



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

LA REFORMA INCONCLUSA
AL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL EN MÉXICO.

Frente a la Democracia, el Federalismo y la División de Poderes.

TESIS
PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y
SOCIALES

PRESENTA:

LUCIA CARMINA JASSO LÓPEZ

TUTORA: DRA. ANGÉLICA CUÉLLAR VÁZQUEZ





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.

Se ve que la historia es una galería de cuadros en la que figuran pocos originales y muchas copias.

A. Tocqueville



Agradezco a:

Al tiempo, la forma, el espacio, a la causa y la causalidad que me permite agradecer una vez más.

A mis padres Antonio Jasso y Teresa López, mis aliados y mi motivo de fe y esperanza.

A mis hermosas tías, buenas consejeras. A quienes han sido mi familia desde mi primer aliento de vida.

A mis amigos: Mit, Gaby y Lalo (one more time), Noemí, Carmen, Moni. A los amigos de ayer hoy y siempre: Arturo, Liz, Aída, Xitzel, Yadi, Fabi, Bere, Ari, Verito, Rosalía a todos ustedes con quienes he compartido sonrisas les agradezco el toque especial que han impreso a mi vida.

A los niños del Seminario: Lore, Fede, Plinio, Montse, Fer y también a Raquel, perfectos conversadores, podrán ver entre líneas el producto de largas charlas.

Al Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y todo lo que ello implica: a mi Tutora, Dra. Cuéllar Vázquez, a mis maestros sinodales, Dra. Lince Campillo –una vez más gracias- al Mtro. Mendoza Mora, al Dr. Jiménez Ornelas y A la Dra. Enriquez Rubio, gracias por su invaluable apoyo.

A todo lo que inscrito con letras de oro está en mi corazón, a lo que día con día llevo como estandarte de vida, a la magia que he acariciado con las manos, a la lluvia de sonidos, a la música, al festejo, al devenir.

Carmina Jasso

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
INTRODUCCIÓN.	I
CAPÍTULO I	
EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL EN MÉXICO	1
1. Conceptos Generales.....	2
1.1 Seguridad Pública	2
1.2 Justicia Penal	8
2. Racionalidad e integración del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal. ...	10
2.1 Prevención del Delito.	16
2.2 Procuración de Justicia	18
2.2.1 El Ministerio Público.	19
2.2.2 La policía judicial.	19
2.3 Administración de Justicia	20
2.3.1 Justicia Municipal	21
2.4 Readaptación Social	22
3. Componentes para la comprensión de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en México	24
3.1 Incidencia delictiva	24
3.2 Percepción de la sociedad	27
3.3 Marco Jurídico	34
3.4 Seguridad Pública en América Latina	37
CAPÍTULO II	
LA REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL EN MÉXICO EN 1994.	39
1. La Reforma de 1994	39
1.1 Contexto Económico, Político y Social	40
1.1.1 El contexto político-electoral	42
1.1.2 Contexto económico	45
1.1.3 El contexto social	46
1.2 Algunos indicios hacia la Reforma de 1994	48
1.2.1 Contexto interno	51
1.2.2 La aprobación de la Reforma	53
1.3 El Contenido de la Reforma	55
1.4 ¿Cuál es la importancia de la Reforma de 1994?	59

2. Espacios para la formación de consensos en Seguridad Pública y Justicia Penal.	61
2.1 Sistema Nacional de Seguridad Pública	63
2.2 Consejo Nacional de Seguridad Pública	64
2.3 Consejos estatales y municipales de Seguridad Pública	65
2.4 Las Conferencias Auxiliares	66
2.4.1 Conferencia de Prevención y Readaptación Social	66
2.4.2 Conferencia Nacional de Procuración de Justicia	67
2.4.3 Conferencia Nacional de Participación Municipal	69
2.4.4 Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública.	70

CAPÍTULO III

LA DEMOCRACIA, EL FEDERALISMO Y LA DIVISIÓN DE PODERES. UNA APROXIMACIÓN POLÍTICO INSTITUCIONAL PARA LA COMPRENSIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL EN MÉXICO. 73

