos. Los elementos generales del servicio público son: " *la generalidad...la continuidad...la regularidad...la obligatoriedad...la persistencia...y la gratuidad*",²²

²¹ ídem, p. 104

²² *Ibíd.*

En ese sentido , puede entenderse que la seguridad pública es un servicio público, pues se refiere respectivamente a que : primero, es destinado a todos los habitantes por igual ; segundo, no debe interrumpirse ; tercero, precisa de manejarse conforme a ciertas reglas ; cuarto, es un deber de las autoridades que existe en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fue creado y por último debe de ser gratuito.

De esta forma es posible corroborar que lo que anteriormente se mencionó, -en cuanto a los términos empleados para definir a la seguridad pública-, función y servicio son conceptos que se utilizan indistintamente para referirse al aspecto restringido del término de policía, que a su vez se confunde con el de servidor o empleado público que ejerce la labor policial.

El concepto de *público* que se le da a la seguridad, es por atender al régimen jurídico al cual está sometida, es decir que está sometida a reglas de orden público, a normas de derecho público.

En virtud de todo lo anterior es posible establecer que :

1. La seguridad es una necesidad de los hombres y por ende un fin del Estado,
2. Será pública cuando intervenga el Estado como sujeto en la relación.
3. El fin comprende tanto la protección del derecho de salvaguardar la integridad física de las personas como también la de sus bienes, la de mantener el orden, la tranquilidad y la paz públicos, previniendo o reprimiendo cualquier tipo de acción o manifestación que sea contraria a lo establecido por la ley o atente severamente contra el bienestar, desarrollo y desenvolvimiento pacífico y ordenado de la comunidad.
4. El Estado cumple con esa finalidad en razón de su función administrativa, sujetándose a controles y medidas de policía que el mismo crea y que se concretan en actos de carácter administrativo.
5. Las medidas de policía obedecen a dos conceptos diferentes : uno que corresponde al sentido amplio de la atribución, es decir, al Régimen de Policía y otro que se refiere a una forma más reducida, concreta o específica.
6. El concepto de función de seguridad pública que corresponde al Estado según el Artículo 21 Constitucional, se da en sentido restringido respecto de su atribución de policía, pues obedece a materias y competencias definidas y cuyas actividades,

guardan independencia con otras de las que se contemplan en el universo de la administración pública.

7. La seguridad es una función del Estado por cuanto que se establece para perseguir una finalidad de interés general, y es un servicio público por cuanto la forma y los elementos que reviste al proporcionarlo a la sociedad.

A.3 PRINCIPIOS RECTORES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

A.3.1 LEGALIDAD, EFICIENCIA, PROFESIONALISMO Y HONRADEZ

La acción de policía no debe de estar desligada de su cultura como Nación, pues de poco sirve la pericia técnica o el mero adiestramiento superficial si estos no van acompañados de una conciencia interior que motive y aliente la consecución de las acciones, el ánimo y el esfuerzo para realizarlas. Por ello, se requiere fomentar valores éticos en la conducta policial con el propósito de comprometer a las policías con el Estado y con la sociedad. En esa virtud el legislador manifiesta que la función de policía debe de revestir ciertos principios rectores.

Para poder desarrollar en los cuerpos policíacos, los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que consigna la Constitución Política de México en su Artículo 21, es necesario no solo prever todo aquello relativo a la capacitación física y técnica que requiere la labor específica, sino que también es de esencial importancia propiciar una preparación interna en el uniformado que le permita cumplir cabalmente con su labor, en la que se identifiquen sus valores y principios como funcionario pero sin independencia de aquellos que lo constituyen como ciudadano.

En el México Prehispánico las tareas de policía eran desempeñadas por el tlayacacqui y el tequitlatos lo mismo que el topille, quienes estaban identificados plenamente con los valores de su sociedad y eran un verdadero reflejo de su raza y de su cultura. ²³

²³ México, Secretaría de Gobernación, Código de Ética Policial, Talleres Gráficos de la Nación, 1990, p.15

El concepto de la seguridad pública como la conocemos, encuentra su antecedente histórico en las ordenanzas²⁴ de la época colonial que sustentaban la actuación de los vigilantes nocturnos o "serenos" y la de los alguaciles, que se encargaban de velar por el cumplimiento de las mismas, apoyados en la colaboración de los vecinos.

El 7 de abril de 1790, el Segundo Conde de Revillagigedo aprobó el reglamento en donde se establecían "un guarda mayor, un teniente y un guarda farolero por cada doce faroles, los cuales habían de estar provistos de chuzo, pito, linterna, escalera, alcuza y paños y con la obligación de pasar la palabra unos a otros desde las once de la noche, diciendo la hora que es, y el tiempo que hace de cuarto en cuarto hora, no valiéndose del pito sino para reunirse cuando necesiten auxilio... A continuación se crearon ocho cabos, armados de sable para que vigilaran a los guardas. Entonces fue cuando apareció por primera vez en México el tipo popular llamado sucesivamente guarda, sereno y gendarme ; tipo estoico porque el ha recibido siempre el calor, el frío, la menuda lluvia y los fuertes aguaceros ; tipo sufrido, porque él ha llevado con paciencia , las flaquezas del prójimo asustadizo, que cada rato oye pasos en la azotea de su casa y toma a los gatos por ladrones, y las impertinencias de los borrachos a los que le tiene que persuadir por la razón o por la fuerza de que deben retirarse ó caminar a la comisaría ;...tipo en fin, que si á veces roncaba á más no poder, en otra época no lo hacía sino por intervalos de quince minutos, para poder lanzar su grito monótono y melancólico de :-¡La nueve y sereno ! ó, ¡Las once y nublado !"²⁵

Cierto es, que las necesidades respecto de la seguridad pública se han transformado para obedecer a factores mas complejos y diversos. Las tareas encomendadas a los guardas o serenos son muy distintas a las del policía actual ; el desarrollo, el progreso de las sociedades ha dado lugar a que las necesidades en materia de seguridad pública se modifiquen o transformen y se amplíen. De cualquier manera lo que no debe de cambiar son los requisitos básicos inherentes al quehacer del policía, pues la labor respectiva, es una de las mas importantes del Estado ya que es la encargada de vigilar que la Ley se cumpla y por ende, de proteger el estado de derecho, de orden y de paz necesarios

²⁴México, Presidencia de la República, *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley del S.N.S.P.*, que presentó el C. Presidente de la República Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, ante el H. Congreso de la Unión , el día 2 de octubre de 1995. "Eran entonces, como ahora, las reglas de comportamiento de los ciudadanos y de la población en general, en vías públicas, en calles, plazas, caminos y lugares de concurrencia".

para la tranquilidad y el desarrollo del país ; por lo tanto debe de ejecutarse bajo ciertas reglas que le impriman legitimidad, preceptos que deben de arraigarse en el uniformado y convertirse en la luz de sus acciones y de su vida misma.

Anteriormente el servicio de seguridad que se prestaba a la sociedad operaba bajo un clima de corresponsabilidad, pero ahora en virtud de la crisis que enfrentan las corporaciones de policía, el Legislador se vio obligado a enmarcar jurídicamente ciertas normas para regir sus conductas.

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La sociedad mexicana exige que los actos de los cuerpos encargados de la seguridad pública, sean productos espontáneos del respeto a la Ley y al conjunto de normas que le corresponde al trabajo policial. El maestro SERRA ROJAS dice : "Toda medida de policía debe encontrar su base en un texto legal o Constitucional ; la intervención de la policía está, como todas las intervenciones administrativas, sometidas al principio de la legalidad"²⁶ .

El fin de la seguridad pública es mantener el orden social, propiciar la convivencia entre las personas, protegiendo el orden jurídico que la regula, evitando el delito u actos que sean contrarios a la Ley. En ese sentido, no es posible concebir una policía que como fin tuviera precisamente la protección a la Ley y al estado de derecho pero que al mismo tiempo la violara o quebrantara. La actuación de la policía no tiene más límites que los que las normas jurídicas le establecen, y por ende deberá siempre estar sujeta a ellas.

Esto es, que el principio de legalidad significa : estar en constante correspondencia con las normas jurídicas ; así, cualquiera que sea la forma de manifestación policial deberá regirse y estar sustentada siempre por el marco legal ; "Las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite. Es en estos principios en los que descansa el Estado de derecho."²⁷, lo que significa que "El postulado de legalidad conlleva la sujeción del actuar administrativo a un conjunto de disposiciones previas".²⁸ .

²⁵ GONZÁLEZ OBREGÓN, Luis, *México Viejo*, Manuel Porrúa, 1976, p.508

SERRA ROJAS , Andrés, *Derecho Administrativo* , Tomo II, Editorial Porrúa, S.A.,1988, p. 480

²⁷ ídem, Tomo I, p. 166

²⁸ íbidem..

LOS PRINCIPIOS DE PROFESIONALISMO, DE EFICIENCIA Y DE HONRADEZ

Cierto es, que los principios que deben regir las actuaciones en sus diferentes manifestaciones por parte de los integrantes de las Instituciones encargadas de seguridad pública preventiva no pueden estar desligados unos de otros ; pues es en el Estado en donde recae la tarea de satisfacer una necesidad colectiva, un requerimiento de orden público y de interés general y por lo tanto debe controlar sus acciones mediante ciertas reglas para evitar caer en el error grave del abuso de autoridad. Las actividades que lleve a efecto de proporcionar los satisfactores requeridos deben por lo tanto adecuarse, apoyarse y fomentarse de manera conjunta en medidas de control que el Estado se proporciona así mismo.

El principio de profesionalismo, es uno de los fines u objetivos prioritarios que persigue la actual proyección de la seguridad en manos del Estado. La profesionalización "implica tanto la preparación y formación teórico-académica, como el adiestramiento especializado acorde a su función, como es el manejo y portación de armas de fuego ; manejo de situaciones de riesgo y enfrentamiento armado ; y planeación y ejecución de operativos, entre otros tipos de las actividades policiales que requieren impulsarse de manera homogénea"²⁹, esto es, significa comprender las tareas encomendadas para ubicarlas dentro de ciertos procedimientos que permitan en el uniformado la sistematización de los conocimientos académicos y prácticos en el terreno de la carrera de policía.

La actual política de seguridad pública promueve la utilización más conveniente del equipamiento y las mejoras que contemplen las tendencias tecnológicas a fin de integrar sistemáticamente un proceso que coadyuve a incrementar la eficiencia logística y operativa de los cuerpos de policía.

Una vez proporcionados los elementos y conocimientos necesarios para realizar la tarea de policía encargada de la prevención de los delitos o actos antisociales en un marco que le permita desarrollarse y evolucionar ; es necesario que estos se apliquen con las técnicas, mecanismos o medios a través de una infraestructura de apoyo, que le permita

²⁹ México, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Informe a la H. Cámara de Diputados correspondiente al primer trimestre de 1997, p.4

oportunamente la consecución de los objetivos encomendados. En este sentido, la eficiencia está vinculada con el elemento de oportunidad, de acción inmediata, clara y precisa. Eficiencia significa, tener la facultad o la posibilidad de lograr un efecto determinado ; en este caso particular, ese efecto es el de la prevención de los delitos cuya facultad debe de apoyarse por un conjunto de recursos materiales óptimos para la realización de los fines que contempla la labor específica.

Ahora bien, el principio de honradez, que observó el Legislador , no es más que aquel que se refiere a la manera de obrar con rectitud e integridad, con sentido de justicia y probidad, es decir, el manejo de las acciones dentro del marco de la ley, alejarse del fraude o del engaño ; conducirse con civildad y respeto a sus principios y valores como ser humano.

EL Legislador, al enunciar con carácter de ley los preceptos anteriores, ha pretendido reforzar los principios que deben contemplar los funcionarios y empleados públicos que tienen competencia en la consecución de los fines de la seguridad pública. La legalidad, el profesionalismo, la eficiencia y la honradez significan de manera general que las Instituciones de policía al ejercer sus atribuciones deberán en principio supeditarse al mandato de la ley con conocimientos tanto teóricos, técnico y operativos que se realicen oportunamente con el apoyo de recursos materiales, para que a su vez se concreten en actividades honestas y sanas al verdadero servicio y beneficio de la ciudadanía.

El maestro SERRA ROJAS comenta cuando hace referencia a los objetivos de la administración pública, que uno de ellos es el de "Precisar la importancia del administrador en sus relaciones con los órganos que tiene a su cargo la fijación de la política general del país",³⁰ y continúa "El progreso de esta materia ha trascendido del círculo de la propia administración dedicada a mejorarse con nuevas técnicas, al campo de los propios administrados a quienes es necesario educar en sus relaciones privadas y principalmente en sus relaciones con la misma administración. Un administrador requiere el perfeccionamiento de sus propios medios culturales y una comprensión definida de su conducta..."³¹

A continuación se citan los principios del Código de Ética Policial :

³⁰ SERRA ROJAS , Andrés, *Derecho Administrativo* , Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., 1988, p.84 y 85

³¹ *Ibíd.*

1. Me exigiré como policía un ideal de hombría y dignidad.
2. Afirmaré el carácter de una raza de guardianes defensores, capaz de engendrar hombres verdaderos, de sentir justo y de instinto seguro.
3. Serviré con fidelidad y honor a mi raza y a mi pueblo.
4. Fundaré mi acción en la bandera, el Estado Nacional y la Patria.
5. Me entregare con abnegación y sacrificio al cumplimiento del deber.
6. Mantendré sobre la adversidad la dureza interior.
7. Tengo la certidumbre absoluta de que mi misión es lo único que vuelve la vida digna de ser vivida y que nada de lo hecho puede ser perdido.
8. Combatiré al delincuente sin tregua ni reposo, protegeré a los débiles y respetaré a los ciudadanos.
9. Seré cortés para que mi fuerza tenga el poder del espíritu.
10. Rechazaré la corrupción que envenena y enfanga.
11. Me desprenderé del egoísmo para ser uno con el cuerpo de policía.
12. Seré recto como una flecha de voluntad.
13. Nunca rehuiré en el deber : sabré herir cuando tenga que herir, morir cuando deba morir.
14. Me esforzaré en conocer la ciencia de la vida, porque así sabré cual es el secreto de la muerte.
15. Seré bravo pero no temerario, tendré valor, coraje, resistencia siempre amparado por la justicia.
16. Seré ecuánime y sereno como el poder del mar en reposo.
17. Obedeceré con orgullosa sumisión con digna voluntad.
18. La roca de mi espíritu es el centro de mi decisión.

Para poder servir en forma, legal, profesional, eficiente y honradamente a la sociedad, el policía debe considerar que no es independiente de ella, que su labor es importante y necesaria, pues es en ella en donde se confía la protección de los derechos y por ende la verdadera libertad. Ahora bien, los uniformados, contarán con la posibilidad real de brindar seguridad en la medida en que la comunidad se apoye en el mutuo conocimiento de que, sí hay policía, sí están establecidos ciertos controles es precisamente porque son necesarios para poder convivir, por ello, se ha manifestado en forma reiterada que la función de policía corresponde a los gobernantes, pero que los gobernados deben de participar apoyando las acciones que se dirijan al establecimiento

del orden público. "La colaboración de los particulares es una magnífica aportación que facilita la realización de los fines del Estado. En la medida que un pueblo es más educado y se disponga de una estructura política justa y democrática, esa colaboración o cumplimiento de los deberes ciudadanos es mayor, porque así facilitamos la resolución de los problemas estatales".³²

Una de esas acciones es la de fomentar en los agentes de policía ciertos preceptos en cuanto a la formación y a la capacitación profesional y ética, en cuya interiorización debe y puede participar también la sociedad, en el entendido de que ambos -tanto policías como la ciudadanía-, encaminan sus esfuerzos a satisfacer una necesidad colectiva y además porque es necesario que dichos esfuerzos se aglutinen en una sola fuerza.

A.4 LA PREVENCIÓN, LA POLICÍA PREVENTIVA

Policía significa "Conjunto de las reglas cuya observancia garantiza el mantenimiento del orden y la seguridad de los ciudadanos" ; la prevención por su parte, está íntimamente relacionada con esas reglas o medidas a tomar y se involucra en ellas, para evitar o procurar que ciertos actos o manifestaciones no se lleven al cabo y no lesionen o perturben el estado normal que guardan las cosas. El diccionario básico de la lengua española señala que prevención es "Puesto de policía".

En ese sentido, se puede entender que el término de policía y el de prevención mantienen un estrecho vínculo entre sí, porque prevenir en la lógica de policía significa la realización de ciertos actos programados para obstaculizar, reprimir o evitar la comisión de conductas antisociales.

La policía preventiva es, "la primera línea de batalla en contra del desorden, la que detiene al delincuente *in fraganti, que huye...*, la que sigue a las manifestaciones públicas para evitar daños sociales o excesos...y la que recibe directamente críticas a los gobiernos, la que tiene a su cargo la difícil tarea de la Administración pública de mantener los tres elementos de la convivencia social : la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas"³³ Es decir, aquella que guarda la mas estrecha relación con la

³² Ídem, Tomo II, p. 507

³³ ídem, p. 480

sociedad, para imponer los límites a las actividades de los ciudadanos respecto de sus derechos en relación con los de terceros, evitando y reprimiendo la constitución de conductas antisociales que lesionen el bienestar general.

CAP.II: MARCO JURIDICO DE LA POLITICA DE SEGURIDAD PUBLICA 1995-2000 : ASPECTO PREVENTIVO

A.CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

A.1 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL.

A.2 LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

B.LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN PARA EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

El presente capítulo se ocupa del análisis de las disposiciones legales en las que se fundamenta la actual política de seguridad pública, a fin de ubicar jurídicamente, el campo de actuación de las instancias responsables, los instrumentos y los objetivos que han sido planteados en materia de prevención del delito.

A.CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La seguridad pública se encontraba circunscrita muy vagamente por el marco jurídico mexicano, pero ante el crecimiento de la delincuencia ha experimentado un cambio de fondo y de forma.

La dinámica existente de la seguridad pública no contemplaba en su funcionamiento un medio de coordinación articulado para combatir a la delincuencia. Su ejercicio básicamente era calificado desde "una comprensión lógica y jurídica vigente desde 1983 que el Artículo 115 había concebido como seguridad pública municipal"³⁴, es decir, que su percepción era abordada desde una perspectiva de carácter local hasta las reformas Constitucionales publicadas en el mes de diciembre de 1994³⁵, las que la elevaron a la más alta jerarquía de las leyes mexicanas bajo el concepto más amplio de función a cargo del Estado, y además, porque a partir de ellas se crea un Sistema Nacional de Seguridad Pública que capta con singularidad, el aspecto coordinador de la materia a nivel federal.

A continuación, se mencionan en orden, los Artículos 1º, 21, 26, 73, y 115 Constitucionales.

³⁴ México, Presidencia de la República, *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley del S.N.S.P.*, que presentó el C. Presidente de la República Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, ante el H. Congreso de la Unión, el día 2 de octubre de 1995.

³⁵ El 31 de diciembre de 1994, la Comisión Permanente del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional, dirigió al Poder Ejecutivo Federal el Decreto mediante el cual se declaraban reformados los Artículos 21 y 73 fracción XXIII.