1. Evaluación político- institucional de la Seguridad Pública y Justicia Penal en México	73
1.1 Los actores político-institucionales de la seguridad pública	74
1.1.1 El consenso en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal	75
1.2 La seguridad pública y la política. Realidad Ineludible	79
2. La democracia en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal	82
2.1 El Gobierno democrático en México	83
2.1.1 ¿Cómo se gobierna en la democracia?	88
2.1.2 La percepción de la ciudadanía sobre democracia y seguridad pública	95
2.1.3 Anotaciones básicas sobre seguridad y democracia	97
2.2 ¿Cómo debe ser el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en una Democracia?	102
2.3 Los espacios para el consenso. ¿Un camino democrático?	106
2.3.1 El Sistema Nacional de Seguridad Pública	107
2.3.2 Consejo Nacional de Seguridad Pública. La reunión de la República	110
2.3.3 Conferencia Nacional de Procuración de Justicia	116
2.3.4 Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social	119
2.3.5 Conferencia Nacional de Participación Municipal	121
2.3.6 Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública	122
2.3.7 Conferencia Nacional de Gobernadores	123
3. Federalismo	126
3.1 La inercia de la Reforma en los Estados. Hacia la federalización de la seguridad pública	129
3.2 El Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública	132
3.3 Los Recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública	137
3.4 Relación Estados y Municipios	144

4. División de Poderes	146
4.1 La Seguridad Pública en el Poder Legislativo	147
4.2 Los partidos políticos y la Seguridad Pública en el Poder Legislativo	150
4.2.1 Partido de la Revolución Democrática	153
4.2.2 El Partido Revolucionario Institucional	154
4.2.3 El Partido Acción Nacional	155
4.3 La Seguridad Pública y el Poder Legislativo en las entidades federativas	157
4.4 Relación entre eslabones, Ejecutivo-Legislativo-Judicial	159

CAPÍTULO IV
EL NUEVO RUMBO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y
JUSTICIA PENAL. ¿DEMOCRACIA, FEDERALISMO Y DIVISIÓN
DE PODERES? 163

1. La Seguridad Pública y la Justicia Penal en el sexenio foxista	163
1.1 La Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal	166
1.2 La Marcha del 27 de Junio de 2004	169
1.3 Acuerdo Nacional para un México Seguro	170
1.4 El fin de sexenio de Vicente Fox Quesada	174
1.5 Propuestas sobre Seguridad Pública en las campañas políticas para la Presidencia de la República	176
2. La Seguridad Pública y la Justicia Penal en la gestión de Calderón Hinojosa	178
2.1 La iniciativa de Reforma	179
3. ¿Existe una política transexenal de Seguridad Pública?	180
4. Las Nuevas Reformas	181
4.1 Juicios orales	183
5. ¿Qué hace falta para fortalecer la democracia, el federalismo y la división de poderes en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal?	184

CONCLUSIONES 187

BIBLIOGRAFÍA 193

HEMEROGRAFÍA 198

SITIOS ELECTRÓNICOS 199

INTRODUCCIÓN.

Uno de los temas de mayor relevancia en nuestro país es la Seguridad Pública, esto en virtud de que es una de las cuestiones que mayor impacto tiene en la sociedad y que por ende genera un alto nivel de demanda a los gobiernos actuales. Hay una demanda por parte de la sociedad a los gobiernos -que no es gratuita pues es una de las funciones básicas y elementales del Estado es la preservación de la seguridad- y el Estado tiene que estructurar su andamiaje para hacer efectiva esta función.

Durante los últimos años he dedicado parte de mis esfuerzos a los temas de seguridad pública con los cuales tuve la oportunidad de conocer los diferentes procesos que a nivel operativo y organizacional existen entre la federación y las entidades federativas, dándome elementos para cuestionar y al mismo tiempo afirmar la latente necesidad que existe para que las instituciones respondan a criterios democráticos, federales, y de división de poderes. Es decir que formen parte integral del Estado Mexicano.

Asimismo he tenido la oportunidad de integrarme en temas de derechos humanos desde la sociedad civil organizada, donde mi interés siempre estuvo vinculado a los temas de seguridad pública y justicia penal y justo ahí, descubrí la importancia de que las instituciones respondan a los diferentes temas de la democracia, muchos de ellos aún muy complejos para una sociedad como la mexicana, y tareas muy sensibles para el gobierno en concreto.

Esta investigación surge de una inquietud fundamental: ¿Cómo se ha organizado el Estado mexicano para responder a esta función básica, dentro de un esquema democrático, federalista y de división de poderes que ciñe al Sistema Político Mexicano? Pues necesariamente el andamiaje institucional de la Seguridad Pública tiene que responder a las características de éste.

Bajo esta premisa anteriormente enunciada hay una racionalidad política a la que el entramado institucional de la seguridad pública y la justicia penal tienen que atender y que también se desarrolla en algunos elementos, bajo una visión positiva de la política como componente de negociación y de formación de consensos básicos entre las diferentes partes.