El primer Artículo Constitucional establece que :

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de la garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.³⁶

Por su parte, el Artículo 21 Constitucional fue adicionado con tres párrafos, de los cuales, se relacionan con la prevención, los siguientes :

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, 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”.

El artículo 26 de la Ley Suprema, establece que :

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima validez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.

Ahora bien, la fracción XXIII del Artículo 73 establece como una de la facultades del Congreso el :

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, SEGOB., 1996, “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto...”

“Expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública ; así como para la organización y funcionamiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en ella ámbito federal”.

En un mismo orden, pero acerca del Artículo 115 de la Constitución, la fracción III establece que :

“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 :...inciso h) seguridad pública y tránsito...” y continúa “...Los Municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda”.

Por lo anterior y según el orden de aparición de los Artículos Constitucionales mencionados, es posible establecer que :

1. Toda persona que se encuentre dentro de los límites del territorio nacional tiene el derecho irrenunciable de gozar y disfrutar de las prerrogativas elementales que dicta la Constitución Política de México , de las cuales una de ellas es precisamente la seguridad pública;
2. Se incrementa el panorama jurídico de acción del Estado respecto de la seguridad pública³⁷, pues la Constitución únicamente establecía de acuerdo al aspecto preventivo, la facultad sancionadora de la autoridad administrativa en cuanto a las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía³⁸, pero que ahora, “extiende y comprende con mayor amplitud la función de seguridad pública, como algo que va más allá del concepto municipal”³⁹, esto es que, dejando atrás la no muy aguda percepción normativa del Artículo 115, que la ubicaba solamente en la “tradicional y secular función de vigilancia preventiva, que se realiza por medio de los policías

³⁷ El día 31 de diciembre de 1994, se publica la reforma del artículo 21 Constitucional, cuyo contenido dispone de seguridad pública y sus principios y ordena la coordinación entre federación, Estados y Municipios para un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, SEGOB., 1996, “Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los gubernativos y de policía...” primer párrafo del artículo 21 Constitucional.

³⁹ México, Presidencia de la República, *Exposición de motivos de la iniciativa de ley del S.N.S.P.*, que presentó el C. Presidente de la República Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, ante el H. Congreso de la Unión, el día 2 de octubre de 1995.

municipales para prevenir infracciones a los reglamentos de buen gobierno y de policía”⁴⁰, y sin dejar de ser un servicio público que se presta por los municipios, cubrirá en adelante a los tres ordenes de gobierno del Estado Mexicano⁴¹.

3. Se hace del Artículo 26 Constitucional, una consideración especial, en razón de ser la principal base jurídica para la planeación y construcción de las políticas y de los programas para el desarrollo del desarrollo del país, y porque parte del análisis del presente trabajo versará en específico, en el Programa Nacional de Seguridad Pública.

De ello se deriva, que la seguridad pública se ve reconceptualizada en cuanto a su forma, en virtud de que su previsión es más extensa en el Marco Legal Supremo, y se ha visto transformada de fondo, ya que se ha obedecido a la necesidad de reestructurar y reorganizar tanto a las instituciones policiales, a los métodos, y las técnicas, así como a los elementos y a las características que en su generalidad, deben investir todos sus miembros. Ello, con el principal objetivo de contarrestar, mediante mecanismos más idóneos, los efectos negativos que representa el no contar con dicha seguridad.

A.1 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es reglamentaria del Artículo 90 de la Constitución, establece la forma de organización de la estructura gubernamental. A continuación se citan los Artículos que en general, permiten establecer a los responsables directos de las políticas, en cuanto a la planeación y desarrollo de los programas y de las acciones de seguridad pública en el ámbito federal.

El Artículo 2º establece que :

“En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al PODER EJECUTIVO, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada :

I . Secretarías de Estado ;...”

⁴⁰ibídem..

⁴¹ El día 31 de diciembre de 1994, se publica la reforma al artículo 73 Constitucional cuyo contenido faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, en materia de seguridad pública, así como la organización, funcionamiento,

Por su parte el Artículo 9º dice :

“Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal”.

El Artículo 20, enuncia que :

“Las Secretarías De Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal”.

El Artículo 22 establece que :

“El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y en participación en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales en que cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.”

El Artículo 27 menciona que :

“A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos :...fracción XXVIII : Conducir y poner en ejecución las políticas y programas del Gobierno Federal en materia de protección ciudadana y coordinar en términos de la ley respectiva, el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal que corresponden en esta materia, en relación con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.”

En atención a los preceptos jurídicos citados, se entiende que :

ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

1. Es deber del Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo, fomentar el desarrollo del país; para lo cual, se servirá de la facultad de delegar en las dependencias y entidades de carácter administrativo del Gobierno Federal, salvo estipulación expresa en contrario, el despacho programado de los asuntos de sus respectivas competencias.
2. En ese orden, le corresponderá al Titular de la Secretaría de Gobernación, poner en marcha y dar dirección a las acciones de las políticas que tengan por objeto la realización de los objetivos de la seguridad pública en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

A.2 LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y ENTIDADES FEDERATIVAS.

DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA

El 22 de agosto de 1996, se publican las reformas a los Artículos 73 y 122 Constitucionales. Del primero, se deroga la fracción VI cuyo contenido era el de facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre asuntos correspondientes al Distrito Federal y para expedir el Estatuto de gobierno del mismo; el segundo, se transforma en su totalidad para constituir la base suprema que habrá de regir la administración pública en la Ciudad de México.

Así el Artículo 122 establece que :

"...Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia...", y continúa :

"...A. Corresponde al Congreso de la Unión :

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa ;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ;..." y sigue,

"...B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos :

I. Iniciar leyes ante el congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal"

Ahora bien, respecto de la fracción I del Apartado A del Artículo 122, se establece en la BASE PRIMERA fracción V de ese mismo precepto, que : "La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades :

inciso i) Normar ;...justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno ; la prevención y la readaptación social...” y sigue :

inciso K) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos...”

Por su parte, el inciso e) de la BASE SEGUNDA de ese mismo Artículo dicta que, el jefe de gobierno del Distrito Federal estará facultado para “Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno ;...”

Ahora bien, el Artículo 115 fracción VII establece que :

“El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente ;...”

En ese mismo sentido el Artículo 122 BASE QUINTA inciso E, establece :

“En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del Artículo 115 de esta Constitución. La remoción del Servidor Público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno”.

De igual forma el inciso G de la misma BASE dicta que :

“Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de las acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo al Artículo 115, fracción VI⁴² de esta Constitución, en materia de ...seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de Comisiones Metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes...”

De los preceptos Constitucionales antes mencionados se concluye que :

⁴²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, SEGOB, 1996, “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”, Artículo 115, fracción VI Constitucional.

1. En virtud de la reforma política del Distrito Federal, el Artículo 122 es ahora la base jurídica suprema que rige a la Ciudad de México, cuyas autoridades locales, salvo el Tribunal Superior de Justicia, dejan de denominarse : Asamblea de Representantes y jefe del Departamento del Distrito Federal para llamarse : Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal respectivamente.
2. Que la facultad Legislativa para lo que se refiera al Distrito Federal, es de la competencia del Congreso de la Unión y en particular sobre los asuntos que traten de seguridad pública, con la excepción de aquellos expresamente referidos a la Asamblea Legislativa.
3. Que es derecho del Presidente de la República y de la Asamblea Legislativa iniciar leyes sobre seguridad pública para el Distrito Federal ante el Congreso de la Unión ;⁴³
4. Que el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal recae en el Poder Ejecutivo de la Nación, mismo que designará o removerá según sea el caso, al Titular del cargo del despacho directo de las funciones de seguridad pública.
5. Que el Distrito Federal puede suscribir convenios con los tres ordenes de gobierno para coordinar las políticas de las acciones de planeación y ejecución de las que forme parte.

DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Uno de los principios estratégicos de la organización política y administrativa del Distrito Federal, según lo menciona la fracción VI del artículo 12 del ordenamiento jurídico que se trata, es :

“La cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública...para la protección de las personas, sus familias y sus bienes...”

⁴³ “El derecho de iniciar leyes o decretos compete :fracción I : Al Presidente de la República...” Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

“La Asamblea tiene facultad para : fracción VIII : Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión ...; Artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Artículo 17 fracción III, por su parte establece que los habitantes del Distrito Federal, tienen derecho a :“La prestación de los servicios públicos...”

Por su parte el Artículo 34 establece que :“Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, pudiendo disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe del Distrito Federal. Asimismo, podrá delegar en este último las funciones de dirección en materia de seguridad pública” ; y el Artículo 35 dice que : “El Presidente de la República será informado permanentemente por el jefe del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad⁴⁴, sin perjuicio de que disponga que también lo haga directamente el servidor público que tenga a su cargo”.

Ahora bien en materia de seguridad pública la Asamblea Legislativa está facultada únicamente, y según lo establecen las fracciones IX, X y XI, respectivamente a :

- “Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos de este Estatuto de Gobierno, en materias de ...justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno... ;
- “Recibir durante el segundo período de sesiones ordinarias, y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de : b) El servidor Público designado por el Presidente de la República encargado de la fuerza pública en el Distrito Federal ”;
- “Citar a servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal para que informen cuando se discuta una ley o estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades”.

El artículo 67 establece las facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal, de las cuales atendiendo a la fracción XVII una de ellas es la de : “Ejercer las funciones de dirección en materia de seguridad pública cuando le sean delegadas por el Presidente de la República”

El Artículo 69 dice respecto de la coordinación metropolitana que : “El Distrito Federal participará, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la

⁴⁴ La ciudad de México es el Distrito Federal, Capital de los Estados Unidos Mexicanos, sede de los Poderes de la Unión.

Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de ...seguridad pública”

La administración Pública centralizada de la Ciudad de México está integrada por la Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, las Delegaciones, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como las demás que establezca la ley, según lo consigna el segundo párrafo del Artículo 87 de los Estatutos del Distrito Federal. En ese sentido las Delegaciones a las que se hace mención “Son órganos administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno”⁴⁵

A los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal corresponden según lo manifiesta el Artículo 115: “...las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación referidas a la fracción X : Determinación de los sistemas de participación de las Delegaciones, respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general, como...seguridad pública” ; y en el mismo orden el Artículo 117 dicta que: “Las Delegaciones del Distrito Federal tendrán facultades en sus respectivas jurisdicciones en materia de :...servicios...”

En otro orden, el Artículo 120 que se refiere, atendiendo a los Consejos de ciudadanos, a la integración e instalación de los mismos establece que : “En cada Delegación del Distrito Federal se integrará...un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana”. Esos consejos de ciudadanos, establece el Artículo 129, tendrán entre otras la función de : “Aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en los términos que dispongan las leyes, en materia de :a) Seguridad Pública...”. Así mismo, podrán gestionar ante la delegación correspondiente , propuestas de proyectos sobre el mejoramiento de la seguridad pública.

De lo anterior se establece que :

1. Una de las principales tareas que tiene encomendada la administración del Gobierno del Distrito Federal es precisamente, la de proteger y salvaguardar los derechos de las personas en lo que se refiere a su integridad física y patrimonial, pues es, garantía y derecho de los todos los mexicanos.

⁴⁵ Artículo 104, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

2. Sí bien es cierto que la Asamblea Legislativa no tiene aún la facultad de legislar en materia de seguridad pública, sí tiene el derecho de analizar y de cuestionar el seguimiento y la práctica de las políticas y de las acciones que se den en ese ramo.
3. No obstante que el Presidente de la República es el principal encargado del mando de la fuerza pública, puede convenir con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el que recaiga sobre éste, la dirección de la seguridad pública de la entidad política a su cargo.
4. Que las Delegaciones Políticas, como órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal, participan en la prestación del servicio de seguridad pública según se determine, y además, son las receptoras inmediatas de la participación ciudadana en ese sentido.

DE LA LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La Ley de seguridad pública del Distrito Federal es de orden público e interés general, en ella se establecen las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, y además, regula los servicios de seguridad privada que prestan las empresas.

Esta ley, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), el 19 de julio de 1993, consta de NUEVE TITULOS los cuales tratan respectivamente de :

1. Las disposiciones generales ;
2. Del Programa de seguridad pública del Distrito Federal ;
3. De los principios de actuación de los cuerpos de seguridad pública ;
4. De la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública ;
5. De los derechos de los miembros de los cuerpos de seguridad pública ;
6. Del Régimen disciplinario
7. De la coordinación en materia de seguridad pública
8. De la participación vecinal y ciudadana
9. De los servicios privados de seguridad pública.

En otro orden de ideas, y por lo que respecta a las Legislaciones de seguridad pública de las Entidades Federativas, la República Mexicana "está compuesta de estados libres y

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior"⁴⁶, por lo que la formulación de leyes cuyo contenido se refiera a la seguridad pública depende de acuerdo a la fracción III del Artículo 71 a "las Legislaturas de los estados".

"Actualmente 16 estados cuentan con una ley de seguridad pública y 5 con ley orgánica en la materia".⁴⁷

Por lo que toca a los Municipios, éstos se rigen en materia de seguridad pública por lo que manifiestan las Constituciones de los estados correspondientes y por las demás bases normativas aplicables, pero podrán en base a ello, dictar "bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".⁴⁸

B. LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA.

Se aclara que, en lo sucesivo, cuando se trate de hacer alusión a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del S.N.S.P., corresponderá al término de : "la Ley", para hacer la cita respectiva.

Dos de los elementos más característicos de la política nacional de seguridad pública, son los que se relacionan al carácter coordinador y a la visión integral de las instancias que componen el S.N.S.P. y de las áreas que forman parte de la seguridad pública.

Hasta antes de las modificaciones Constitucionales, dicho aspecto coordinador, era entendido sin mayores alcances que los netamente locales pues a pesar de que figuraba entre los Municipios y sus ayuntamientos y entre algunas policías, los convenios que para tal efecto se realizaban, no gozaban ni representaban una verdadera formalidad, dejando prácticamente en libertad de tránsito a la delincuencia, que no conoce de fronteras ni de divisiones entre una Entidad Federativa y otra. Por ello, es que se creyó conveniente que el marco legal contemplará, no sólo a la seguridad pública integrada

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, SEGOB., 1996, Artículo 40.

⁴⁷ México, Secretaría de Gobernación, *Proyecto de Conceptos Básicos para el Programa Nacional de Seguridad pública, Lineamientos de diagnóstico, propuesta de objetivos, estrategias y acciones, que se ponen a consideración de los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, Participación Ciudadana, D.F., 5 de febrero de 1996.

en el Estado, sino que además, ésta se basará en actuaciones coordinadas a nivel federal, es decir, para ir más allá de los márgenes locales en el combate a la delincuencia, basado en un real Federalismo cooperativo, ya que por razón del crecimiento demográfico y la expansión de los grandes centros urbanos, los Municipios o los Estados, requieren nuevos y mejores métodos administrativos puesto que, "...a menudo exigen la participación de dos o más Municipios de un mismo o de diferentes Estados"⁴⁹ para prevenir y combatir oportunamente la transgresión a la ley, al orden y la paz públicos.

Dicha Coordinación, pretende crear mediante una dinámica objetiva entre las instancias responsables, un frente de combate eficaz a la delincuencia, atendiendo hacia su interior, procedimientos para regular : "la formación, ingreso, 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, incluso 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."

Desde esa perspectiva, es claro notar que la esencia que distingue a la coordinación es en amplio sentido preventiva pues lo que se enuncia en el párrafo anterior, corresponde a la reestructuración de las instituciones de policía para que mediante mejores métodos de apoyo, se vean frustrados los delitos antes de que lleguen a concretarse y, por otro lado, porque la seguridad pública o individual debe de contemplar por origen a la prevención. Sin embargo, hay quienes establecen que todavía se puede anticipar aún más, en la consideración de que la primera función de la seguridad pública "debe ser la que se dedique a estudiar las causas que generan las conductas antisociales y los delitos para inculcar valores en la sociedad que generen una actitud de respeto a la legalidad"⁵⁰, de

⁴⁸Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, SEGOB, 1996, Artículo 115, fracción II.

⁴⁹México. Secretaría de Gobernación, *Proyecto de Conceptos Básicos para el Programa Nacional de Seguridad pública, Lineamientos de diagnóstico, propuesta de objetivos, estrategias y acciones, que se ponen a consideración de los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, Participación Ciudadana, D.F., 5 de febrero de 1996., p. 5

⁵⁰VELASCO GARCÍA, Alfredo, "Declaraciones del Subsecretario de Protección Civil y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación", *El Heraldo de México*, (México D.F., 23 de octubre de 1995), sección A, p.

acuerdo a ello, es pertinente citar, que la realización de estudios que tengan por objeto entender las causas generadoras de las conductas que se contraponen a la ley, al orden y a la paz públicos, no comprenden por sí solas, una función a parte de la prevención, sino que forman parte de las acciones que deben intervenir en ella. Sin embargo, lo que sí es conveniente, es definir esos estudios como una de las primeras acciones preventivas, pues a un mayor conocimiento de la realidad mejor será la visión de la manera como se quiere estar en el futuro y por lo tanto mayor será el éxito de la realización de esas acciones.

Desde un mismo ángulo pero de manera particular, se advierte el otro aspecto característico del esquema nacional que se ha propuesto : El de la integración referida anteriormente como la visión integral de la seguridad pública, misma que puede comprenderse desde dos niveles, el primero, en cuanto a la función de la seguridad pública y el segundo, respecto a su concepto.

En referencia al primero, según el penúltimo párrafo del Artículo 21 Constitucional, la función de la seguridad pública se fusiona en el Estado como sujeto de la obligación de proteger la integridad física y patrimonial de los mexicanos, la tranquilidad, el orden y la paz públicos, es decir, en cuanto al carácter integrador que, de las instancias de seguridad pública, se hace en el Estado.

El segundo nivel, corresponde a la integración de la áreas de la seguridad pública, que vienen siendo las acciones : preventivas, persecutorias, de administración de justicia, y de readaptación social.

La Ley, visualiza la concepción de esas acciones para que de forma sistematizada se lleven al cabo los fines de la seguridad a cargo del Estado. En ese sentido, la voluntad del legislador, fue la de otorgarle a la seguridad pública, un mecanismo que apropiadamente conjunte y uniforme los esfuerzos que se realicen en las direcciones que realicen en lo particular la policía y el Sistema de justicia, pero siempre hacia un mismo objetivo.

A continuación se mencionarán los aspectos de mayor significación de cada capítulo.

I. De las Disposiciones Generales de la Ley.

Los puntos que se destacan en razón al carácter preventivo son :

- 1.El objeto de la Ley,
- 2.Sus características,
- 3.El concepto y los fines de seguridad pública,,
- 4.Las competencias responsables de la seguridad pública, y
- 5.La participación ciudadana.

1. El objeto de la Ley queda especificado en el Artículo 1º, : "...establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal, y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública." En ese sentido, el contenido de la Ley únicamente normará la coordinación de las relaciones entre las instancias que integran el S.N.S.P., el cual respetará en todo momento, las atribuciones y las competencias que confiere la Constitución a los Estados y a las autoridades de la seguridad pública en el concepto integral de sus acciones.

2. El mismo Artículo señala : "Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio Nacional".

En su primer elemento, se atiende al interés colectivo impreso en la naturaleza pública del conjunto de preceptos que se establecen; el interés social corresponde al reclamo que la ciudadanía hace a su gobierno, para que coordinadamente se combata de forma oportuna y eficaz a las conductas antisociales ; y es de observancia general en virtud de que el establecimiento del S.N.S.P. y sus actuaciones están dirigidas a toda la Nación.

En cuanto al nombre de la Ley se hace la observación que, originalmente era "Ley del Sistema de Seguridad Pública", pero después de los debates en la Cámara Alta, se determinó que se llamaría, como ya se conoce : "Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública", de lo cual, se afirmó "que tal legislación es un imperativo Constitucional para determinar los procedimientos y mecanismos de colaboración...".⁵¹ Desde esa perspectiva y atendiendo al maestro GARCÍA MAYNEZ en cuanto a la clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de su jerarquía, que según "Las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos Constitucionales", se entiende que en esa razón, la Ley en cuestión es de carácter ordinario porque "no es una ley sustantiva sino de organización, de

⁵¹ RICO, Salvador, "Tras arduo debate, aprueba el Senado la Ley sobre seguridad pública", *El Financiero*, (México D.F.,31 de octubre de 1995), p. 28

procedimiento”⁵², y que es general, en virtud de que como menciona el mismo autor, “Tanto los preceptos Constitucionales como los ordinarios y reglamentarios son normas de carácter general”.

De lo anterior, resulta conveniente recalcar que la interpretación de la Ley, no deberá de ser atendiendo a un carácter sustantivo, ya que sólo ha sido creada para establecer las bases de coordinación del S.N.S.P.

3. El concepto de seguridad pública y su finalidad se transcriben en el Artículo 3º de la Ley, que dice : “...la seguridad pública es la función a cargo del Estado” , y sigue, “ que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”

En un primer plano, la seguridad pública es definida retomando al Artículo 21 Constitucional antes mencionado, pero es ampliado por la Ley para establecer sus objetivos fundamentales. Esto es, corresponder a las personas en la protección del ejercicio de sus derechos y en el goce de sus libertades, bajo un clima pacífico y ordenado.

De lo anterior se distingue la importancia en la definición del valor real de lo que implica la seguridad pública. Si el legislador ha previsto la protección de los derechos y de las libertades de los hombres y de las mujeres, así como la paz y el orden públicos, como fines de la seguridad pública, ello significa que el estado de derecho, bajo “su acepción, como sinónimo de condición, de situación, de su raíz latina “status”⁵³ ,se verá reforzado mientras descansa en la seguridad pública, esto es que, “sin seguridad el orden legal extravía su destino ; sin seguridad, la ley deviene en letra muerta y la libertad se vuelve miedo”⁵⁴, porque “ La inseguridad y la delincuencia son males que pueden perturbar severamente la concordia y la estabilidad de la Nación”⁵⁵

⁵²OLIVA MIRANDA, Gloria, “El Ejército no desarrollará funciones policiacas”, *El Herald de México*., (México D.F., 24 de octubre de 1995), primera plana.

⁵³VELASCO, CARLOS, et al., *El Estado de Derecho*, México, Instituto de Propositiones Estratégicas, 1ªed, 1996.

⁵⁴ MONTES, Rodolfo, “Declaraciones del C. Secretario de Gobernación Emilio Chuayffet Chemor durante la instalación de la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, *El Financiero*, (México D.F., 5 de mayo de 1996.), p. 17,

⁵⁵ idem..

4. En La Ley se percibe la distinción entre las acciones que componen a la seguridad pública, mismas que han sido enunciadas anteriormente, y de las competencias que se les relacionan.

Según el mismo Artículo 3º pero en su párrafo segundo, dice que "las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor" y prosigue en el cuarto párrafo "La función se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio público, de los tribunales ;...así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley".

En ese orden de ideas, la prevención es captada desde el enfoque global en el que se ven integrada a la acción preventiva, las acciones relativas al sistema de justicia, pero por otro lado, se percibe que, para actuar en sus diferentes ámbitos de competencia cada una de esas acciones, cuenta en lo particular con sus respectivas autoridades responsables, ello resuelve que las acciones de carácter preventivo, regidas por "los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez"⁵⁶, estarán a cargo de la policía preventiva.

5. Uno de los factores de especial importancia, es el relacionado con la participación de la sociedad en las tareas de seguridad pública. El Artículo 8º de la Ley en estudio, dice : "Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta Ley y demás ordenamientos aplicables".

El interés que se advierte, tiene la singularidad de que se establecen los rubros en donde se ubica dicha participación. Esto es, que las actuaciones de las instituciones policiales serán verificadas a través de una más específica supervisión por parte de la ciudadanía.

⁵⁶México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SEGOB., 1996. Artículo 21 ; y Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Artículo 6º.

II. Cap.UNO :De la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal y los Municipios.

El sistema Federal, no puede limitarse a la concepción radical de sus ámbitos de actuación. La actualidad presenta un esquema mucho más complejo que los tiempos pasados en cuanto a la dinámica de los sectores económico, político y social, por lo que se hace necesaria una interrelación más formal y participativa de las comunidades políticas que lo conforman.

En ese sentido, no debe enmarcarse al Estado Federal con un carácter preponderantemente limitativo entre sus componentes, sino que deben abrirse dichas entidades políticas, al entendimiento de que la verdadera esencia del federalismo se sustenta en el razonamiento de que el mejor desempeño de los distintos órdenes de gobierno, para la consecución de objetivos comunes, se basa en la colaboración de sus organismos.

Lo anterior, es en virtud de que los reclamos de la sociedad de poder contar con una respuesta más eficaz y rápida por parte de las Instituciones de seguridad pública, se han vuelto una constante. Por ello el gobierno se ha dado a la tarea de instrumentar legalmente la posibilidad de enfrentar con mayores oportunidades de éxito a la delincuencia, para lo cual es una exigencia el que se refuerce el federalismo en la coordinación de sus instancias gubernamentales.

En ese sentido se crea el S.N.S.P., para que mediante la concertación de facultades y de acciones que intervienen en la seguridad pública, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, coincidan en sus procedimientos y mecanismos en un plano coordinado con el objeto de que puedan obtener mejores resultados en el alcance de los objetivos encomendados relacionados con la seguridad pública.

III. Cap. DOS :De las instancias de coordinación.

Dar una respuesta organizada a las capacidades del Estado Mexicano, para que con respeto irrestricto a las esferas de competencia se garantice a la población el respeto al estado de derecho, fue el ánimo que llevó al legislador a crear el S.N.S.P.

La Ley, crea las bases de coordinación de las autoridades, instrumentos y medios con los que se cuenta ; no se crean ni se sustituyen, las instancias existentes, sino que se ve ampliado el conocimiento particular de las mismas, en virtud de la participación sistémica de los integrantes de dicha coordinación.

Las instancias de coordinación del S.N.S.P. son : El consejo Nacional, Los Consejos Locales : las instancias delegacionales o municipales, las instancias regionales y las intermunicipales. Con ellas se pretende entablar la relación sistemática de las políticas, estrategias, acciones y de los instrumentos de apoyo en la lucha contra la inseguridad y los delitos.

El Consejo Nacional, según lo establece el Artículo 12 de la Ley, " será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional", mismo que será presidido por el Secretario de Gobernación, y que se "reunirá por lo menos cada seis meses a convocatoria de su Presidente..."tal y como se menciona en el Artículo 16 de la Ley. Asimismo, dicho Consejo, designará a un Secretario Ejecutivo del S.N.S.P. que es captado como el elemento que a su vez coordinará los asuntos que se conozcan y se resuelvan en ese Órgano.

Las materias que ocuparán la atención de la coordinación son relativas a los métodos organizacionales de las instituciones de policía en los rubros de : selección, capacitación y permanencia de los miembros de esas corporaciones, de la modernización tecnológica estructural, de la formación policial, del control de los servicios privados de seguridad, de la participación ciudadana y del establecimiento de una cultura de prevención. Sin embargo, no se limitará a la coordinación de esos aspectos exclusivamente, pues la fracción IX del Artículo 10 d la Ley comprende que, de ser necesario, serán atendidas las materias que se requieran para alcanzar los fines de la seguridad pública.

Por ello, se convoca la participación no sólo de las autoridades que conozcan de los asuntos de la seguridad pública sino también de otras autoridades que se crea que su participación aportará elementos valiosos en la búsqueda de alcanzar los objetivos de la seguridad pública.

Los Consejos Estatales son órganos que promueven más eficazmente la coordinación de los tres ámbitos de gobierno pero también fomentan y alientan una mayor y más concreta participación de la sociedad.

Cabe recordar que mucho se discutió la Ley, por creer que ésta atentaba contra la Constitución, en virtud del nombramiento de los C.C. Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, como integrantes de ese Consejo Superior. En efecto, el Artículo 129 de la Carta Magna, que establece que "En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...", permitió a la opinión pública la posibilidad de enunciar la inconstitucionalidad de la Ley, pero la fracción VI del Artículo 89 del mismo orden legal, establece la facultad al Presidente de la República de "Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación", por lo que en ese sentido la intención y la razón de dichos nombramientos no son contrarias a la Ley que ostenta la más alta jerarquía ; primero porque el Sistema Nacional de Seguridad Pública es presidido por el C. Secretario de Gobernación que se encarga de administrar la política interna del País, y segundo, porque la inseguridad pública es un problema de seguridad interior.

En esa referencia, al parecer el alboroto que causó tal cuestionamiento, más que por inconstitucionalidad, obedecía en lo particular, al incremento del poder en manos del Ejército y se temía un desbordamiento en el cauce de sus atribuciones.

Siguiendo un mismo orden, por lo que toca a los integrantes del Consejo Nacional, es pertinente aclarar que, hubiera sido oportuno mencionar al titular de la Secretaría de Educación Pública, pues a pesar de que a simple vista no pudiera tener mucha relación con la materia de prevención del delito, es precisamente en la educación de las nuevas generaciones y en el refuerzo de las viejas, en donde comienza la verdadera formación preventiva del delito y la participación real de la sociedad en su conjunto. Todo ello, en aras de verse sembrada la semilla de la cultura de seguridad pública en la que todos nos veamos reflejados y también beneficiados, pues "cuando prevenimos no gana uno ganamos todos, ya que castigar implica ejercer la última razón del derecho y prevenir en cambio, significa cultivar el derecho de la razón"⁵⁷

IV. Cap.TRES :De la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales.

⁵⁷ REYNOSO, Francisco, "Declaraciones del C. Secretario de Gobernación Lic. Emilio Chuayffet Chemor", *La Jornada*, (México D.F., 5 de mayo de 1996). sección País, p. 3

El presente capítulo recoge la demanda social de legitimar a los cuerpos de seguridad pública, pues incorpora un catálogo de deberes de las policías de todo el país; y además, porque de las características que deben revestir los miembros de dichas corporaciones, depende en gran medida el éxito del combate a la delincuencia.

En otro orden de ideas, la legislación capta la importancia de prevenir las actuaciones policiales, para que se lleven al cabo de acuerdo a los principios establecidos por la Constitución. Ello obedece a enmarcar jurídicamente la necesidad de legítimar la imagen y el comportamiento de las instituciones de policía de frente a una sociedad que ya no demanda sino que exige respeto a sus derechos fundamentales. En esa razón, el legislador no solo reconoce el deterioro moral y de preparación técnica especializada que sufren dichas corporaciones, sino que estimula, a través del establecimiento de "la carrera policial en sus diferentes niveles,...obligatoria y permanente" tal como lo menciona el Artículo 24 de la Ley referida, la dignificación de los policías mediante su profesionalización.

Es importante señalar que la política actual, corresponde a la intención de homologar criterios y medidas que fomenten la creación de un nuevo paradigma de seguridad pública hacia el interior de dichas Instituciones, que refleje al exterior una relación menos distante con la población, en el entendido de que la sociedad y el policía buscan y aspiran por un mismo anhelo, y que para conseguirlo requieren estar unidos.

V. :De la información nacional sobre seguridad pública.

En otra dirección, además de captar la necesidad de capacitar adecuadamente a los policías en los aspectos que se les relacionan y contemplar a su función desde un marco profesional, el Legislador prevee el requerimiento de dotarles de instrumentos que faciliten su labor, reforzándola en el combate a los delitos.

En la actualidad, la delincuencia está presentando esquemas, cuya dinámica es cada vez más organizada y compleja, los medios y los métodos que ha adoptado en sus niveles medios y altos, obedecen hoy en día a técnicas más estructuradas y mejor elaboradas, apoyadas en sistemas de tecnología avanzada, lo que dificulta las labores de prevención

del delito. Ciertamente es, que la organización, que de la comisión de tales actos u omisiones sancionadas por la ley penal, no distinguen las líneas fronterizas entre los Estados Soberanos y en ellos de sus divisiones políticas, es necesario por ellos, dotar a las fuerzas policiales de instrumentos tecnológicos de vanguardia, para permitirles una mayor y más adecuada captación del panorama delictivo a nivel de toda la República, para que sus actuaciones se vean sustentadas en una efectiva movilidad estratégica, operativa y técnica.

En ese contexto, se advierte la creación del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, en cuyo banco de datos se contendrán, según lo establece el Artículo 27, la información relativa a la plena identificación del servidor público, a la acreditación de recompensas y sanciones y a la permanencia en la Institución.

Cabe señalar que lo anterior reviste un significado que va mucho más allá del que se capta a simple vista, esto es, que de la importancia jurídica que le da el Legislador al registro de la vida policial de los integrantes de esas Instituciones, descansa la posibilidad de reconocer el mérito que representa la labor del policía y que en innumerables ocasiones para cada servidor público del ramo en particular, permanece en el olvido, fomentando un grave resentimiento y frustración, al no sentirse debidamente contemplados e integrados a la Institución a la cual pertenecen, así como a la misma sociedad a la que pretenden proteger, pues es verdad que los policías por virtud del trabajo que realizan, son los servidores públicos que más cerca están de la población, están siendo los más maltratados por ella y los menos reconocidos. Todo ello los confunde en el cumplimiento del objetivo de la seguridad pública y lo que es peor aún, no les da motivo para llevarlo al cabo decididamente.

De ello se destaca, la imperante necesidad de ayudar a los guardianes del orden, no solamente mediante una retribución económica más justa que vaya acorde a los riesgos que implica su trabajo, sino también, a través de acciones que les fomenten su entrega a su labor, su vocación de servicio, den certidumbre a sus valores como policías y como seres humanos, pero lo que es más importante, levanten sus ánimos y cimienten ante los ojos del pueblo Mexicano, el merecido reconocimiento a su valor y a sus esfuerzos, para que a su vez se destaque que la seguridad pública de cualquier país, es el espejo de los valores de su sociedad.

De acuerdo a lo anterior, La decisión expresada en la Ley, hace un llamado a verificar formalmente aspectos que pudieran ser el origen de muchos errores que han originado las graves consecuencias que se viven en materia de seguridad pública.

Ahora bien, retomando nuevamente el tema de la información, la organización que se haga de ésta, inscrita en el Registro Nacional mencionado, advierte en la Legislación, la sistematización en cuanto a su uso y manejo "bajo los principios de confidencialidad y reserva", según lo establece el Artículo 45 de la Ley en análisis.

La necesidad de utilizar apropiadamente la información, no sólo es requisito de efectividad en el apoyo del cumplimiento de la función de seguridad pública, sino que es parte fundamental para la consecución exitosa de las estrategias o acciones de cualquier política ; de ello el debido uso que se haga de esa información elevará en gran medida las posibilidades de combatir a la delincuencia basadas en una realidad conocida o concreta.

En materia de prevención del delito, la información que se capture, será un valioso indicador en la evaluación de las acciones realizadas en ese sentido, pues dejará a la luz de las autoridades y de la opinión pública, a ésta última siempre que se estime prudente, las referencias y estadísticas que atiendan la movilidad de la delincuencia, pero además, de que permitirá crear criterios más reales sobre el "modus operandi" de la misma.

VI. Cap. CUATRO : De los servicios de atención a la población.

En la tarea de prevenir la comisión de los ilícitos, de actos que sean sancionados por la ley penal, y de procurar que estos no puedan volver a repetirse, se advierte la necesidad de que tanto el Estado, en sus funciones de seguridad pública específicamente de carácter preventivo, como la ciudadanía, conjunten sus esfuerzos, en apoyo de lograr un objetivo que es común y vital para ambos. Por ello, es muy importante el interés que el legislador ha manifestado, en el sentido de que se buscará el establecimiento de una cultura de seguridad pública, en la que es menester que se vean identificados todos los sectores del país.

En ese orden de ideas, la contemplación del legislador en materia de participación ciudadana, que como se mencionaba en párrafos anteriores, ayudará al Estado en la planeación y en la supervisión del cumplimiento de la función de seguridad pública, en esa relación, se detallan en el Artículo 50, las materias que dicha participación abarcaría, de las cuales se destacan las siguientes fracciones :

I . “Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública”

II . “Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales”

En relación a la primera de estas, la sociedad podrá conocer y opinar sobre políticas, pero el Legislador separa esas acciones de la seguridad pública, por lo que en consideración a ello, debería de cambiarse el Artículo en su forma para integrarlo : “sobre políticas de seguridad pública”, es decir, cambiar la conjunción (y), por la preposición gramatical (de) ; pues debe entenderse que sí se participa a la población de la políticas, en correspondencia a la Ley que lo establece, deberán ser de seguridad pública específicamente.

Cabe mencionar que, el Artículo 51, establece que “los consejos de coordinación promoverán que las Instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad...”. En ese sentido es de aclarar que, en la actualidad existen los Consejos Consultivos Estatales, Municipales y Distritales de Protección Ciudadana, los cuales atenderían el mismo objetivo planteado en dicho precepto, pero sus actividades no han gozado de la penetración requerida en la población y mucho menos han logrado los resultados que se esperaban, por ello, jurídicamente se conviene en promover nuevamente, pero ahora de manera coordinada, el involucrar a la sociedad en la seguridad pública a través de órganos que sean más accesibles de ubicar y de convocar dicha participación.

En otro orden, el llamado jurídico que hace la Ley, en cuanto a los servicios de seguridad privada, para que se vean regulados como deben, es con el interés de establecer las bases para que las autoridades tengan conocimiento de las características y de los elementos con que se presta tal servicio ; además de que obedece a eliminar el desorden que existe a este respecto, en virtud de que no hay un registro confiable de las empresas

que los ofrecen y porque se estima que una cantidad importante se da de alta sin más requisitos que los establecidos por la Legislación Mercantil, laboral y algunos relacionados con la Ley Federal de armas de Fuego y Explosivos , y hasta existen algunas que no los llegan a cumplimentar en su totalidad.

CAP.III:PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 Y PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA 1995-2000

A. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

A.1 FOROS DE CONSULTA POPULAR EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA.