Así pues me di a la tarea de investigar sobre estos temas para conocer el estadio actual de la Seguridad Pública y la Justicia Penal. La investigación parte de una coyuntura que es la Reforma de 1994, que intenta responder jurídica y organizacionalmente a las demandas de seguridad, por lo que establece un marco jurídico concreto con respecto a la coordinación entre los Estados y la Federación y al mismo tiempo se establece la necesaria interacción bajo un sistema integral de la seguridad pública, integrado por el subsistema de la prevención del delito, la procuración de justicia, la administración de justicia y la readaptación social, cada uno de ellos con competencias y naturalezas diferentes pero vinculadas a los otros componentes del sistema.

Posteriormente en México, se han presentado varias iniciativas de reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal destacando las presentadas por los titulares del Ejecutivo, por Vicente Fox Quezada en 2004 y por Felipe Calderón Hinojosa en 2007.

El título responde en parte a una de las principales conclusiones de esta tesis que está fundamentada a lo largo de los siguientes cuatro capítulos. El título es la Reforma Inconclusa al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal frente a la Democracia, el Federalismo y la División de Poderes. Y justamente responde a una de las conclusiones pues la reforma de 1994 en la que se asentaron los diferentes componentes en torno al federalismo y división de poderes, no ha sido fortalecida.

En el primer capítulo se analiza el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en México. En principio se hace una revisión conceptual con el objetivo de asentar el porqué la seguridad pública y la justicia penal son una de las funciones básicas del Estado y porque tiene que responder a esta demanda de la sociedad.

Posteriormente se profundiza en la revisión histórica de los diferentes componentes del Sistema bajo una visión integral. Se revisa la estructura genérica de los subsistemas de prevención del delito, procuración de justicia, administración de justicia y readaptación social, bajo el entendido de que cada entidad federativa tiene sus propias especificidades. Sin embargo se logra establecer que existe una necesidad de que las distintas partes estén coordinadas en los diferentes niveles de gobierno.

Finalmente en este primer capítulo también se revisan algunos elementos que han sido importantes para analizar el fenómeno de la inseguridad pública, como es el caso de la incidencia delictiva y la percepción ciudadana, que han sido fundamentales para evaluar la situación y por ende para la toma de decisiones, sin omitir desde luego el marco jurídico nacional en los tres órdenes de gobierno así como el marco internacional vigente en el país.

El segundo capítulo se enfoca a explicar el contexto de la Reforma de 1994, y se parte de la idea de que toda norma jurídica emana de una realidad social, es por ello que se revisa el contexto político, económico y social orientado en todo momento a comprender el porqué una Reforma como la de 1994 fue presentada y aprobada. Explicando cuáles eran las necesidades del momento y la pertinencia de la misma.

Este capítulo se divide en dos grandes apartados, el primero de ellos enfocado concretamente a la Reforma y el segundo a los espacios que se abrieron para la formación de consensos.

En la parte correspondiente al contexto, se analiza el contexto externo –ya enunciado anteriormente- y en el contexto interno sobre la dinámica institucional y los principales motores que propiciaron la presentación y la aprobación de la Reforma. se profundiza en el significado de la Reforma, tanto en términos jurídicos, así como en el impacto que tuvo a nivel nacional explicando la importancia de las principales modificaciones.

El tercer capítulo es sin duda el más extenuante de todos, en el sentido de que una vez que se planteó el andamiaje institucional a partir de la Reforma de 1994 no restaba más que comenzar a indagar qué es lo que había ocurrido en torno a estos tres grandes ejes que son la democracia, el federalismo y la división de poderes.

Así pues, este tercer capítulo inicia con un planteamiento básico sobre la importancia de un análisis político-institucional en el tema de seguridad pública y justicia penal y al mismo tiempo se bosquejan aquellos componentes importantes desde esta nueva perspectiva. Por una parte se hace un mapeo de los principales actores, así como de las necesidades de que la política en su sentido positivo, sea parte de las negociaciones en seguridad pública.

Con respecto a la democracia, se comienza explicando cuál ha sido la dinámica nacional con respecto a este gran tema, cuáles son los principales logros y los principales obstáculos, para así poder cuestionar y responder a la pregunta: ¿Cómo debe ser el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en una democracia? Se hace una revisión de los diversos puntos que se anotaron como aquéllos fundamentales en la democracia y la existencia o no de estos en los procesos de seguridad pública y justicia penal en México.