A.2 OBJETIVOS GENERALES DEL PLAN.

A.2.1 OBJETIVOS DE SEGURIDAD PUBLICA : ASPECTO PREVENTIVO.

A.2.2 ESTRATEGIAS Y LINEAS DE ACCION DE SEGURIDAD PUBLICA EN SU CARÁCTER PREVENTIVO.

B. PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA 1995-2000

B.1 OBJETIVO Y ESTRATEGIAS CENTRALES DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

B.2 OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PARTICULARES

B.3 LINEAS DE ACCIÓN ESPECÍFICAS EN MATERIA PREVENTIVA

A. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

El Poder Ejecutivo Federal sujeto a lo establecido por el Artículo 26 de la Constitución Política Mexicana y por el Artículo 5 de la Ley de Planeación, es obligado a cumplir con la tarea de elaborar y presentar en tiempo y forma el Plan Nacional de Desarrollo, para ser revisado y examinado por el Honorable Congreso de la Unión.

Creado por el Poder Ejecutivo, el Plan Nacional de Desarrollo es un documento preparado para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para dar dirección a la concertación de sus labores con los demás Poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno. Es en sí, la base de la política de su administración, para la "transformación de la realidad del país, de conformidad con la normas, principios y objetivos que la propia Constitución y Ley establecen"⁵⁸, mediante el reconocimiento de los avances realizados y de un estudio cuidadoso del desenvolvimiento del país, destacando los problemas, rezagos e insuficiencias, para crear los objetivos, estrategias y líneas de acción, que deberán ser tomadas en cuenta durante el periodo que dura su gestión pública.

⁵⁸ México, Ley de Planeación, Delma, 20ª edición, 1997. Artículo 3.

A.1 FOROS DE CONSULTA POPULAR EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA.

Para la elaboración del Plan Nacional Desarrollo 1995-2000, en cumplimiento del Artículo 26 de la Constitución General, en su segundo párrafo, el cual manifiesta que "los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática", y correspondiendo al Artículo 20 de la Ley de Planeación, se llevó al cabo una consulta popular a nivel nacional.

La Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por instrucciones directas del Presidente de la República, quien indicó "debemos motivar e impulsar la participación de los mexicanos en el análisis de las cuestiones que interesan a la Nación", fueron organizados 97 foros de Consulta que se concretaron en 516 eventos, contando con el apoyo y participación de comisiones del H. Congreso de la Unión, de los Gobernadores de los Estados y de miembros de las Legislaturas de las Entidades Federativas; así como de la participación de líderes y representantes populares, de agrupaciones políticas y sociales, campesinos, obreros y empresarios, investigadores, académicos, intelectuales, comunicadores y en general, de servidores públicos de los tres niveles de gobierno.

Se presentaron, analizaron y discutieron más de 12 mil ponencias y se recibieron más de 300 mil aportaciones de la población a través de los más de 15 mil buzones de consulta popular y centros de recepción, instalados en todo el territorio nacional.

La importante labor realizada, motivada en la Máxima Ley y reglamentada por la Ley de Planeación, que con el propósito de convocar a los mexicanos a participar en el análisis y discusión de las materias que interesan a México y contribuir a definir las acciones que habrán de emprenderse para enfrentar los retos del país en el corto, mediano y largo plazos; proporcionó elementos de gran valor a las dependencias y entidades de

gobierno para la formación y definición de las políticas, estrategias, programas y dirección de las acciones que conforman el Plan Nacional de Desarrollo.

Actuar adecuadamente se convierte en la meta principal, donde la multiplicidad de aspectos a manejar exige el análisis continuo de los efectos y de los resultados derivados de las decisiones públicas. No se trata de racionalizar una realidad donde la confluencia de múltiples objetivos, de diversos actores y de varias percepciones de los problemas y de las soluciones otorga un perfil impredecible y difícil de aprender. Se busca más bien, el proponer una mecánica de actuación que responda a la complejidad y variedad que se percibe, de suerte que la gestión se transforme en el eje fundamental del análisis, juzgándose la pertinencia de la actuación en relación a resultados deseados por la sociedad.

Las diversas selecciones y acciones emprendidas por un gobierno implican tanto el comportamiento de grupos de influencia, hasta el análisis metódico, la creatividad y el ingenio en la solución de problemas, requiriendo combinar diversas causas y efectos en un proceso donde deben reflejarse los valores de la democracia y justicia social.

El propósito así planteado es, la formación de una valoración real que sea pauta para el fomento de las soluciones y de las respuestas, que basadas en el consenso y en el estudio y ubicándolas dentro del aparato gubernamental, le otorguen al país, con responsabilidad y compromiso, el rumbo y la dirección que necesita para lograr un desarrollo en el que se vean identificados todos los mexicanos.

Siguiendo ese orden de ideas, se fomentó la realización de foros sectoriales, organizados por eventos cuyo número fue determinado por cada Dependencia en función de las temáticas abordadas, grado de especialización y del ámbito de cobertura, fuera éste nacional, estatal, regional o local; contando para ello, con expositores de probada especialidad y experiencia, comentaristas y público en general para tratar temas específicos de importancia nacional.

En más de las 12 mil ponencias presentadas directamente, lo cual significó una participación en promedio de 20 ponencias por cada evento realizado ante una participación de casi 100 mil personas ; la norma recomendada fue la de solicitar al expositor un trabajo por escrito con extensión de hasta 15 cuartillas, en el cual se verificará un diagnóstico general, un planteamiento de la problemática abordada y las propuestas sobre el tema tratado con características específicas.

La coordinación general de cada foro pertenecía a los titulares de las dependencias según las áreas de su competencia, quienes apoyados en la figura del subcoordinador, integraron la mecánica en relación a la entrega de los materiales, ponencias, conclusiones y memorias.

En relación al foro de seguridad pública, cuya organización tuvo como responsables directos a la Secretaría de Gobernación y a la Procuraduría General de la República, se dedicaron 18 eventos de carácter regional y UNO de carácter nacional , de los cuales, 8 verificaron la característica preventiva en las policías para ubicar al resto en el ámbito de la procuración de justicia y de la readaptación social.

A continuación se muestra un listado detallado de los eventos del foro de seguridad pública que previo análisis democrático integraron los objetivos que conforma el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en la materia.

FECHA	LUGAR	DEPENDENCIA	EVENTO	TEMA
3.04.95	D.F.	SEGOB	REUNION REGIONAL	READAPTACION SOCIAL ; NORMATIVIDAD Y SUSTITUTIVOS DE LA PENA
4.04.95	GUADALAJARA JAL.	SEGOB	REUNION REGIONAL	SEGURIDAD PUBLICA COMO DERECHO DE LOS HABITANTES
4.04.95	D.F.	SEGOB	REUNION REGIONAL	SEGURIDAD PUBLICA Y EL S.N.S.P.
5.04.95	D.F.	SEGOB	REUNION REGIONAL	INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA
7.04.95	TIJUANA B.C.	SEGOB	REUNION REGIONAL	TRATAMIENTO DE MENORES INIMPUTABLES ; Y REINCORPORACION DE LOS MENORES INFRACTORES A SUS FAMILIAS Y LA SOCIEDAD
9.04.95	D.F.	SEGOB	REUNION REGIONAL	PROTECCION CIVIL
17.04.95	D.F.	SEGOB	REUNION REGIONAL	TRATAMIENTO DE ADULTOS INIMPUTABLES, DERECHOS HUMANOS Y READAPACION SOCIAL DE ADULTOS Y MENORES
18.04.95	MONTERREY N.L.	SEGOB	REUNION REGIONAL	PROFESIONALIZACION DE LOS CUERPOS POLICIALES ; REGISTRO NACIONAL POLICIAL ; Y EQUIPO PARA SEGURIDAD PUBLICA
18.04.95	VERACRUZ-LLAVE	SEGOB	REUNION REGIONAL	
19.04.95	MERIDA YUC.	SEGOB	REUNION REGIONAL	REINCORPORACION SOCIAL DE INTERNOS LIBERADOS ; Y TRATAMIENTO PARA LA READAPTACION SOCIAL DE SENTENCIADOS Y SU REINSERCIÓN SOCIAL POR EL EMPLEO
19.04.95	D.F.	SEGOB	REUNION REGIONAL	FUNCION PUBLICA ; APORTACIONES AL PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL ; Y FINANCIAMIENTO PUBLICO EN LOS TRES ORDENES DE GOBIERNO
21.04.95	D.F.	SEGOB	REUNION REGIONAL	CAPACITACION PENITENCIARIA ; Y SERVICIO PUBLICO PROFESIONAL

FECHA	LUGAR	DEPENDENCIA	EVENTO	TEMA
24.04.95	PUEBLA	SEGOB	REUNION REGIONAL	PARTICIPACION SOCIAL ; DIFUSION ; ADMINISTRACION DE EMERGENCIAS ; CUERPO DE BOMBEROS Y RESCATE ; Y UNIDADES DE PROTECCION CIVIL
25.04.95	CULIACAN SIN.	SEGOB	REUNION REGIONAL	SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION POLICIAL ; Y PRESTACION DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PUBLICA POR PARTICULARES
25.04.95	CHIHUAHUA	SEGOB	REUNION REGIONAL	SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION POLICIAL ; Y PRESTACION DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PUBLICA POR PARTICULARES
26.04.95	MATAMOROS TAMP.	SEGOB	REUNION REGIONAL	TRATAMIENTO DE MENORES INFRECTORES, PREVENCIÓN DE HECHOS Y CONDUCTAS ANTISOCIALES DE LOS MENORES ; SITUACION JURIDICA Y SOCIAL DEL MENOR INFRACTOR
28.04.95	QUERETARO	SEGOB	REUNION REGIONAL	RESPONSABILIDAD COMPARTIDA GOBIERNO-SOCIEDAD ; MECANISMOS DE COORDINACION ; INVESTIGACION CIENTIFICA Y DESARROLLO TECNOLOGICO ; MARCO JURIDICO ; E INTERCAMBIO INTERNACIONAL
28.04.95	OAXACA	SEGOB	REUNION REGIONAL	ATENCION A GRUPOS SOCIALES DESPROTEGIDOS EN RECLUSION
4.04.95	D.F.	D.D.F.	REUNION	SEGURIDAD Y PARTICIPACION CIUDADANA
11.04.95	D.F.	D.D.F.	REUNION	PROFESIONALIZACION DE LA PRESTACION DEL SERVICIO DE POLICIA

La formulación de las propuestas, se vio revestida tanto de aspectos prescriptivos como descriptivos que se encargaron de ilustrar sobre las situaciones vividas, los errores cometidos y las orientaciones y modalidades que se pretenden buscar para el futuro. De acuerdo a ello, se establecieron los objetivos fundamentales del Plan en donde se destaca la atención hacia el área de la seguridad pública.

A.2 OBJETIVOS GENERALES DEL PLAN.

La planeación "es un ejercicio prospectivo y propositivo, con la intencionalidad de hacer manejable y orientar adecuadamente al conjunto de variables que inciden en la consecución de los fines de la organización o de una política pública"⁵⁹; por su parte el Artículo 3 de la Ley de planeación entiende a la Planeación Nacional de Desarrollo como "la ordenación racional y sistemática de acciones...para la transformación de la realidad..." . Entendida así, la idea general de planeación es de un proceso que mira hacia el futuro.

Pero toda planeación necesita obligatoriamente de una estrategia que sea reconocida a espacios definidos dentro del aparato público, con el objeto de responsabilizar a actores concretos que puedan materializarla en acciones y actividades que manifiesten el éxito de su aplicación.

Los objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 son :

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la Soberanía Nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III. Construir un pleno desarrollo con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

⁵⁹ MEDINA GIOPP, Alejandro, et al., *El control en la implantación de la política pública*, México., Plaza Valdés Editores., 1ª edición noviembre 1993, p.61.

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo principios de equidad y justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Los objetivos enunciados, deben entenderse en el Plan Nacional de desarrollo como la Misión o Razón principal para lo que fue creado; es decir, corresponde a "la identificación de aspectos como las pretensiones, intenciones o deseos -implícitos o explícitos- de la organización", que para el caso que nos ocupa es entendida ésta última en la Administración Pública.

Enmarcada en el inciso II de los objetivos que se tratan, se ubica de forma general la misión que circunscribe a la seguridad pública para el periodo 1995-2000, a menos que, como lo señala la Ley de Planeación en su Artículo 21, contenga consideraciones y proyecciones para un plazo más largo.

Para lograr el fortalecimiento de un marco de conducta social regido y protegido por la Ley, el Estado deberá prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente las organizaciones criminales y perseguir y castigar oportunamente los delitos, ejerciendo estrictamente las atribuciones que confiere el orden jurídico y protegiendo los derechos humanos. Pero la anterior, no es tarea sencilla, tomando en consideración el rezago en la materia.

Una idea general en cuanto a la temática que se ocupa de las Instituciones a cargo de la fuerza pública es precisamente combatir de una forma integral las deficiencias originadas por administraciones equivocadas que se alejaron de la realidad para volcar sus esfuerzos a la realización de intereses propios, dejando a la luz errores tan graves como el de la improvisación de las políticas, la falta de honestidad, así como, la pérdida de valores

cívicos y de ética que erosionaron la legitimidad de la policía al grado que se percibe actualmente, y que se comprueba a todo lo largo y ancho del país.

La política que rige hasta el momento, es la de combatir de manera decidida los problemas que circunscriben a la seguridad pública , pero no solamente en cuestiones de su diagnóstico general, sino principalmente en la materialización de la misión de la seguridad pública ; ya que a diferencia de las Instituciones de corte netamente militar en que la misión es adoptada por cada integrante y es reforzada constantemente al punto de convertirse, no sólo en el principio rector del trabajo sino , de hecho, en una forma de vida convencida, los miembros de las Instituciones policiales carecen de los vínculos profesional y de servicio indispensables en la consecución de sus objetivos.

A.2.1 OBJETIVOS DE SEGURIDAD PUBLICA : ASPECTO PREVENTIVO

La factibilidad de la realización de la misión, dependerá de fraccionarla en partes, es decir, de delimitar y definir su dirección mediante objetivos más concretos; esos objetivos, mencionados en el P.N.D. 1995-2000 son :

- I. Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial, y un ambiente propicio para su desarrollo. Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad.

- II. Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de

gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.

De acuerdo a lo que establece el objetivo I antes citado, es de entenderse que se busca lograr mediante la adecuación de las estructuras que componen a las instituciones de seguridad pública, un cambio profundo e integral que contribuya al establecimiento de una nueva ideología y concepción de la importante función de dar seguridad a los individuos en su persona y en sus bienes.

Asimismo conformar una verdadera base institucional de policía que permita el eficaz desempeño de la seguridad ciudadana, con la finalidad de dejar lo que hasta hoy ha prevalecido, por la opción de una auténtica política que evidencie la respuesta al reclamo de la sociedad, de verificar en los guardianes del orden una verdadera participación en contra la delincuencia.

En relación al segundo objetivo planteado en el P.N.D. 1995-2000, se destaca la voluntad de contrarrestar al crimen organizado, pero se hace la distinción de que para este tipo de delitos es, en lo particular, de la competencia de las procuradurías General de la República y de las 32 Entidades Federativas del país. De esta forma y en un sentido estricto, corresponde a las policías judiciales la protección de la ciudadanía en el plano de la persecución de los delitos y en especial, retomando lo indicado por el objetivo, los que se refieren a las formas organizadas de la delincuencia en su relación al narcotráfico, al tráfico ilegal de armamento o al lavado de dinero, entre otros.

A.2.2. ESTRATEGIAS Y LINEAS DE ACCION DE SEGURIDAD PUBLICA EN SU CARACTER PREVENTIVO.

En relación a la seguridad pública, es claro que la balanza no es favorable, la delincuencia le ha rebasado y pareciera que se vive en un estado de total indefensión en el que la ley solo se procura y es ejercida para unos cuantos; pues, por un lado el debilitamiento hacia el interior de las fuerzas policiales y por otro las turbulencias graves en los sistemas económico, político y social de los últimos tiempos han procurado en agravio de la población una situación más que de miedo o irritación, de indignación profunda.

La inseguridad que prevalece en la actualidad, no es privativa de nadie, se experimenta y es sufrida por muchos, pero se siente por todos. De ahí que las estrategias que se proponen en el P.N.D. se formulen, integrando para su ejecución, a todos los sectores de la sociedad ; porque aunque sea función del Estado garantizarla, su fomento debe de ser compromiso de todo mexicano.

Dichas estrategias deben regirse por el principio de que, la seguridad es concebida como un derecho de todo individuo y como una función de servicio a quienes están encargados de prestarla. En este orden de ideas, es indiscutible que el Estado es el obligado y la sociedad el titular del derecho, pero se hace constar que el elemento integrador de ambos se manifiesta como fundamental para la construcción del nuevo enfoque que requiere la seguridad pública.

La transparencia en la ejecución de la actuación de las instituciones de seguridad pública es una labor relevante, cuya estrategia debe de ser orientada tanto para derrumbar el descrédito que le ha causado la corrupción en todos los niveles como para sanear y eliminar los obstáculos que desvían los recursos en la vía descendiente de su ejercicio.

Uno de los factores que son clave para la realización del objetivo que se propone, es la creación de una coordinación que enlace eficazmente a los tres órdenes de gobierno.

Pues gran parte de la vía que lleva a las respuestas, radica en la cooperación que sobre la materia se haga a nivel de toda la República.

El tema de la coordinación se vuelve prácticamente imposible de consolidar sin un medio de intercambio eficiente de la información, sin ella, no se podría entablar un verdadero vínculo entre el gobierno federal, los estados y los municipios en materia de cooperación para el combate de la delincuencia. Lo cierto de este aspecto es que los cuerpos de seguridad pública reconocen la carencia de elementos técnicos básicos para la creación de una red de información policial con los alcances que se requieren ; es decir , de un sistema que contemple tanto datos relacionados de las policías como de los delincuentes. Es este el sentido que recoge otra de las estrategias que se contempla en el P.N.D. 1995-2000, por lo que se propone la reglamentación de un Registro Nacional de Servicios Policiales ; así como, la integración y sistematización de un Sistema de Información Policial.

Otro de los puntos que se justifican en el P.N.D., es precisamente el de la profesionalización de las policías, para lo cual la propuesta establece la creación de un Centro Nacional de Formación Policial que se conformará a través de planteles distribuidos regionalmente, con el fin de procurar la debida instrucción de los reclutas al servicio de la prevención del delito , pero también será dirigido para mandos de alta especialización.

La ejecución y la implantación de las políticas y estrategias dependen en un alto porcentaje de los controles de seguimiento, pues en ellos reside la eficacia en la canalización de los ánimos y esfuerzos. Las estrategias que se nombran son ambiciosas, no bastarán unas cuantas adecuaciones y reformas legales para que se instrumenten y se lleven al cabo. La norma del orden jurídico no será suficiente sino media la voluntad general, pero sobre todo la de carácter político.

El resumen de las estrategias es el siguiente:

- 1.El cambio integral de paradigmas del sistema de seguridad pública existentes que, conforme a la experiencia, han demostrado ser ineficaces para combatir la realización del delito y de actitudes antisociales;

2.La creación de una nueva imagen de las policías mediante el reforzamiento de transparencia en la administración de los recursos ;

3.Lograr mediante el Sistema Nacional de Seguridad Pública ,la coordinación de las policías a nivel nacional.

4.Corresponder a los policías por la labor que desempeñan mediante la creación de una auténtica carrera policial, que les permita mejores oportunidades laborales y económicas , les estimule en su formación profesional como represores del delito y fomenta en la sociedad el respeto que merecen.

5.Involucrar a la sociedad mediante su participación en los asuntos correspondientes a la seguridad pública, para crear un frente común en el combate a la delincuencia.

Las nuevas modalidades que pretenden dar una imagen transformada de las instituciones de seguridad pública pueden dar los frutos deseados pero siempre pensando, para ello, en el largo plazo.

B. PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA 1995-2000.

El ordenamiento Constitucional establece que la seguridad pública esta a cargo del Estado.

De acuerdo a lo que establece el artículo 90 Constitucional en materia de la Administración Publica Federal y el artículo 27 fracción XXVIII de la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal, el Presidente de la República delega en la Secretaria de Gobernación el despacho de la coordinación del ejercicio de sus atribuciones , la conducción y la ejecución de las políticas y programas del Gobierno Federal , en materia de protección ciudadana.

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 Constitucional, señala por su parte en el

tercer párrafo del artículo 3 que : "El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad", así el artículo 15 fracción III, faculta al Consejo Nacional de Seguridad Pública, mismo que es presidido por el Secretario de Gobernación, para conocer y resolver sobre "la formulación de propuestas para el programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados".

De conformidad al artículo 26 de la Constitución Política, de los artículos 16, 19, 22, 23, 26 y 29 de la Ley de Planeación, y de lo establecido por el Plan Nacional De Desarrollo se llevó a cabo la elaboración del Programa Nacional de Seguridad Pública. Este constituye una guía de trabajo coordinado para tomar las decisiones prioritarias e inmediatas a realizar por todas las instituciones de seguridad pública e instancias de coordinación, como respuesta del Gobierno a una de las demandas más sensibles de la sociedad ; pretendiendo construir una verdadera política Nacional desde una comprensión sistematizada que recupere la confianza ciudadana y haga eficiente la actuación de las instituciones involucradas.

La metodología y la estructura del programa, se basan en un profundo diagnóstico objetivo cimentado en el estudio de estadísticas y de registros actualizados de años recientes; así como de las ponencias presentadas en los foros organizados por el Gobierno Federal y los gobiernos locales, que se llevaron al cabo en el mes de abril de 1995.

Para transformar a fondo, de manera estructural, el desempeño de las instituciones de seguridad pública, se presentaron, como un primer paso, las iniciativas de ley sobre la materia, para reformar los artículos 21, 73 y 115 Constitucionales con el fin de establecer dentro de la Norma Legal Suprema, el marco legal que diera a la seguridad pública la importancia justa.

La nueva política de seguridad pública encuentra dos principios básicos y fundamentales:

1. Conceptualizar a la seguridad pública como una función del Estado, en cuyo cumplimiento se organice a las instituciones policiales conforme a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, que la propia Constitución establece y;
2. La definición de la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la cual la parte estratégica de todo el esquema será: prevenir los hechos antijurídicos e incidir en las conductas antisociales.

En ese sentido, el Programa Nacional de Seguridad Pública será el instrumento de directrices que propone, que hacer y como realizar las responsabilidades que la Constitución encarga al Estado Mexicano, como sociedad y gobierno en su conjunto, para afrontar uno de los retos principales que tiene la generación actual. Será pues, el principal elemento de coordinación programática.

Para la conformación del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, se partió del sentido de que la seguridad pública no debe de ser entendida bajo criterios exclusivos de policía, sino que plantea la necesidad de agrupar las comprensiones desde una perspectiva sistematizada en relación a las instituciones políticas, económicas y sociales de todo el país.

La importancia que expresamente se le da a la consolidación de un correcto sistema de seguridad pública se entiende expresada de la siguiente manera: "implica recuperar la confianza en la ley y también en sus instituciones, para que la legalidad sea la norma real de convivencia".

La participación de todos los sectores se manifiesta de una manera muy reiterada bajo la fórmula del binomio : sociedad y gobierno. La sociedad puede y debe aportar su apoyo para combatir a la delincuencia pero sin duda alguna, es necesario indicarle las formas.

El Programa Nacional de Seguridad Pública para el periodo 1995-2000, hace un análisis de la problemática actual de la materia y presenta un diagnóstico que percibe un dramático deterioro al interior y al exterior de las instituciones involucradas.

La seguridad pública debe ser atendida desde su perspectiva integral ; es decir, desde su deber de prevención del delito hasta la readaptación del individuo a la sociedad, pero desde la perspectiva del presente análisis y haciendo notar que el programa distingue a las policías preventivas como las policías de seguridad pública y que la responsabilidad policial encuentra su base en la prevención, se atienden únicamente, respecto del panorama preventivo del diagnóstico referido, los semblantes en relación a los siguientes puntos:

- a . Cobertura policial preventiva ;
- b . Inversión en infraestructura policial preventiva;
- c . Incidencia delictiva;
- d . Condiciones y riesgos laborales;
- e . Capacitación policial;

- f . Servicios particulares de seguridad; y
- g . Participación ciudadana.

De acuerdo a los indicadores cuantitativos que se describen en el Programa Nacional de Seguridad Pública, se estima que:

“México tiene cerca de 92 millones de mexicanos, de los cuales aproximadamente 65 habitan en zonas urbanas y 27 millones en zonas rurales. Existen 50 ciudades que tienen más de 100,000 habitantes y en 145 municipios se registra la mayor concentración

demográfica y las actividades económicas, políticas, sociales y culturales de más dinamismo en el mosaico geográfico de la nación". Por otro lado, se dice que:

"El país cuenta con 22.4 millones de viviendas, más de 306 mil kilómetros de carreteras y caminos, aproximadamente 12 millones de vehículos y camiones registrados; una red eléctrica de 373,779 kms; 85 puertos marítimos, con 76.44 kms. de muelles; tendidos ferroviarios en 26,518 kms., todos ellos ubicados dentro de los casi 2 millones de kilómetros cuadrados del territorio nacional".

También se establece que :

"El total nacional de unidades económicas de los sectores industriales, comerciales, de servicios y los propios de las actividad agrícola, minera, pecuaria y forestal, ascienden a un poco más de 2.3 millones de establecimientos comerciales, industriales y de servicios"; y continúa "más de 193 mil escuelas; 10,120 bibliotecas; 14,924 unidades médicas y 1,224 centros deportivos, instalados a lo largo y ancho del país".

Lo anterior señala la extensión de lo que debe de abarcar el campo de acción de la seguridad pública en la actualidad y presentan un difícil panorama estadístico. Es por ello que el Programa hace una indicación en el sentido de que el perfil del marco legal que circunscribía a la seguridad pública, hasta antes de las reformas relativas, no satisfacía las exigencias para configurar y establecer adecuadamente políticas idóneas y específicas para motivar mecanismos y acciones de coordinación y concertación entre, el número aproximado de las 2,000 instituciones encargadas de la seguridad pública que existen en el país, para afrontar las nuevas necesidades.

Otro de los factores que se reflejan en el Programa, es que uno de los orígenes de la problemática que se enfrenta en el rubro es precisamente el de la falta de planeación; esto es, la política que siempre se implantó adoleció de estructuras y sistemas programáticos que no acentuaron la misión de la seguridad pública en las

corporaciones, todo ello por la falta de estrategias, de programas y de acciones razonadas que fijaran sus objetivos, no solo en el corto, sino también establecieran metas en el mediano y largo plazos.

Este es un factor en el que se insiste repetidamente. Una verdadera planeación no debe pretender formar un horizonte en el que sólo se detallen las condiciones en que se encuentra determinada administración y a las que se aspira y procura llegar ; además, es preciso intentar y lograr mecanismos y formas de control y de seguimiento, pues de no ser así, se corre el riesgo de que se vean obstruidos e incluso eliminados recursos capaces de aportar valiosas ventajas para el logro de los objetivos.

Desafortunadamente, en México, las políticas han carecido de una planeación adecuada y por ende de mecanismos que les den el seguimiento necesario, por ello las buenas intenciones no se han dejado mostrar , pues, aunque estas existen no se han concebido programas para materializarlas o simplemente no ha habido voluntad política en los que se encargan de tomar las decisiones. De cualquier forma se concluye que el Sistema de seguridad pública en su conjunto, se basaba en toda una serie de anacronismos y contrariedades que fueron desvirtuando a las instituciones propias de seguridad pública.

En cuanto a la cobertura policial preventiva, el panorama sigue siendo incierto y se establece una desproporción en cuanto al número de policías por comunidad, población o necesidades de la localidad de que se trate.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública ,en el marco del Informe a la H. Cámara de Diputados, correspondiente al primer trimestre de 1997, dicta como uno de los problemas estructurales, de la política de seguridad pública llevada al cabo por varias décadas, el que se relaciona con la falta de planeación o integración a un proyecto nacional en cuanto a las directrices para establecer una óptima cobertura policial en apoyo a las necesidades geográficas o de prevención de las conductas delictivas, así pues se establece que "De los 2,395 municipios del país, el 82.5% (1990) tienen hasta 100 policías y en 318 ayuntamientos (13.2%), la plantilla policial se encuentra entre 101 y mil

elementos...”, lo que responde a una falta de “criterios objetivos para seleccionar, formar y especializar a las policías,...” conforme a los requerimientos específicos y concretos de cada zona o población.

De acuerdo al mismo informe, se dice que Distrito Federal cuenta con un estado de fuerza de alrededor de 70,000 policías efectivos pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Pública, divididos entre policías preventivos y de los que forman parte de las llamadas policías complementarias. Por su parte hay 749 municipios que tienen una fuerza de seguridad pública entre 1 y 10 elementos y otros 335 municipios que carecen de ellos ; otros 77 tienen entre 1,001 y 5,000 policías ; otros 10 municipios cuentan con una población entre 5,001 y 13,000 y, el resto cuenta en sus filas entre 11 y 1000 policías.

Los datos que se mencionan y que son citados en el Programa, ponen de manifiesto la disparidad que existe en cuanto a la desigualdad en la protección pública a nivel de todo el territorio nacional.

De igual forma, es necesario mencionar que a pesar de que las cifras inquietan, no debe de olvidarse que las características de cada región y de cada población son condicionantes de las necesidades en esta materia ; así que por ejemplo, no será la misma demanda en el municipio de Jilotepec, Mex., que la de la ciudad de Monterrey, N.L.

En cuanto a la infraestructura policial preventiva, se ha seguido la misma línea. Las políticas, también faltas de criterio y aplicación, olvidaron procurar el aterrizaje oportuno de los recursos destinados a la inversión, en esta materia, lo cual como ya se ha mencionado la ha deteriorado significativamente.

En cuanto a la inversión en rubro, “Entre 1989 1995 se canalizaron 591.5 millones de pesos,...suma que representó el .008% del PIB promedio del periodo. De ellos, 363.3 millones

procedieron del erario federal (61%) y 228.2 millones de pesos de fondos estatales (39%). Ese dinero fue orientado a la compra de vehículos, radiocomunicación, equipo antimotín, armamento, academias, laboratorios y otros renglones menos significativos individualmente, para el equipamiento de las corporaciones policiales preventivas...⁶⁰

En relación al parque vehicular de la seguridad pública, si bien es cierto que este no es del todo obsoleto muchos de los vehículos se encuentran realmente deteriorados, ya sea por el uso intensivo o por falta de mecanismos internos que obliguen al mantenimiento oportuno de los mismos, lo cual trae como consecuencia, en primer lugar un decreciente nivel de servicio de policía aunado a que los datos reales sobre los mismos vehículos no se conocen o son falsos en los inventarios. "Un análisis por muestreo de las instituciones de seguridad pública preventivas y de procuración de justicia en las entidades federativas del país, nos revela que aproximadamente el 30% de los vehículos se encuentran agotados en cuanto a su potencial de aprovechamiento".

En cuanto al armamento, se presenta un grave problema en cuanto al registro de las armas, cuyo inventario no es real en su totalidad pues, a pesar de que existe un registro previo por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional que es la que expide las licencias a solicitud de cada corporación, no se reportan los robos, destrucción o término de la vida útil del mismo armamento y además es frecuente que los mismos policías aporten sus propias armas las que no se incorporan a los registros oficiales, lo que lleva a que los datos con que cuentan las autoridades no son del todo confiables en este rubro. De cualquier manera es necesario tener bien establecido este tipo de control al interior de las corporaciones no solo para llevarlo al cabo con fines administrativos sino también operativos, para poder establecer cual es realmente el tipo de armamento con el cual se esta cubriendo la labor.

En relación al equipo de protección con que cuentan los uniformados "las existencias reportadas revelan la necesidad de efectuar esfuerzos importantes en el corto plazo pues existe un fuerte rezago, según el Subsistema de Información Policial sobre Seguridad Pública, y de acuerdo con el Registro Nacional de Personal de Seguridad pública, existen en el país cerca de 265,000 policías de los cuales 213 mil son preventivos, ahora bien, según el cuadro de existencias de equipo de protección en las Entidades Federativas ,

⁶⁰ S.N.S.P., Informe a la H. Cámara de Diputados correspondiente al primer trimestre de actividades, 1997

para las policías preventivas se cuenta con 10,141 unidades de equipo de protección para cabeza (casco antibalas y máscara antigas), 10,519 unidades de equipo de protección para el cuerpo (chaleco antibalas), 28,728 unidades de equipo de asalto y 16,078 accesorios , lo que da una suma de 65,466 unidades de equipo ; lo que representa un importante déficit en el rubro si se toma en cuenta el total de policías preventivos en la República.

En cuanto al equipo de cómputo y radio comunicaciones, sigue siendo desalentadora la realidad, el país refleja un profundo atraso en la tecnología informática del sistema de seguridad pública. "Los equipos de que disponen algunas entidades, como las XT y las primeras AT 80286, son procesadores que impiden utilizar el sistema Windows, plataforma en que se desarrollan en la actualidad el mayor número de aplicaciones y resultan obsoletos ante los propósitos de la política nacional de seguridad pública e incompatibles ante los procesos de modernización tecnológica y administrativa que priva en nuestro país y en el contexto internacional." ⁶¹Los beneficios de contar con un sistema electrónico computarizado son muy amplios ello porque no solo se motiva "el cambio de operaciones manuales a operaciones electrónicas, mucho más rápidas..."⁶²sino que se ayuda y apoya a la toma de decisiones, como "control de inventarios, formulación de presupuestos y nóminas de pago, pero además de la ayuda técnica es posible integrar verdaderos sistemas de información operativa"⁶³.

Por lo que se refiere a los equipos de radios comunicación , en los últimos años la inversión fue canalizada a las instituciones de procuración de justicia cuyos mecanismos de conducción fueron implantados con características de tecnologías heterogéneas, lo que impide aterrizar un desarrollo sistemático de la información y además imposibilita coordinar acciones y operativos entre las distintas policías a nivel de la Federación.

La remuneración al trabajo de alto riesgo como el del policía, no sólo es baja, sino que además, no existen criterios definidos en cuanto a la designación específica del

⁶¹ ídem..

⁶² ídem..

presupuesto que se establece en relación de la seguridad pública. Se dice que del período que va del año 1989 al 1994 la inversión en infraestructura de las policías preventivas fue de tan sólo un peso anual por habitante ; y en términos de participación del Producto Interno Bruto del país representó un gasto en ese mismo período del .008 por ciento.⁶⁴

Otro de los rubros que se estudiaron para la creación del diagnóstico, fue el relacionado con el índice delictivo. Este se basó en datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI); así como de datos proporcionados por las Procuradurías General de la República, de las Entidades Federativas y de la General de Justicia del Distrito Federal, del Foro de Consulta Popular sobre el Combate al Narcotráfico de 1995, de la Dirección General de Supervisión de los servicios de Protección ciudadana y del SEPROBAN.

Las condiciones y los riesgos laborales también fueron tomados en cuenta para la realización del Programa en análisis, cuya temática fue abordada desde una perspectiva socioeconómica en la que se ventiló el aspecto de la corrupción y de varios factores que inciden en ella, entre los que destacan las bajas percepciones salariales, el cese o destitución injustificada o arbitraria y la ausencia de práctica y cultura profesional ; originando gran parte de la inestabilidad policial actual que se ha visto reforzada por un razonamiento desequilibrado de la administración en los recursos humanos y materiales. Todo ello debido a la falta de mecanismos coherentes y claros en el modelo de seguridad que se pretende cambiar.

En ese sentido, el aspecto de la formación o instrucción específica cobra vital importancia, pues es en la profesionalización en donde deben descansar y materializar los principios que dicta la Constitución ; es decir, la óptima educación profesional de las policías, regida por la legalidad, eficiencia y honradez apoyará el cumplimiento de la

⁶³ ídem.

⁶⁴Declaraciones del C. Secretario de Gobernación Lic. Emilio Chuaffet Chemor, al instalar el Consejo Nacional de Seguridad Pública, Atacar las raíces de la inseguridad, Editorial, *El Universal*, 1ª sección, pág. 6, 8 de marzo de 1996.

obligación del Estado de brindar seguridad y por lo tanto, el derecho de la sociedad a exigirla.

El criterio manejado hasta ahora, en las 58 instituciones de capacitación en México, de las cuales 41 son destinadas a preparar aspirantes que quieren ingresar a las filas de la policía preventiva, descifra un panorama por demás desalentador. Por un lado, se ha carecido de planes de selección y por otro de planes educativos que involucren tanto al personal docente como a los que pretenden ser policías, en las necesidades técnicas y tareas de prevención, así como en el respeto a las garantías individuales, que debe caracterizar la mecánica de enseñanza de una policía de profesión.

En otro aspecto, pero siguiendo el mismo orden de ideas, se encuentran los servicios de protección y seguridad por parte de los particulares, que sin contar con una debida reglamentación, se han convertido en un verdadero mercado en crecimiento irregular. Se considera que de los 121,066 elementos registrados en el banco de información sobre el personal policial en el D.F., 39,066 pertenecen a empresas de seguridad privada, cuya ética, honorabilidad y sobre todo capacitación, son altamente cuestionadas.

Por ello, se requiere de formalizar programas que, apoyados en los registros institucionales de personal y de los servicios policiales y contemplando a las empresas privadas que se mencionan, convenientemente logren estandarizar las técnicas de selección y de formación de los recursos humanos, que den como resultado el establecimiento de la carrera policial, que alienten la vocación de servicio y brinden una mayor certidumbre a la prestación del mismo.

Todo lo anterior, es decir, los esfuerzos que se pretendan llevar al cabo, no concluirán sus expectativas satisfactoriamente sin la participación activa de la sociedad, misma que ha sido sugerida por las autoridades constantemente, ya que a pesar de la creación de los Consejos Consultivos Estatales, municipales y Distritales de Protección Ciudadana, los

cuales establecen un vínculo de comunicación e intercambio estrecho entre Gobierno y sociedad, no se ha generado aún la respuesta esperada.