Se revisan los espacios que a partir de la Reforma de 1994 se abrieron para la discusión de los temas principales, partiendo de que la negociación y el debate de ideas son de las principales virtudes de la democracia. Se revisa el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social, la Conferencia Nacional de Participación Municipal, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Gobernadores, evaluando por una parte el impacto que han tenido en la creación de políticas y programas y por otra si los mecanismos implementados han servido para construir un camino democrático en la deliberación.

Sobre Federalismo se analiza la situación nacional para reconocer que hay situaciones estructurales de las instituciones políticas, de las cuales no están exentas las dependencias de seguridad pública y justicia penal. Posteriormente se revisa por una parte cuál fue el impacto de la Reforma Federal en las entidades federativas y después se revisan los mecanismos que se han ido consolidando para fortalecer el federalismo como los Convenios de Coordinación entre otros. De manera específica se revisa la relación de los Estados y los Municipios sin hacer ningún estudio de caso, pero sí enunciando las grandes líneas que pueden ser perceptibles en este tipo de relación.

El tema de los recursos también forma parte de este apartado de federalismo, pues a través de un esquema federalista es por el que se hace entrega de los recursos financieros a las entidades federativas, e incluso se ha llegado a afirmar que justamente estos recursos son el motor que da vida a los diferentes espacios para la formación de consensos. Se revisan cuestiones sumamente delicadas como el rezago en el ejercicio de los recursos, así como de la escasa transparencia y rendición de cuentas.

En relación a la división de poderes se analizan dos grandes temas. El primero relacionado concretamente al Poder Legislativo que desde la Reforma de 1994 tiene la facultad de legislar sobre seguridad pública. Ahí se revisan las principales modificaciones que en el seno del Congreso de la Unión se han realizado para dar cumplimiento a esta facultad, y posteriormente se revisan los temas que han estado vigentes en las agendas de los partidos políticos con respecto a la seguridad pública y la justicia penal. Desde luego no se omite revisar la situación de los estados de manera generalizada.

También se aborda la relación entre los diferentes eslabones o subsistemas de la seguridad pública, los cuales se depositan en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial teniendo cada uno competencias diferentes, pero necesariamente vinculados sobre todo en un marco de coordinación.

Por último el cuarto capítulo abre la puerta a nuevas reflexiones partiendo del análisis de las dos últimas iniciativas de Reforma presentadas en el Congreso de la Unión por parte de los Titulares del Ejecutivo. Sin hacer un análisis exhaustivo en términos jurídicos, si se reúnen los elementos necesarios para argumentar la ausencia de propuestas para fortalecer la democracia, el federalismo y la división de poderes en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.

Para cerrar este último capítulo se hace una revisión de la situación actual, cuestionando sobre la existencia de una política transexenal de seguridad pública, y se plantean algunos de los elementos necesarios para responder la inercia democrática y federalista desplegada a partir de la reforma de 1994.

Como parte de la investigación se realizaron algunas entrevistas a diferentes actores vinculados al tema de la seguridad pública y justicia penal, cuyas respuestas fueron de mucha utilidad para argumentar en torno a los temas desarrollados en el tercero y cuarto capítulo cuyas fuentes de consulta son prácticamente nulas.

Se entrevistaron a funcionarios públicos y ex funcionarios públicos: el Lic. Mayolo Medina Linares, quien fue Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Mtro. Carlos Mendoza Mora quien fue Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública y actualmente titular de la columna de seguridad pública del periódico *El Economista*, el Lic. Oscar Aguilar Sánchez quien también fue Coordinador Regional y actualmente es consultor en el tema, y la Dra. García Villegas, Secretaria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se entrevistó al Mtro. Pablo Parás García quien es Director de DATA Opinión Pública y Mercados SC, empresa de opinión pública que en los últimos años ha llevado a cabo encuestas en las que se incluye el tema de la inseguridad. Recientemente coordinó el Barómetro de las Américas en México.

Asimismo se recurrió a la importante opinión de representantes de la Sociedad Civil Organizada: El Mtro. Juan Sandoval y la Lic. Margarita Castilla, ellos son responsables del proyecto de seguridad pública que desde hace algunos años lleva a cabo FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. Principalmente han investigado sobre el presupuesto asignado a la seguridad pública, y también han

realizado encuestas sobre el desempeño de las corporaciones policiales; la Dra. Gloria Ramírez. Actualmente es Presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, ha realizado múltiples investigaciones sobre el cumplimiento y respeto a los Derechos Humanos en México y; la Dra. María Elena Morera, que actualmente es Presidenta de México Unido contra la Delincuencia, por lo cual ha estado muy vinculada al tema de la seguridad pública en México llegando incluso a formar parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública como invitado sin voto.