Sin duda, la participación de la población en materia de seguridad pública, es un factor de vital importancia para contrarrestar las cifras de la delincuencia, pero es necesario indicarle los caminos para su congruencia, de suerte que, les sean claros, precisos, de fácil identificación y acceso, así como también el señalarles las instancias a las que deben acudir y las medidas que ellos mismos pudieran aportar para coadyuvar en la prevención de los ilícitos.

B.1 OBJETIVO Y ESTRATEGIAS CENTRALES DEL PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, que toma en consideración al Artículo 21 de la Constitución Política Mexicana, a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como de lo que se dispone para la materia en el P.N.D. 1995-2000 ; establece como objetivo central el de :

“La articulación sistemática de las funciones institucionales, normas y acciones de los tres órdenes de gobierno, en torno a una política nacional que responda a las necesidades y responsabilidades actuales del Estado Mexicano de garantizar mediante la justa aplicación de la Ley, la seguridad de las personas y el pleno goce de sus derechos.”

Lo anterior, obedece a la necesidad de establecer una política que corresponda, coordinadamente a nivel de toda la República, a la “vigilancia de la legalidad y a través de la Ley, la protección de las personas, de los bienes, del orden público y de la paz social”⁶⁵, para dejar en el pasado los vicios de la corrupción y del abuso, los errores

⁶⁵ MORALES LECHUGA, Ignacio, “¿Militarización de la policía?”, *EL Universal*, (México D.F. 17 de junio de 1996)1ª sección, p. 6,

repetidos por la improvisaciones, los criterios sin fundamento y fragmentados por intereses individuales, las carencias y el rezago.

El propósito es pues, distinguir las funciones que son específicas de los cuerpos policiacos y el valor que su buen desempeño representa, dentro de un régimen de cooperación entre el Estado, las entidades federativas, los municipios y la ciudadanía.

Ahora bien, las estrategias generales que propone el Programa, para conseguir dicho objetivo son :

1. Definir y promover la ejecución de una verdadera política nacional, que entienda a la seguridad pública como una función del Estado ;
2. Concebir el Programa y los fines del Sistema Nacional de Seguridad pública como instrumentos jurídicos y operativos que aporten condiciones para la renovación del Federalismo y la reforma política del Estado Mexicano ;
3. Aplicar de manera coherente y sistematizada el conjunto de instrumentos y acciones de las autoridades que tienen atribución directa o indirecta en la materia, para combatir las causas que genera la comisión de delitos y conductas antisociales ;
4. Determinar políticas, programas locales y regionales, para establecer nuevas relaciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan una actitud de respeto a la legalidad, derechos humanos y aseguren la coherencia de las acciones emprendidas ;
5. Utilizar la coordinación como elemento medular para la ejecución de las acciones de seguridad pública ;
6. Vigilar que la actuación de las instituciones policiales se rija por la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

B.2 OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PARTICULARES

La seguridad pública requiere "mayor presencia policial, mayor capacitación que implica mayor profesionalismo, honestidad de los cuerpos policiacos, vocación, equipamiento adecuado a las circunstancias y una cultura de seguridad de la ciudadanía"⁶⁶.

De esos requerimientos se desprenden para cada uno, en lo particular, los siguientes objetivos y estrategias :

- I. Por lo que se refiere al marco jurídico, se pretende la aplicación estricta de lo establecido por el artículo 21 Constitucional, para lo cual, se requiere la creación de un marco legal análogo de las disposiciones jurídicas federales y locales en la materia, que sirva de basamento para la consecución de las tareas del S.N.S.P.⁶⁷
- II. Por lo que toca a la cobertura policial, se buscará la planeación razonada de las cuestiones administrativa y operativa de las policías preventivas, para que razonadamente, se fijen criterios que definan las políticas más elementales, en congruencia con el S.N.S.P., de los programas de los tres órdenes de gobierno y el monto del presupuesto para ser destinado a la seguridad pública de aspecto preventivo.
- III. En cuanto a la infraestructura para la seguridad pública, se propone el reforzamiento de la capacidad presupuestal para el mejoramiento de la prestación de las funciones de policía, estableciendo, lineamientos y opciones de financiamiento para el equipamiento.
- IV. Por lo que respecta a la incidencia delictiva, se pretende combatirla incrementando el número de efectivos preventivos que debidamente capacitados, enlacen sus esfuerzos a las acciones de procuración de justicia.

⁶⁶GONZÁLEZ, Víctor, " Caduco y anacrónico, el sistema de seguridad pública", *El Financiero*, (México D.F. 14 de febrero de 1996), sección Sociedad , p. 29

⁶⁷ El marco legal análogo , es referido a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del S.N.S.P.

V. Con el objeto de crear mejores condiciones de trabajo para el policía, en virtud del riesgo laboral que éste implica, se ha propuesto implantar un régimen de tipo laboral que les otorgue una mejor certidumbre en su calidad de vida y además, les dignifique por su valor. Ello, a través de una mecánica que puntualice procedimientos eficaces de selección y de normas básicas que rijan su estancia como miembros de las corporaciones involucradas.

V. En relación a la capacitación, se preeve el establecimiento formal de una carrera de policía obligatoria y permanente, mediante la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública que instruya, para todos los niveles de la institución, los elementos fundamentales de especialización y de adiestramiento físico, ético y de doctrina policial.

VI. En correspondencia a los servicios que de seguridad, prestan las empresas privadas, se dispone la creación de un orden normativo que las regule, y la ampliación de sus cuerpos policiales preventivos, que vayan de acuerdo a la misión y a los objetivos de la seguridad pública.

VII. En razón de la participación de la población en las tareas de protección pública, se pretende corresponsabilizar a la sociedad y a las competencias institucionales relativas ; impulsando por un lado, modelos que promuevan en la ciudadanía programas con enfoque preventivo del delito y por otro mediante la activa cooperación y consulta de la comunidad.

B.3 LINEAS DE ACCIÓN ESPECIFICAS EN MATERIA PREVENTIVA.

Para precisar las formas que darán dirección a los objetivos y a las estrategias enunciadas en torno a la seguridad pública, se establecen líneas más concretas, fraccionadas en acciones, para orientar el cauce de la misión recogida para la seguridad pública.

Dichos lineamientos de acción se enuncian para su ejecución, atendiendo al corto y mediano plazos, pero se cuenta con un tercero de tipo permanente. De acuerdo a ese orden, a continuación serán descritos, y para cuya identificación se establecen : el inciso "A" para referir a las de corto plazo, el inciso "B" para mencionar a los de mediano plazo y el inciso "c" para hacer la referencia a los de calidad permanente.

1. Del **MARCO JURÍDICO**, se pretende :

- A. Fomentar iniciativas de leyes locales que se asemejen a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del S.N.S.P., así como el desarrollo de ordenamientos y programas que razonadamente administren, supervisen y controlen a los miembros de las instituciones de seguridad pública, en cuanto a su profesionalización y eficiencia en el cumplimiento de sus tareas.
- B. Crear un centro de investigación y análisis que sirva de apoyo al S.N.S.P., en cuanto al estudio de la problemática de seguridad pública, así como el diseño de un medio informativo especializado en el mismo tema que se trata.
- C. Reforzar la colaboración federal y local para la proyección de políticas ligadas al P.N.S.P. 1995-2000.

2. De la **COBERTURA POLICIAL**, se propone :

- A. Que sean las policías preventivas las que establezcan sus modelos de comunicación con la ciudadanía, con el fin de motivar sus valores cívicos y su reconocimiento.
- B. Lograr la optimización y distribución del estado de fuerza policial, de acuerdo a las demandas y a las necesidades de la población. Crear manuales que indiquen la utilización oportuna de la infraestructura existente de seguridad pública. Hacer recaer la tarea de elaborar programas que profesionalicen y mejoren la seguridad pública del orden municipal de gobierno, en la Conferencia de Participación Municipal del S.N.S.P.
- C. Fomentar la participación ciudadana a través de la figura del policía de barrio, con la finalidad de lograr un mayor acercamiento e identificación en los aspectos que los relacionan.

3. De la **INFRAESTRUCTURA POLICIAL** ; se promueve :

A. El estudio que proponga las bases que rijan la obtención, la aplicación y el control del financiamiento que, en la materia, le corresponda a la federación, a las entidades que la componen y a los Municipios.

B. Diseñar un programa de inversión en base a prioridades según determinen las estadísticas delictivas. Constituir el Subsistema de Información de Seguridad Pública para que una vez en operación, permita crear una red nacional en donde las partes que integran el S.N.S.P. suministren, intercambien y sistematicen la información referida por la Ley General que establece las Bases de Coordinación del S.N.S.P. ; ello, con el fin de lograr una visión más clara de la problemática de seguridad pública, que permita a su vez, el apoyo oportuno de las soluciones y de las respuestas. Distribuir las tareas y las responsabilidades para mejorar la infraestructura actual en materia de equipo e instalaciones que se necesiten, y establecer las pautas a seguir para incorporar y modernizar respectivamente, los avances tecnológicos y las técnicas policiales que puedan ser adoptadas para la realización de la misión de seguridad pública.

C. No se establecen líneas de tipo permanente.

4. De la **INCIDENCIA DELICTIVA**, se establece :

A. La práctica coordinada de las tareas de seguridad pública en zonas específicas que registran un alto nivel delictivo.

B. Utilizar el apoyo de la información oportuna, para decidir sobre cuestiones de índole estratégico y de las técnicas, en materia de seguridad pública.

C. Aplicar acciones y dispositivos específicos, definidos por estudios y análisis sobre el "modus vivendi" y el "modus operandi" de la delincuencia.

5. De las **CONDICIONES Y RIESGOS LABORALES**, se prevee :

- A. La creación de un ordenamiento que rijan la conducta policial, que reconozca o en su defecto sancione las acciones de los miembros de las corporaciones, y otro que regule la selección, el reclutamiento y en general, el ingreso y permanencia de los mismos en las instituciones de seguridad pública.
- B. Institucionalizar el servicio civil de carrera policial y establecer un régimen de derechos y obligaciones de carácter laboral, como parte del servicio mencionado.
- C. Definir las políticas de actuación interna y externa de las instituciones policiales, en las que se contemplen los criterios, basados en los indicadores de preparación académica, antigüedad, riesgos asociados con el trabajo y por el desempeño en el servicio, para señalar el monto de las percepciones que se otorguen a los policías.

6. De la **CAPACITACIÓN**, se dispone :

- A. La conformación del personal docente y su integración a la Academia Nacional de Seguridad Pública, mediante convenios de coordinación que se celebren.
- B. Elaborar planes de estudio que auspicien la carrera civil de las policías. Obtener información sobre técnicas policiales actualizadas, ya sea nacionales o extranjeras, para incorporarlas, cuando sea necesario y convenientemente, a los planes y programas de formación a cargo de la citada Academia. Desarrollar un programa de investigación, en el que concurren varias disciplinas, que sirva como apoyo para evaluar el nivel profesional del perfil y de la calidad del trabajo policial.

7. De los **SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD**, se establece ;

- A. Definir el criterio que habrá de regir, para que las empresas privadas que prestan este tipo de servicio, sean consideradas como auxiliares del S.N.S.P.
- B. Reglamentar dicho servicio, para lograr la homogeneidad con los criterios y principios que son establecidos en el Artículo 21 Constitucional y en general sobre la profesionalización, capacitación, intercambio de la información tanto de los patrones

como de los particulares, ingreso y permanencia de los trabajadores y del nivel de vida de los mismos.

C. Desarrollar medidas que evalúen y certifiquen el debido cumplimiento de la reglamentación en la materia, en los términos establecidos por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del S.N.S.P.

8. De la **PARTICIPACION CIUDADANA**, se expone :

A. La construcción de un "super" programa que profundice en el ámbito de la prevención de los delitos y en el que la participación ciudadana sea percibida como protagónica en ese sentido. Proporcionar a los Consejos de Coordinación del S.N.S.P. un mayor apoyo para la configuración y aplicación de los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad, según lo dispuesto por la Ley General que Crea las Bases de Coordinación del S.N.S.P.

B. La designación espacial en las instituciones de seguridad pública, de unidades que orienten y reciban quejas y denuncias, como recurso eficaz en la evaluación y supervisión de la seguridad pública.

C. La formulación de campañas tendientes a difundir y a orientar a la población sobre seguridad pública y sobre su participación en materia de prevención del delito. Convocar a las organizaciones sociales, privadas y públicas de toda la República a cooperar en la medida de lo posible, en cuestiones que se relacionan con la seguridad pública ; y permitir un sistema de seguimiento y evaluación para establecer o modificar políticas y acciones.

Ejecución y Evaluación.

La responsabilidad de La ejecución del programa que corresponde a "la ubicación de las decisiones en el aparato público"⁶⁸ corresponde principalmente a las instituciones que conforman los Consejos de Coordinación integrados por el S.N.S.P., pero dicha responsabilidad se ha procurado sea compartida con la sociedad en general.

⁶⁸ MEDINA GIOPP. Alejandro, et al., *El control en la implantación de la política pública*, México, Plaza Valdés Editores, 1993

Para efecto de evaluar la aplicación de la política integral que se ha establecido en los objetivos, estrategias y en las acciones del P.N.S.P. para el período 1995-2000, se ha establecido que sea la Coordinación activa del S.N.S.P., la encargada de generar los instrumentos e indicadores de gestión con el apoyo de la información que ya se posee y con la que se obtenga en el futuro, a través de los medios institucionales creados con ese motivo.

CAP. IV : POLITICA PUBLICA : REVALORACIÓN DE LA IMAGEN DEL POLICÍA.

Muchos son los elementos que caracterizan al México actual, que lo hacen lo que es ; un país complejo expuesto a múltiples retos y objetivos por vencer y conseguir.

Para ello, requiere y exige de una perspectiva o proyección diferente que le oriente oportunamente a la consecución de sus metas y le ayude a buscar las acciones positivas necesarias para salir adelante ; es decir, de una visualización nueva y sana de la situación en que se encuentra y de aquella a la que quiere llegar, que le recupere la dirección y le permita fortalecerse.

Hoy en día la sociedad mexicana exige con todo su derecho, el contar con una policía mejor capacitada, que le de confianza y le de seguridad ; es decir, demanda de Instituciones de seguridad pública y de servidores públicos cuya labor sea en estricto sentido, la protección de sus derechos mediante la prevención oportuna de los delitos dentro del marco de la legalidad, del profesionalismo, de la eficiencia y de la honradez.

En esa lógica, en materia de seguridad pública, la reordenación de los modelos cobra fundamental importancia, pues la realidad en este sentido, está cuestionando en que medida las Instituciones que se encargan de esa labor, funcionan para el cumplimiento de las tareas que les son encomendadas.

Lo cierto es, que los resultados hasta ahora percibidos han sido desalentadores, en esa razón, la gestión pública necesita modificar los esquemas en los que ha venido sustentando su actuación, ya que es evidente que la distancia que opera entre la demanda de la población respecto de los resultados programados o esperados, es por demás considerable.

Algunas de las causas que generan la gran problemática manifiesta de seguridad pública, se han traducido en el deterioro de la imagen de los que portan el uniforme. La corrupción, la impunidad, el abuso o la falta de compromiso de servicio, entre otros, se han vuelto sinónimos de policía, en detrimento de ellos mismos, de las Instituciones y de la sociedad en todo el país.

Lo anterior ha derivado en una severa desconfianza de los ciudadanos frente a los servidores públicos que cumplen con la función de policía. Este sentir generalizado ha fomentado un clima de rechazo evidente, en donde los usos y las costumbres en la población, se convierten en vías de expresiones, voluntarias o involuntarias, que reflejan un ambiente de autoridad carente de legitimidad, y cuya concepción se manifiesta además, en el olvido y en el castigo que por igual se hace a los empleados públicos que portan el uniforme dignamente.

Cierto es, que la sociedad no ha originado tal situación, pero también es verdad que tampoco los que uniformados salen a las calles a tratar de servirla. Es más bien por la falta de voluntad política o de políticas adecuadas, por la falta de continuación de las mismas o por la implementación de estrategias, acciones o programas surgidos de estudios imprecisos cuyos objetivos no están bien definidos; que se desvirtúa el modelo de policía que aspiramos proteja nuestros derechos.

En todo el país existen 2, 395 municipios cuya fuerza está repartida de la siguiente manera :

335 municipios :	Sin policías.
749 Municipios :	Entre 1 y 10 elementos.
77 Municipios :	Entre 1001 y 5000 elementos.
10 Municipios :	Entre 5001 y 13,100 elementos.
El resto :	Entre 11 y 1000 elementos.

En 1990 municipios la fuerza policial radica entre cero y 100 policías y en 318 se sostiene una cobertura policial de entre 100 a 1000 uniformados, lo que significa que en alrededor de 2,308 Municipios a lo largo del país el 95.71% cuentan con no más de 2000 elementos al servicio de la seguridad pública y solo 87 ven rebasada ese número.

Ahora bien, 87 Municipios concentran el 68% de policías preventivos, siendo los Estados de Jalisco, México, Nuevo León, Veracruz y el Distrito Federal los que detentan la mas alta participación policial. Sin duda, los criterios deben obedecer a circunstancias particulares y características específicas, tales como: el área geográfica, la situación demográfica, el comportamiento comercial e industrial etc., pero es cierto que ello, no opera bajo criterios concretamente establecidos en virtud de una lógica tendiente a contrarrestar los esquemas delincuenciales.

En todo el país se cuenta con una fuerza aproximada de 407, 000 agentes preventivos locales y federales, entre municipales, estatales, complementarios, de caminos, forestales, del medio ambiente, fiscales y migratorios, siendo el D.F. el que tiene el mayor número aproximado en 70,000 uniformados, entre los aquellos directamente identificados a la Secretaría de Seguridad Pública y aquellos llamados policías complementarios: Auxiliares y Bancarios.

En cuanto a la infraestructura policial se refiere, es de consideración que entre 1989 y 1994, se destinaron para la compra de armamento 40.750 Millones de pesos, de los cuales se tienen registradas 57,616 armas cortas, 48, 170 armas largas, se cuenta con 15,375 vehículos entre motocicletas, transporte de personal, grúas, jeeps etc..., y 65,466 artículos de equipo de protección.

En cuanto a la capacitación, el panorama que se presenta no es muy alentador, de 58 Instituciones de Capacitación policial 41 se dedican al aspecto preventivo de la seguridad pública, pero no todas imparten el curso básico y además 5 de ellas localizadas en los Estados de Guerrero, Campeche, Tlaxcala, Guanajuato y Durango lo suspendieron en el año de 1994. El promedio de dicho curso es de 4.5 meses en México con la excepción de Baja California que solo dura un mes, de Querétaro que dura aproximadamente 9.5 meses y Quintana Roo representando el de mayor duración que es de 2 años, mientras que el promedio Europeo es de 21 meses como mínimo. Dinamarca,

Alemania, Austria y Finlandia tienen un promedio de curso básico que oscila entre los 32 y 36 meses aproximadamente.

Anexo a lo anterior se toma en cuenta que en la planta docente se cuenta con 606 profesores con experiencia, 40 sin perfil profesional y 202 que se describen como empíricos con experiencia. Por su parte, únicamente 17 Academias establecen un mínimo de escolaridad requerida :

12 Academias :	SECUNDARIA
3 Academias :	PRIMARIA
2 Academias :	PREPARATORIA
OTRAS :	CONOCIMIENTOS GENERALES

Sin duda alguna los preceptos anteriores dejan a la vista una serie de factores que han obedecido a lo largo del tiempo a la falta de compromiso y de criterios organizacionales y funcionales que ahora se vuelven estandarte de todo aquel que con dignidad o sin ella se atreve a llamarse a í mismo servidor de la seguridad pública.

No puede ser justo para nadie contar con semejantes condiciones, entre otros rubros en iguales circunstancias, para proteger nuestros derechos, es imperativo otorgar a quienes lo necesitan los elementos suficientes para que entonces, la sociedad pueda exigir como acreedora que es, uno de los servicios mas importantes, y que además éste pueda otorgársele de manera mas amplia y oportuna.

En este sentido, el gobierno debe de encauzar sus esfuerzos eficazmente no sólo para tratar de solucionar un problema de interés general, sino que además deberá despertar la participación de la sociedad para conseguir los apoyos que ésta pueda brindarle.

La participación ciudadana se vuelve entonces, fundamental y necesaria, de hecho, la indiscutible correspondencia que tiene la población con el tema, la dotan de ese

derecho. Es por ello, que el gobierno como parte de una estrategia específica, debe accionar su función administrativa para incitar en el representado la conciencia de aspectos que se relacionan con la seguridad pública, promoviendo en él una nueva ideología o cultura que le permita conocer las formas de apoyo, así como también conocer al policía en lo que representa y se logre una nueva concepción de su imagen pública. Es decir, involucrar la plena y consciente participación de la sociedad en la realización de un objetivo común de gobernantes y gobernados pues los fines del Estado no son distintos de los de la sociedad, o mejor dicho, las necesidades de la sociedad se vuelven los fines del Estado.

El nuevo modelo de seguridad pública habrá de entenderse como una función del Estado, pero no debe de ser solamente identificado como el ejercicio de gobierno⁶⁹, pues la sociedad conforma por sí sola un eje importante de soluciones, no debe ni puede permanecer estática.

El conocimiento es el eje de la razón, solo a través de su ejercicio se camina hacia adelante y se dice verdad en lo manifestado, la ignorancia de las cosas retrocede a cualquiera y el que hace u opina sin saber, miente y se equivoca fácilmente.

La seguridad pública no solo se da por el hecho de contar con mayor capacitación y mejores salarios, aquella debe de ser una cuestión fortalecida desde el interior de la persona, esto es, el uniformado para llevar al cabo su labor con entrega y valor, con dignidad y eficacia , dependerá en gran medida de los motivos que encuentre en sí mismo y en todo aquello que representa su contexto. Es aquí la parte, sino la mas importante una de las mas apremiantes, en que la sociedad debe y puede intervenir, pues es sumamente injusto para todos , pero mas para los que lo viven directamente, que ser policía se signifique en la oportunidad para el insulto y la humillación, en el señalamiento sin base o en la crítica malsana. Ser policía no es una tarea fácil y sobretodo cuando todos los flancos están descubiertos, **la sociedad debe dejar de ser uno de esos frentes pues al hacerlo se descubre a sí misma indefensa.**

⁶⁹ México. Ley General que Establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Poder Ejecutivo Federal. *Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley del S.N.S.P.*, que presento el C. Presidente de la República ante el Honorable Congreso de la Unión . 2 de Octubre de 1995.

En ese sentido, el compromiso deberá ser el de construir un cimiento nuevo y sólido en materia de seguridad pública que fomente el establecimiento de políticas definidas que busquen entre otras cosas :

FORTALECER Y REVALORAR LA IMAGEN DEL POLICÍA FRENTE A LA SOCIEDAD, INVOLUCRÁNDOLA EN ASPECTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, QUE FOMENTEN LA CONCIENCIA DE PARTICIPACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD EN LA MATERIA.

La movilidad social, depende de una gran diversidad de actores cuya dinámica radica básicamente en valores y principios, los cuales, muchas de las veces se ven forzados a desviarse de sus mecánicas sanas por inercias que desgastan e imposibilitan la construcción de soluciones o de factores que pudieran contribuir a la realización de las mismas. Es decir, que el comportamiento social se va generando y va cambiando en atención a las circunstancias, las cuales, en relación a la seguridad pública por virtud del rezago en el que ésta se encuentra, se ven aparejadas de situaciones como : el rechazo o la indiferencia por parte de la sociedad, y también de la ausencia de iniciativas con compromiso basadas en la realidad y sustentadas en estudios serios de personas experimentadas. Todo ello se manifiesta de manera negativa y en un primer plano, en la vida diaria de la población y en el que hacer de las Instituciones de gobierno.

El cuestionamiento de las causas que motivan la generación de ciertos comportamientos en la sociedad y en las esferas administrativas de gobierno, es de vital importancia, ya que estos son indicadores primarios de situaciones existentes.

En ese sentido, el grave deterioro de la imagen del policía se debe en gran medida a la falta de legitimación en su concepto de autoridad como servidor público, que a su vez ha derivado de otros factores, de los cuales se destacan :

1. La corrupción.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

2. La falta de dignificación a la labor del policía.
3. El desconocimiento, por parte de la población, de las tareas encomendadas al policía.
4. La falta de acciones que promuevan una conciencia sobre riesgos en la población.
5. La deformación de la función del policía.
6. La falta de credibilidad en los medios de procuración de justicia.
7. La difusión de mensajes que se perciben de forma equivocada por la población y que distorsionan la imagen del policía.

Lo cierto es, que cualesquiera que sean las causas que han generado la pérdida del reconocimiento que se le debe a los uniformados por la labor que desempeñan, la imagen debilitada de su representación de frente a la conciencia social, requiere de una pronta recuperación que lo eleve al nivel de su justo valor, que le proporcione los elementos substanciales y logre configurar el peso específico exigido para poder cumplir con sus funciones cabalmente. Esto es, que se debe sembrar en la conciencia tanto de servidores públicos como de la sociedad en general, la razón convencida de que ambos deben enfrentar las causas de los delitos con lo que a cada uno corresponde, pero también, y de igual manera importante, entender que la sociedad necesita de los policías y viceversa, que unos deben a los otros la seguridad y que los otros deben a aquellos lo que son.

Por ello se propone :

1. Fomentar en el policía el compromiso de servicio.
2. Establecer acciones que permitan a la población, el conocimiento de las funciones del policía preventivo mediante mecanismos de difusión de información.

3. Promover el fortalecimiento de sus funciones mediante la implantación de programas de carácter educativo en escuelas públicas y privadas.
4. Promover la participación ciudadana en tareas relacionadas con la seguridad pública mediante la especificación de los apoyos que ésta pueda brindar.
5. Diseñar campañas específicas de conciencia social en materia de seguridad pública.

DIAGNÓSTICO INTERNO

ELEMENTO	FORTALEZAS	DEBILIDADES
RECURSOS HUMANOS	1. Conocimiento de asuntos de seguridad pública.	1. En vía de aprendizaje los términos del S.N.S.P.
	2. Conocimiento de los problemas de seguridad pública.	2. Falta de capacitación para el uso de herramientas técnicas actuales.
	3. Potencial del personal para asumir nuevas responsabilidades en el corto plazo.	3. Carencia de personal realmente involucrado y especializado en materia de seguridad pública.
	4. Conciencia de la necesidad de fomentar la cultura de seguridad pública.	4. Falta de asesorías adecuadas y competentes.
	5. Apoyo de personal experimentado y especializado en materia de comunicación.	5. Falta de acciones tendientes a involucrar al personal con la misión y objetivos de la seguridad pública.
	6. Experiencia acumulada para la elaboración de campañas de difusión.	6. Constante movilidad de mandos superiores y funcionarios inexpertos en el tema de la seguridad pública.
		7. Militares en los altos mandos de las Instituciones de seguridad pública.
FINANCIERO	1. Establecimiento de un nuevo marco presupuestal.	1. Insuficiencia presupuestal y posibilidad de escasez de recursos en base a prioridades.
	2. Asignación de recursos para campañas que tiendan a fomentar la cultura de seguridad pública.	Desvío presupuestal, corrupción en las altas esferas decisivas.
MATERIAL	1. Apoyo técnico para la elaboración, establecimiento y difusión de programas y materiales sobre seguridad pública.	1. Insuficiencia de equipos de informática, técnicos y actualizados para la adecuación de la implantación y seguimiento de los objetivos.
	2. Existencia de información y experiencia acumulada sobre campañas de difusión desarrolladas con anterioridad	2. El Sistema Nacional de Información Policial en proceso de estructuración
	3. Existencia de información basada en reuniones, conferencias y estudios realizados sobre seguridad pública.	

ELEMENTO	FORTALEZAS	DEBILIDADES
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	1.Existencia de una estructura anterior encargada de asuntos relacionados con la seguridad pública.	1.Estructura actual por definirse.
	2.Ampliación de los campos Institucionales de acción.	2.Requerimiento de un mayor esfuerzo, en base a una mayor carga de trabajo.
DESEMPEÑO ORGANIZACIONAL	1.Tendencia a la innovación y al desarrollo, y a la búsqueda de soluciones integrales.	1.Rezago en materia de seguridad pública.
	2.Implantación adecuada de acciones en base a objetivos más definidos.	

FORTALEZA GENÉRICA	DEBILIDAD GENÉRICA
Conocimiento de los problemas de seguridad pública, potencial del personal especializado y con experiencia técnica para la elaboración de campañas que permitan el fortalecimiento integral de la seguridad pública.	Una nueva estructura aún no del todo definida, la falta de disponibilidad de recursos económicos y técnicos de apoyo.

DIAGNÓSTICO EXTERNO

SISTEMA	AMENAZAS	OPORTUNIDADES
ECONÓMICO	1.Sistema económico debilitado, que genera la reducción del gasto público, impactando en los recursos de que se puede disponer.	1.Creciente necesidad de dirigir recursos hacia la elaboración de campañas de difusión de información de aspectos relacionados con la seguridad pública.
	2.Elevación en el costo de bienes y servicios.	
POLÍTICO	1.Injerencia de partidos políticos.	1.Preocupación expresa del Ejecutivo Federal de mejorar la seguridad pública.
	2.Posible falta de voluntad de seguimiento de las acciones que se tomen en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública	2.Existencia de consejeros ciudadanos.
	3.Inexperiencia sobre el contexto de la seguridad pública de personas que ocupan cargos políticos que se relacionan con ese rubro.	
	4.Militares en la Secretaria de Seguridad pública	
	5.Intereses particulares o individuales.	
JURÍDICO	1.Sistema de justicia deficiente que se traduce en la falta de credibilidad en las instituciones, por parte de la sociedad.	1.Creación del S.N.S.P. y de la L.G.E.B.C.S.N.S.P.
	2. La recepción equivocada de los mensajes de los organismos públicos encargados de la defensa de los derechos humanos.	2.Existencia jurídica de apoyos que sustentan la realización de programas y acciones que fomenten la participación ciudadana y el conocimiento de aspectos relacionados con la seguridad pública.
		3.Cambio de perfil funcional y de la misión de seguridad pública acorde al nuevo marco jurídico en que se apoya.

SISTEMA	AMENAZAS	OPORTUNIDADES
SOCIAL	1. Aumento en los índices delincuenciales.	1. Fomento a la participación ciudadana.
	2. Información basada en valorizaciones propias que desvirtúan la conciencia de la población acerca de la realidad del contexto de la seguridad pública. Programas de corte policia y de información en medios masivos de comunicación privados que satirizan a las policías y desvirtúan su función en las conciencias de los ciudadanos. Manipulación de la información.	2. Creación de una nueva conceptualización de la seguridad pública.
	3. Falta de conocimiento legítimo de los problemas de seguridad pública y de la función de policía.	3. Fomento a la participación de la iniciativa privada, en apoyo a la difusión de programas y acciones de seguridad pública.
	4. Falta de una conciencia sobre riesgos.	
	5. Indiferencia social por la falta de credibilidad en las Instituciones policiales, que hacen manifiesta la falta de apoyos mutuos.	
	6. Desconocimiento de los derechos del policía.	
ADMINISTRATIVO	1. Falta de una verdadera coordinación para dar atención con eficacia y eficiencia a los problemas que enfrenta la seguridad pública.	1. Establecimiento de vínculos Institucionales de colaboración con organismos e Instituciones educativas y culturales para fomentar el estudio de la seguridad pública.
	2. Inexperiencia de personas que ocupan cargos administrativos relacionados con la seguridad pública.	

AMENAZA GENÉRICA	OPORTUNIDAD GENÉRICA
La escasez de recursos económicos, la influencia de valorizaciones propias y sin experiencia, sobre la problemática de seguridad pública, el incremento de la delincuencia y el desconocimiento de la verdadera función del policía, lleva aparejada la distorsión de su imagen y de su importancia.	La creciente preocupación del gobierno y de la sociedad por que se mejore la seguridad pública, advierte la necesidad de corresponsabilizar a todos los sectores de la administración pública y de la población; se vincula la posibilidad de re-definición del concepto de seguridad pública, para identificar dentro del nuevo perfil jurídico y funcional la revalorización de la imagen policial.

ESTRATEGIAS

INTERNA	EXTERNA
<p>Aprovechar los conocimientos y la experiencia acumulados en la temática de la seguridad pública, así como de la experiencia en términos de comunicación y difusión informativa, para permitir la pronta identificación del S.N.S.P., las políticas estrategias, programas y acciones, que fomenten la cultura de seguridad pública en la población.</p>	<p>A partir de una valorización integral y razonada de la problemática de la seguridad pública y del conocimiento de la nueva estructura del S.N.S.P., adaptando su funcionamiento a la realidad, fortalecer la relación Estado-Sociedad para crear un frente común, involucrando a la población, fomentando su participación y su conocimiento en los aspectos que circunscriben la función del policía y lo que éste representa, para crear la cultura de seguridad pública.</p>

ESTRATEGIA GLOBAL

1. El cumplimiento exitoso de la misión, se fundamentará en los conocimientos y experiencia acumulados en el contexto de la seguridad pública, en los apoyos técnicos especializados en materia de comunicación y en la nueva estructura de seguridad pública.
2. La elaboración de campañas de difusión sobre los aspectos que conforman la función del policía y de lo que éste representa, orientará su reconceptualización y revaloración de su imagen.
3. Promoción de la participación de la población mediante instrumentos que le faciliten el acceso y acercamiento hacia soluciones reales e integrales de la seguridad pública.

En la búsqueda de la revaloración de la imagen policial y de su legitimación social, el **OBJETIVO ESTRATÉGICO** será el siguiente :

LA PROMOCIÓN DE CAMPAÑAS INFORMATIVAS Y LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS EDUCATIVOS, A FIN DE INVOLUCRAR LA CONCIENCIA CIUDADANA AL ESTABLECIMIENTO DE UNA CULTURA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

ÁREAS CRÍTICAS

Las áreas críticas, " son los espacios sobre los cuales se reconoce la necesidad de actuación ; espacio donde se reconocen ya problemas ; son los espacios que direccionarán acciones con características específicas"⁷⁰

Tomando en cuenta los aspectos que involucran a la misión, las áreas críticas a considerar⁷¹ serían :

- 1.Necesidades y demandas de los policías.
- 2.Participación ciudadana en la búsqueda de soluciones.
- 3.Corrupción entre mandos.
- 4.Deformación del concepto de policía como servidor público.
- 5.La búsqueda de legitimación hacia la sociedad de los cuerpos policiales.
- 6.Falta de respeto a la imagen policial.
- 7.Falta de mecanismos de orientación y consulta.
- 8.Ausencia de compromiso de servicio y de apoyos comunes entre las policías de las distintas demarcaciones territoriales.

⁷⁰ MEDINA GIOPP, Alejandro, et al. *El Control en la implantación de la política pública*,. México, Plaza Valdés Editores, 1993, p.96

⁷¹ El panorama que se refiere en la actualidad a las áreas críticas comunica que es extenso, por lo que para el curso del presente trabajo, sólo se hace mención de algunas de ellas.

- 9.Desconocimiento de mandos y rivalidad entre las distintas policías.
- 10.Inexperiencia e incapacidad de los mandos para solucionar los problemas que enfrenta la seguridad pública. Falta de voluntad política.
- 11.No se respeta la carrera policial. Civiles y militares al mando de las policías.
- 12.La seguridad pública no debe de ser bandera política.
- 13.Los derechos humanos y la seguridad pública. Los derechos humanos de los policías.
- 14.El apoyo legal del uniformado.

Las áreas críticas que se mencionan son algunas de las situaciones del diagnóstico del rezago en el que se ha visto inmersa la seguridad pública y por ende, el de las causas del deterioro de la imagen de los servidores públicos que la representan.

Cada una de las áreas críticas referidas merecen una atención especial, meticulosa y específica, por lo que a continuación se toman como referencia únicamente dos de ellas, mismas que serán identificadas como :

ÁREA CRÍTICA VI : FALTA DE RESPETO A LA IMAGEN POLICIAL.

ÁREA CRÍTICA VII : FALTA DE MECANISMOS DE ORIENTACIÓN Y CONSULTA.

ARÉA CRÍTICA VI :FALTA DE RESPETO A LA IMAGEN POLICIAL.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

- A. Promover la importancia del policía como servidor público mediante la difusión de conceptos básicos que circunscriben su labor a través de campañas informativas en radio y televisión.

B. Promover la reconceptualización del policía como servidor público, mediante el acondicionamiento y aplicación de programas educativos, en escuelas públicas y privadas, que logren tanto en el alumnado como en el profesorado la identificación del lugar que el policía ocupa en la sociedad, el fomento al respeto de su imagen y el conocimiento de lo que implica su labor.

C. Definir un proyecto que elabore una publicación que mensualmente recoja las demandas e inquietudes de los policías. Estimule y dignifique sus esfuerzos y sus logros en cumplimiento de su labor, para fortalecer su compromiso de servicio y restablecer su valor y trabajo de frente a la sociedad.

ÁREA CRÍTICA VII :FALTA DE MECANISMOS DE ORIENTACIÓN Y CONSULTA

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

A. Promover la cooperación permanente de la población para proponer y consultar posibles soluciones e inquietudes sobre problemas comunes de seguridad, mediante la instalación de módulos orientadores en lugares estratégicos.

B. Conformar un equipo o grupo de personas capacitadas y especializadas en materia de seguridad pública que formen un módulo móvil de orientación sobre riesgos y medidas de auto-protección, para visitar escuelas, hospitales, Instituciones de gobierno y empresas privadas que así lo soliciten.