En lo particular estoy muy agradecida con todos los comentarios que me hicieron llegar a través de las entrevistas, cuyos extractos más importantes forman parte de esta investigación y son debidamente citados. Así como aquellas recomendaciones hechas fuera de las entrevistas y que fueron completamente atendidas y de gran utilidad para buscar sobre nuevas líneas de análisis.

El terminar un documento de este tipo, me genera gran expectativa pues estoy convencida de que muchos de los temas que se enuncian en esta investigación podrían ser el inicio de grandes investigaciones que contribuyan a fortalecer el análisis político institucional sobre la seguridad pública y justicia penal.

México, Distrito Federal, Mayo de 2008

CAPÍTULO I

EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL EN MÉXICO

No sacamos de la historia las lecciones morales que deberíamos sacar.

E. Burke

Es menester destacar que existen diferentes dimensiones a través de las cuales se puede analizar la problemática de la inseguridad pública. Esto debido a que es un fenómeno multifactorial derivado del ámbito económico, social, cultural, político e institucional.

Sobre el análisis económico se han realizado estudios que relacionan la pobreza, el desempleo y la marginación a la proclividad de cometer un delito. En relación al análisis social, se presentan correlaciones en las cuales se ha llegado incluso a determinaciones de tipo darwinista.

Con respecto al ámbito cultural, uno de los más explorados para realizar programas y políticas públicas en torno a la prevención del delito, se enfoca a los diferentes grupos sociales, principalmente jóvenes, con el fin de prevenir la comisión de algún acto delictivo, el consumo de drogas, entre otros aspectos.

El análisis político institucional es quizá uno de los ámbitos menos explorados para dilucidar sobre el fenómeno de la seguridad pública, a pesar de que ésta es un servicio público y es función del Estado como lo establece nuestra Constitución Política y como desde hace mucho tiempo lo han enfatizado los teóricos políticos, actualmente no se ha realizado muchos trabajos en torno al tema.

El Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, forma parte del sistema político mexicano, y por tanto no escapa a las reglas de la democracia, la división de poderes y el federalismo que dan sustento y eje a nuestra forma de gobierno. Incluso algunos especialistas han referido que hoy en día uno de los desafíos más importantes de la democracia en México son la seguridad y el estado de derecho.

El presente capítulo tiene como objetivo, el plantear el marco en el cual se desarrolla el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, estableciendo cómo ésta es una función del Estado y forma parte importante en la sociedad. Además se contextualizará sobre el panorama institucional que opera en México, así como aquellos elementos que son importantes en la toma de decisiones de los diferentes actores del Sistema.

1. Conceptos generales.

Desde hace algunas décadas el problema de la inseguridad se ha convertido en uno de los temas centrales de las agendas públicas en los diferentes gobiernos, llegando incluso a convertirse en un asunto prioritario por los altos costos que sus múltiples efectos generan en la sociedad.

La inseguridad es referida constantemente como uno de los principales problemas en muchos países del mundo, la sociedad día con día clama por más y mejor seguridad pública, sin embargo ¿A qué nos referimos cuando hablamos de seguridad pública? ¿Cuáles son los límites de las funciones de la seguridad?

Con el objetivo de dar respuesta a estas preguntas nos referiremos a los conceptos de Seguridad Pública y Justicia Penal, que son las dos categorías más importantes a referir en el Sistema, partiendo de la importancia de que la seguridad va de la mano de la justicia y el Estado de Derecho.

1.1 Seguridad Pública

La seguridad pública es una de las funciones principales del Estado, así lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y así ha sido referida en la conformación y trayectoria del Estado moderno.

Para entender este concepto, es necesario recurrir al termino seguridad, entendida como “la situación en la cual se está a salvo de todo riesgo y peligro, es una aspiración del ser humano que le lleva a pactar con sus semejantes la vida comunitaria, la convivencia social, la creación del Estado, el que a través de las normas de derecho proporcionará a los miembros de su población la seguridad jurídica traducible como la certidumbre del individuo de que su persona, bienes y derechos están a salvo de ataques violentos e indebidos”.¹

La función de Seguridad Pública es importante para garantizar la convivencia social, así como la estabilidad económica, política y social de una nación. “La seguridad pública como es apreciada en la teoría jurídica, es un servicio que corresponde prestar al Estado en beneficio de los habitantes”.²

El hombre, según la tradición contractualista del origen del Estado, se une en sociedad para protegerse de los otros, asegurando el bien máspreciado: la vida. A través de un pacto o contrato social, el hombre cede sus derechos y otorga al Estado la facultad para ejercer la violencia con el fin de garantizar el orden y la paz al interior de la sociedad.