C. Establecer foros de consulta que orienten a la población en el reconocimiento de las instancias administrativas de apoyo en materia de protección ciudadana y de seguridad pública, así como, para el reconocimiento de las formas y medidas de ayuda que la población puede aportar a las autoridades.

MATRIZ AUXILIAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE OBJETIVOS DE CONTROL

<u>SITUACIÓN INTERNA</u>	<u>SITUACIÓN REPETITIVA</u>	<u>SITUACIÓN NUEVA</u>
	1.Escasa atención real a la necesidad de crear mecanismos que fomenten la cultura de seguridad pública en la población.	1.El marco jurídico de seguridad pública, otorga nuevas atribuciones para fomentar la participación ciudadana en el apoyo al combate de los problemas de seguridad.
	2.Deterioro de la imagen del policía debido a problemas diversos causados por malas administraciones.	2.Nueva dirección para lograr la participación ciudadana.
	3.Indiferencia relativa de las autoridades superiores de seguridad pública, de las demandas y necesidades del policía.	3.Nueva estructura y perfil de seguridad pública : Sistema Nacional de Seguridad Pública.
	4.Combate de las consecuencias de los problemas de seguridad pública y no de las causas.	
<u>SITUACIÓN EXTERNA</u>	1.Elaboración de acciones que otorgan privilegio al combate del crimen organizado.	1.Exigencia de mecanismos que mitiguen la problemática de la seguridad pública mediante acciones reales.
	2.Crecimiento de la delincuencia y desaprobación social.	2.Voluntad de la población de participar en la solución de la inseguridad pública, y presencia de los consejeros ciudadanos.
	3.Falta de compromiso del policía frente a la sociedad por la falta de estímulos compensatorios o de incentivos económicos y morales, así como por el debilitamiento de los valores cívicos en la población.	3.Política de seguridad pública con inclinación que favorece las condiciones del uniformado y del servicio.
	4.Desinformación y mayor énfasis en la atención a rumores.	
	5.Rechazo e indiferencia de la población por el desconocimiento de sus obligaciones frente al policía.	

FACTORES CLAVE o PROGRAMAS

ÁREA CRÍTICA VI : FALTA DE RESPETO A LA IMAGEN POLICIAL.

ÁREA CRÍTICA VII : FALTA DE MECANISMOS DE ORIENTACIÓN Y CONSULTA.

CUADRO DE ELEMENTOS : F : Factor, C. : Clave, VI : Área Crítica, A : Letra de identificación del objetivo estratégico, 1 :Número de secuencia de identificación de programa en base al objetivo estratégico

F.C.VI.A.1	Definir criterios de orientación de la difusión de la información.	F.C.VII.A.1	Definir criterios en los mecanismos y técnicas que puedan implementarse para lograr la orientación y la respuesta a las consultas de la población, mediante la integración de un programa de intercambio accesible y eficaz de la información y dirección que se requiera o solicite.
F.C.VII.A.2	Elaborar un programa especial que difunda en la población el conocimiento de lo que abarca la función de policía en dos etapas fundamentales : 1.Definición , representación y significado. 2.Esfuerzo, valor y compromiso de servicio.	F.C.VII.A.2	Definir los principios que han de ser considerados para el establecimiento estratégico de módulos orientadores y receptores de las consultas e inquietudes ciudadanas.
F.C.VI.B.3	Desarrollar programas educativos, que instruyan a maestros y a discípulos, en el conocimiento elemental de aspectos que envuelven la función del policía, en sus ventajas y riesgos, que inculquen valores cívicos de respeto y participación.	F.C.VII.B.3	Elaborar un programa que convenientemente capacite a un grupo de personas previamente seleccionadas, para la integración de un módulo móvil de orientación y educación, que sirva de apoyo en el entendimiento y percepción de la naturaleza del trabajo del policía así como de las medidas técnicas auxiliares en materia de auto-protección, para que visite lugares considerados estratégicos.
F.C.VI.C.4	Elaborar y difundir en la población , una publicación que recoja en su contenido únicamente apartados que descubran los requerimientos e inquietudes de los policías, se aprecie y reconozca el buen desempeño y se estimule su valor y su entrega, en conjunto una publicación que lo considere por lo que representa, que le atienda y le dignifique.	F.C.VII.C.4	Construir un puente de comunicación directa mediante la celebración de reuniones o foros, entre personal capacitado de policía y la sociedad en general, para que sirvan en la determinación y en la identificación de las medidas de apoyo que ésta última pueda aportar para coparticipar en las soluciones que combatan a la delincuencia y problemas específicos de las regiones, así como para indicar las instancias a las que la población debe acudir cuando requiera de orientación, de formular quejas y consultas en general que se traten de la materia de seguridad pública.

PLANES DE ACCIÓN

F.C.VI.A.1.1	Elaborar un análisis que contemple criterios de receptoría y penetración de la información para ser difundida a través de medios masivos de comunicación como la radio y la televisión.	F.C.VII.A.1.1	Instruir al personal que se destine a los módulos de orientación.
F.C.VI.A.2.2	Elaborar el material que ha de ser difundido a través de la radio y la televisión, considerando en las dos etapas fundamentales la misión de la política que se plantea, así como los criterios de recepción y penetración.	F.C.VII.A.1.2	Diseñar los formatos que se utilizarán para el intercambio formal de la información.
F.C.VI.B.3.3	Establecer el conjunto de elementos básicos a contemplar en el programa educativo.	F.C.VII.A.2.3	Proponer las características que deben cumplimentar los puntos estratégicos para el establecimiento de los módulos de atención y consulta.
F.C.VI.B.3.4	Reunirse con autoridades de la Secretaría de Educación Pública y convocar la participación de escuelas privadas para convenir sobre el establecimiento o inserción en el modelo educativo vigente, aspectos sobre seguridad pública.	F.C.VII.A.2.4	Establecer el número de módulos y el concepto de su diseño.
F.C.VI.B.3.5	Convocar a las Universidades para acordar sobre la implementación y desarrollo de estudios que se especialicen en la temática de seguridad pública.	F.C.VII.B.3.5	Establecer un nexo con las autoridades de policía para permitir su apoyo en la integración y selección del grupo que formará el módulo móvil.
F.C.VI.C.4.6	Acordar sobre la formalización de la estructura y puntos de contenido de una revista que dirija su atención al estímulo moral de las policías.	F.C.VII.B.3.6	Realizar las tareas de instrucción y capacitación del grupo que integraría el módulo móvil.
F.C.VI.C.4.7	Establecer los mecanismos para recabar la información de la revista.	F.C.VII.B.3.7	Una vez integrado formalmente el módulo móvil para orientación y consulta ciudadana en materia de seguridad pública, promover el conocimiento de su existencia y de su finalidad mediante su difusión en radio y televisión.
		F.C.VII.C.4.8	Establecer las bases para la realización de un foro de consulta en el que participen las más altas autoridades responsables de la seguridad pública, para que de viva voz contesten a las demandas y preocupaciones de la sociedad y se estimule una instrucción recíproca e integral de apoyos entre la ciudadanía y el gobierno.
		F.C.VII.C.4.9	Difundir en medios masivos de comunicación, previa la elaboración de un estudio, las medidas de apoyo que puede brindar la población para mitigar la problemática de seguridad pública, así como la identificación de las instancias a las que puede acudir para consultar, orientarse y elaborar sus quejas o sus preguntas.

El contexto jurídico programático de la POLÍTICA PÚBLICA que se plantea es : en primer lugar se destaca a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en segundo lugar y derivada de la anterior el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (P.N.D.) en su apartado número 2 : "POR UN ESTADO DE DERECHO Y UN PAÍS DE LEYES" inciso 2.3 Estrategias y líneas de acción : inciso 2.3.1 Seguridad Pública ; en tercer lugar pero inmediatamente después del segundo se ubica al Sistema Nacional de Seguridad Pública (S.N.S.P.) ; en cuarto lugar dependiente del P.N.D. se encuentra el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 (P.N.S.P.) en aquello que se refiere a la prevención ; en un mismo plano pero dependiente del S.N.S.P. se enfoca a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del S.N.S.P. ; por último bajo la dirección directa de estos dos últimos instrumentos la Política Pública que busca como primera instancia lograr en la población un criterio mucho más objetivo y justo del policía.

En ese sentido , y en virtud de que se magnifica la necesidad de una expresa y firme coordinación de los actores de Gobierno involucrados en tareas de seguridad pública, los principales responsables de la implantación de la POLÍTICA PÚBLICA a favor de una nueva conciencia cívica respecto de los apoyos y estímulos a aquellos que están para cuidar, proteger y procurar el continuo respeto de nuestras garantías jurídicas, son : El PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA como el encargado de la ejecución de su Política Nacional durante el periodo de su gestión pública, el Secretario de Gobernación como titular de la correspondiente Dependencia y como Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública (C.N.S.P.), el Secretario Ejecutivo del S.N.S.P., el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados y del Distrito Federal, las instancias de coordinación regional y local que se establezcan y los representantes de las Instituciones de Seguridad Pública todos, como partes integrantes del S.N.S.P.

La problemática que presenta la seguridad pública en México ha ido con el transcurso de los años incorporando a sus causas muchos factores de tipo social, económico, administrativos y políticos. Difícil es considerar las razones que han motivado las circunstancias actuales por separado o de manera aislada, Ciertamente es que la influencia de los muchos aspectos que intervienen, en la mayoría de las veces se les percibe en un plano de interacción o inercia, no obstante es fundamental empezar a analizar algunas de las causas independientemente de la relación que una o varias de éstas tengan con otras y que juntas convergen al final para fisurar las respuestas del Estado en materia de seguridad pública.

Así pues, la política planteada se ocupa de un plano en la vida del policía cuya consideración debe de ser fundamental para lograr mejores resultados en su rendimiento y en su calidad de servicio a la comunidad. Ese aspecto es el que se refiere a lograr una nueva imagen y un renovado concepto del servidor público, pero pensando en el como parte integrante de la sociedad, como ser humano y como mexicano.

Para ello se toma en cuenta y de manera importante a la participación de la sociedad, manifestada a través del conocimiento, de la educación y de la cultura, dejando a un lado el enfoque burocrático de su participación en comités o consejos que la práctica menciona como inoperantes .

La seguridad pública es un fin del Estado, y lo es así porque es primero un fin de la misma sociedad que lo crea, por ello es también obligación de los mexicanos participar en la consecución de tal objetivo. Lamentablemente en el país no se ha formado conciencia de ello, por el contrario las responsabilidades pasan de manos constantemente y la sociedad se sujeta a ser actor de contemplación, pasivo y estéril en uno de los asuntos que requieren, de su parte, una mayor sensibilidad cívica.

Los avances han sido pocos , las cuestiones en los ámbitos social, económico y político debilitan el curso de México en la solución de sus problemas. La lucha por el poder político, la falta de una política con decisión, el manejo de influencias, la política de la justificación por encima de la del trabajo comprometido, la confusión y la mentira de grupos rebeldes, la información irresponsable de los medios masivos de comunicación, la impunidad por encima de la ley, y muchos factores más, han orillado a la pérdida de valores cívicos en la población reafirmando el desajuste en el compromiso que los mexicanos deben a sus país.

Cap. : CONCLUSIONES

1. La seguridad pública, en su carácter preventivo, se origina en la aplicación y control oportunos de los límites impuestos a las conductas individuales y colectivas. Su finalidad es, entonces, procurar el respeto de los derechos de los miembros de la sociedad mediante el cumplimiento puntual de la ley.
2. La seguridad pública es un fin del Estado impuesto por la sociedad organizada que lo crea, esto es, la seguridad pública es un fin de la sociedad y por ende un fin del Estado.
3. En esa razón, el Estado crea para sí y para la sociedad la fuerza pública, que es la encargada de respetar y hacer respetar todas aquellas disposiciones que han sido establecidas para salvaguardar, proteger y asegurar el orden, la tranquilidad y la paz públicos que permitan la sana convivencia entre los miembros del grupo social.
4. En la actualidad, las fuerzas policiales del país viven las consecuencias no solo un rezago de importancia relevante, sino de un sisma entre sociedad y gobierno, al cual fueron destinadas. La falta de mecanismos, de estudios, de estímulos, de controles de seguimiento y evaluación, permearon la calidad del servicio empobreciendo la imagen y la conciencia de los policías de frente a la sociedad y viceversa, se dividió un interés mutuo y se confundieron las acciones comunes.
5. La falta de legitimación, independientemente de otros factores, marcó la dirección de las conductas policiales. La mínima atención que se prestó hacia el interior de las corporaciones públicas de seguridad, desalentó la vocación policial, el profesionalismo, y la entrega en el servicio, dando pie rápidamente a la desinformación y al rechazo social.
6. La falta de comunicación entre gobierno y sociedad y la desviación de sus actuaciones, alentaron la creación de inercias negativas en detrimento del bienestar de la sociedad y del aseguramiento de sus derechos, motivando en favor de la delincuencia el ambiente propicio para operar, primero, porque el gobierno no procuro para sí, los elementos que le iban exigiendo las circunstancias y segundo, porque la sociedad no contó con bases sólidas que le permitieran reforzar los conceptos de seguridad pública que fue perdiendo con el paso del tiempo, y que por el contrario se desvirtuaron al grado extremo

y generalizado en cual, se localizan a policías y delincuentes en un mismo nivel.

7. La política de seguridad pública preventiva y policial, del actual periodo administrativo federal, se enmarca en tres aspectos fundamentales:
 - a. El contrarrestar el rezago histórico,
 - b. La reestructuración del marco jurídico en la materia,
 - c. La participación de la sociedad.
8. Los instrumentos más significativos de la política nacional de seguridad pública son: el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Programa Nacional de Seguridad Pública, los cuales están orientados a dos factores:
 - a. el que se relaciona al carácter coordinador de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública , y
 - b. el que se relaciona a la visión integral de la función.

En general, el aspecto coordinador obedece principalmente a la necesidad de establecer los estándares en base a las necesidades básicas de operación de las Instituciones policiales hacia el interior de las mismas y en relación a la calidad y eficiencia del servicio público en todo el país.

Por su parte, el esquema integral de la seguridad pública obedece a la nueva concepción que parte de la reforma constitucional al Art. 21 en la que se establece, que el Estado es el principal sujeto obligado de brindar seguridad, cuya misión se fusiona, para ubicar en una sola, las tareas o áreas que se refieren a la prevención, la persecución de los delitos, impartición de justicia y la readaptación social.

9. Ciertamente es, que la conveniencia de crear mecanismos para dirigir adecuadamente los esfuerzos, es responder en parte a uno de los problemas más sentidos de la población, no obstante, se vuelve necesario sanear el binomio Gobierno-Sociedad, procurando las bases de interacción y motivando la incidencia de la sociedad en el rubro de la seguridad pública mediante su participación.
10. La tendencia principal de la política planteada, estima como fundamental la unión de estas dos fuerzas, la pública y la social, con el fin de reforzar la esencia del trabajo policial , mediante una nueva visión de policía que lleve impresa el reordenamiento de la conciencia de servidor público, amparada en el

combate de las prácticas viciadas y en el apoyo de una sociedad igualmente transformada en sus conceptos y depositaria de principios basados en el conocimiento no solo de sus derechos, sino también de sus obligaciones.

11. El Estado cumplirá con la función de dar seguridad pública, en la medida en que analice y atienda las condiciones que afectan su fuerza pública y aporte a la población los elementos que requiere para que, de tal suerte, le brinde la oportunidad de participar y juzgar con precisión.

BIBLIOGRAFIA

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Texto Vigente 1995.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CIVICA PARA EL D.F.
- MEMORIA DE LAS REUNIONES REGIONALES. Seguridad Pública, SEGOB., Subsecretaria de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana. México D.F. julio de 1991.
- I REUNION NACIONAL DE FUNCIONARIOS RESPONSABLES DE LA SEGURIDAD PUBLICA. (DOCUMENTOS). SEGOB, Dirección General de los Servicios de Protección Ciudadana, México D.F. octubre de 1990, Talleres Gráficos de la Nación.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal, México mayo de 1995, Talleres Gráficos de la Nación.
- Reglamento de policía preventiva del D.F.
- CODIGO DE ETICA POLICIAL, SEGOB, Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, México D.F. 1990, Talleres Gráficos de la Nación.
- ESTRADA HERNANDEZ, David P., Sistema Nacional de Información Policial, Foro de Consulta Nacional de Seguridad Pública, Culiacán Sinaloa, 25 de abril de 1995, SEGOB.
- REUNION NACIONAL DE DIRECTORES DE SEGURIDAD PUBLICA, PROGRAMA DE IMAGEN POLICIAL Y DE OPINION PUBLICA. SEGOB, Subsecretaria de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, México D.F. junio -julio 1990.
- PARA EL MEXICO DE HOY, UNA LEGISLACION ACTUALIZADA. GONZALEZ, Isabel, SEGURIDAD PUBLICA-Corresponsabilidad y Compromiso, México D.F. septiembre 1993, Número 1, págs. 10-11, SEGOB, Subsecretaria de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social.
- FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, 30^º ed., México, 1991, Ed. Porrúa, S.A.
- SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I y II, 14^º. ed., México, 1988, Ed. Porrúa, S.A.

- GUIA DEL CAPACITADOR POLICIAL. SEGOB, Subsecretaria de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, México julio de 1991.
- ANTOLOGIA DE VALORES NACIONALES Y LATINOAMERICANOS EN LA CONCIENCIA POLICIAL. Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, SEGOB, JULIO DE 1991.
- PROGRAMA NACIONAL DE QUEJAS Y PROPUESTAS CIUDADANAS. SEGOB, Subsecretaria de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, Dirección General de los Servicios de Protección Ciudadana, 1 de julio de 1990.
- SEGURIDAD, EFICIENCIA Y COMPROMISO , EL NUEVO RETO DE LOS CUERPOS DEL ORDEN. SARMIENTO, Emilio, SEGURIDAD PUBLICA - Corresponsabilidad y Compromiso, México D.F. septiembre de 1993, Número 1, págs. 14-15, SEGOB, Subsecretaria de Protección Civil y de Readaptación Social.
- SISTEMA NACIONAL DE PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL. Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, México D.F. 1991, SEGOB, Talleres de Gráficos de la Nación.
- TEMARIO PARA EL CURSO BASICO DE POLICIA PREVENTIVO. SEGOB, Subsecretaria de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana.
- LA CAPACITACION, UN ACTO CULTURAL. BECERRIL BECERRIL, Carlos, SEGURIDAD PUBLICA-Corresponsabilidad y Compromiso, México D.F. septiembre de 1993, Número 1, págs. 28-29, SEGOB, Subsecretaria de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social.
- LEY DE PLANEACION, 1995.
- PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA 1995-2000.
- SANDOVAL HULLA, José. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA", SEGOB, México, D.F., abril de 1997.
- LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, SEGOB, 1998.
- PLAN MAESTRO 2000-2005. Sistema Nacional de Seguridad Pública, diciembre de 1999.
- ESTRATEGIAS Y ACCIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, SEGOB, 1998.
- PROGRAMA DE PREVENCION DEL DELITO, SEGOB, México, 1998.