¹ Fernández Ruiz, Jorge, **Seguridad Pública Municipal**, UNAM/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia, México, 2003, p. 21

² Alvarez Icaza Longoria, Emilio, Seguridad Pública, Constitución y Derechos Humanos en Seguridad Pública. **Voces diversas en un enfoque multidisciplinario**, Porrúa, México, 2005, p. 33.

En este orden de ideas, Locke partiendo de que el hombre es libre, igual e independiente por naturaleza, interpretó que “se recurre al Contrato Social para defender y proteger con fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado con la intermediación de la institución estatal que lo haga permanecer tan libre como antes”³ es decir, bajo su propio consentimiento se une en sociedad con otros seres humanos para preservar la seguridad de todos ellos y la suya misma.

Hobbes, por su parte reflexiona en torno a un estado de naturaleza en el cual existe una guerra de todos contra todos, en la cual no es posible mantener la seguridad, por tanto pactan y constituyen el Estado como un hombre artificial. “La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos formando Estados) es el cuidado de su propia conservación, y por añadidura, el logro de una vida más armónica, es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra que, tal como hemos manifestado, es consecuencia necesaria de las pasiones naturales de los hombres, cuando no existe poder visible que los tenga a raya y los sujete, por temor al castigo, a la realización de sus pactos y a la observancia de las leyes de naturaleza”⁴

Rousseau, parte de que “La condición original del hombre era racional, pacífica, feliz y en uso pleno de su libertad, de la que fue arrancado porque no pudo hacer frente por sí solo a todos los obstáculos que se le interponían, viéndose obligado a llegar a una situación de asociación forzada que alienó y enajenó su libertad”⁵ en esta asociación, al ceder su libertad, el hombre obtiene su seguridad.

De tal manera que la constitución del pacto y el Estado será el garante de la conservación de la vida y de la observancia de un orden que permita mantener límites entre hombres, así pues cede su libertad a cambio de la seguridad.

La constitución del Estado, además de preservar la paz y asegurar la vida de los hombres, establecerá un orden con límites. Así pues “del mismo modo que los hombres para alcanzar la paz y, con ella, la conservación de sí mismos, han creado un hombre artificial que podemos llamar Estado, así tenemos también que han hecho cadenas artificiales, llamadas leyes civiles que ellos mismos, por pactos mutuos han fijado fuertemente, en un extremo, a los labios de aquel hombre o asamblea a quien ellos han dado el poder soberano; y por el otro extremo, a sus propios oídos.”⁶

Las leyes, que en un principio serán las leyes de naturaleza serán las rectoras de la convivencia y al mismo tiempo las garantes de la seguridad de los hombres. Al Estado corresponde vigilar el cumplimiento de estas leyes, es decir le atañe mantener el orden y la seguridad de los hombres a través del cumplimiento de las leyes.

“Los Estados modernos surgen de la necesidad de garantizar la seguridad tanto física como jurídica a sus habitantes, ésta es su principal función. Los Estados establecen el andamiaje jurídico que permita fortalecer aquellas instituciones que

³ Locke, John, **Ensayo sobre el gobierno civil**, Ediciones Gernika, México, 2003, p. 68-69

⁴ Hobbes, Thomas, **El Leviatán**, FCE, México, 137.

⁵ Rousseau, **El Contrato Social**, Porrúa. México, p. 142

⁶ Hobbes, **Op. Cit.** p. 173

pueden garantizar, o deban garantizar en el fondo ese deber del Estado".⁷ Este es el deber ser del Estado, en el cual los hombres se instituyen para preservar su seguridad, en tanto la seguridad es una función inalienable del Estado y tiene que valerse de los medios jurídicos para hacerlo posible de la mejor manera posible, sin afectar los derechos fundamentales de la sociedad.

Un aspecto a destacar sobre el desarrollo institucional de la seguridad pública es el surgimiento de las ciudades pues "La policía es una institución social cuyos orígenes se remontan a las primeras aglomeraciones urbanas, siendo comúnmente considerada como una de las formas más antiguas de protección social y el principal modo de expresión de la autoridad. Íntimamente ligada a la sociedad que la ha creado, su filosofía general, su forma de organización y las funciones específicas que ha de cumplir dependerán fundamentalmente de las características socio-políticas y culturales de la comunidad en la que deba actuar. En otros términos... cualquier cambio en esta institución deberá tomar en cuenta, entre otras consideraciones, el modelo de sociedad al que se quiere pertenecer y el tipo de servicio policial que ha de corresponderle."⁸

Asimismo, a principios del siglo XVI, Maquiavelo, establecía claramente la naturaleza de la ciudad como garante de la seguridad pues señalaba que "la escasa seguridad de que gozan los habitantes que viven dispersos, la imposibilidad para cada uno de ellos (sea a causa de la situación, sea por su número reducido) de resistir aisladamente al ataque del enemigo que se presente, la dificultad de reunirse a tiempo cuando éste se acerca, la necesidad de abandonar entonces la mayoría de sus moradas (las cuales pasan a ser propiedad de los asaltantes): tales son los motivos que empujan a los primeros habitantes de un país a construir ciudades para escapar a dichos peligros."⁹

Posteriormente "la necesidad de proteger los derechos conseguidos por los burgueses y de garantizar su libertad dentro de la ciudad, suscitaba a su vez el establecimiento de una autoridad capaz de mantener la seguridad. Consecuentemente pues, la policía presenta la doble originalidad de ser la más antigua institución de protección social y la principal forma de expresión de la autoridad."¹⁰

Así pues, además de tener como antecedente la constitución del Estado a través del pacto o contrato social, se tuvo un proceso a través del cual los hombres que vivían desagregados, se fueron adecuando a la vida en comunidades que paulatinamente se convirtieron en ciudades, en las cuales el orden fue de vital importancia para la convivencia. En este contexto aparece una de las figuras importantes para la preservación del orden que es la policía.

En su acepción más básica el concepto seguridad se refiere a estar libre de cuidados, "la palabra proviene de securitas, la cual deriva del adjetivo securus (de segura), que en su sentido más general, significa estar libre de cuidados. En sentido amplio, la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un

⁷ Entrevista personal realizada al Lic. Medina Linares. Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁸ José María Rico (comp.), **Policía y sociedad democrática**, Alianza Editorial, 1983, España, p. 29.

⁹ Maquiavelo, Discurso sobre la década de Tito Livio, en: **Obras Políticas**, Instituto Cubano del Libro, Cuba, 1971, p. 144

¹⁰ Bertrand des Saussaies: **La machina policiere**, citado en: **Policía y sociedad democrática**, p. 51

peligro. Una persona dentro de una casa puede sentirse segura respecto a las inclemencias del tiempo; un combatiente puede estar seguro en una trinchera respecto del peligro de un ataque al enemigo. Esto nos muestra que el concepto varía según sea el tipo de peligro con el cual se relaciona.”¹¹ Es decir, la seguridad se refiere a la preservación de la integridad de los individuos y de la comunidad en su conjunto, poniéndolos a salvo de cualquier peligro externo o incluso interno.

En términos amplios “la seguridad es una condición humana básica que permite la supervivencia del hombre, y a la cual, en términos de una necesidad por satisfacer, cada cultura ha respondido generando mecanismos institucionalizados para salvaguardarla. Cada cultura es entonces la que produce o deja de producir su propia seguridad.”¹²

El reconocimiento de la seguridad como una condición humana básica es fundamental pues sólo en esta justa medida se puede comprender el ejercicio del monopolio legítimo de la violencia que es referido por Weber, y al mismo tiempo se puede acotar, porque la seguridad es uno de los deberes fundamentales del Estado.

Ahora bien, un tema que se vincula ampliamente con la seguridad pública es la seguridad nacional. En ese sentido debemos establecer las diferencias que existen entre seguridad pública y seguridad nacional.

Diferencia entre los objetivos de seguridad nacional y seguridad pública.

Seguridad Nacional	Seguridad Pública
Mantener la unidad del Estado. Defender la soberanía nacional. Defender el territorio. Velar por un desarrollo económico, social y político equitativo. Garantizar la convivencia pacífica y el orden público Garantizar la paz social.	Mantener la unidad de la sociedad. Defender la propiedad privada y la integridad física de los ciudadanos mediante mecanismos de control penal. Es obligación del Estado proteger a la ciudadanía mediante mecanismos de prevención del delito y procuración de justicia. Garantizar la convivencia pacífica y el orden público.

Fuente: Ana María Salazar, Seguridad Nacional Hoy.

Con respecto a la seguridad pública, Ana María Salazar describe cuál es el ámbito de ésta señalando que es la responsable de mantener la unidad de la sociedad, de defender la propiedad privada y la integridad física de los ciudadanos mediante mecanismos de control penal así como garantizar la convivencia pacífica y el orden público. Un aspecto vital es que es obligación del Estado proteger a la ciudadanía mediante mecanismos de prevención del delito y procuración de justicia.

¹¹ Centro de Estudios sobre Seguridad Pública y Derechos Humanos de la Laguna del Estado de Coahuila, www.halcon.laguna.ual.mx/centro/seguridad.html

¹² Acuña S., Pedro Pablo, **Seguridad e Inseguridad Urbana.**, Chile, 1998, p. 26

Enfatiza en que “si el gobierno no puede resolver los problemas mediante el consenso y apegado a los procedimientos que marca la ley, éstos entran en un nuevo ámbito de solución, lo que significa que la situación se agravó. El Estado tiene

que tomar una decisión, si quiere resolver el problema dentro del ámbito de la seguridad pública. Para esto, todos los Estados tienen en su sistema de justicia mecanismos de represión que utilizan para someter a los individuos o grupos que no respetan el estado de derecho y violan las leyes. La solución de un problema en este ámbito ya implica cierta gravedad, pues se está violentando una ley. Esta es la última instancia en la que las democracias resuelven los conflictos graves, sin alterar el estado de derecho, aunque se recurra a mecanismos represivos que pueden incluir el uso de la fuerza pública, autorizada para intervenir en la vida privada de las personas y a obtener la información necesaria.”¹³

Es importante observar que “El concepto de “seguridad” es recuperado por el discurso político por excelencia de la modernidad como un “derecho” pero también como una obligación del poder público, definido como gobierno o Estado.”¹⁴ Es decir, se tiene una doble connotación del concepto moderno de seguridad, siendo que éste se tiene como derecho y como obligación.

Como derecho podemos encontrar los antecedentes ya estatuidos en la Declaración francesa de 1793 que en su artículo 8º señala que la Seguridad consiste en la “protección otorgada por la sociedad y cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades.”¹⁵

Posteriormente, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada el 10 de diciembre de 1948, establece que “Todo individuo tiene derecho a la seguridad de su persona.”¹⁶

Más tarde, en el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos se ratifica este derecho y además señala que los Estados parte del mismo, se comprometen a “Garantizar a los hombres y mujeres la igualdad en el goce de la seguridad y de todos los demás derechos civiles y políticos.”¹⁷

La seguridad, entendida como un derecho fundamental, -como se incluye en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- tiene un carácter inalienable que debe ser procurado y garantizado por el Estado mexicano.

Así pues la antítesis o idea negativa de la seguridad: la inseguridad, es un problema real que aqueja a las sociedades modernas y por tanto debe ser atendida, por lo cual adquiere un carácter predominante colocándose en los temas de alta importancia de las agendas gubernamentales.

¹³ Salazar, Ana María, **Seguridad Nacional Hoy**. El reto de las democracias, Nuevo Siglo Aguilar, México, 2002. p. 64

¹⁴ Gamboa Montejano, Claudia, **Seguridad Pública: Leyes, políticas y programas de gobierno, en México y varios países del mundo**, Sistema Integral de Información y Documentación, de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Biblioteca del H. Congreso de la Unión, México, Noviembre de 1998, p. 1

¹⁵ **Declaración Francesa de 1793**, Artículo 8º

¹⁶ **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, Artículo 3º

¹⁷ **Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos**, Artículo 9.1

Una vez asentado el porqué la seguridad pública es un derecho y una obligación que recae en el Estado y que por ende, éste tiene que responder a la dinámica política y social adelantaremos sobre una definición concreta de seguridad pública.

Es necesario referir que el objeto de este estudio pretende ser de tipo político e institucional y por tanto las definiciones propuestas responden a este criterio, tratando de dar una explicación y al mismo tiempo una acotación a los problemas aquí planteados.

De manera específica el Artículo 21 Constitucional señala que "La seguridad pública es una función a cargo de de la federación el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación y 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."¹⁸

Así pues, en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que es la Ley reglamentaria del Artículo 21º Constitucional después de su Reforma en 1994, menciona y "concibe la función de seguridad pública estatal con un sentido preciso que la entiende como la materia de prevenir y perseguir delitos, pero también con un sentido lato, la de comprender al resto de las acciones que de una manera conjunta confluyen a las finalidades superiores de sus objetivos; propone que se reconozca así, la interpretación auténtica de un nuevo concepto constitucional de la función estatal de la seguridad pública, principalmente porque concebirlo así, permitirá aprovechar toda su utilidad jurídica para construir y operar con eficacia este sistema; concluyendo que, se ha estructurado el concepto de seguridad pública en dos ejercicios metodológicos: primero por sus acciones y segundo por sus conductos; aquéllas, son las partes funcionales que componen la seguridad pública y éstas, las autoridades a través de las cuales se realiza y complementa la función."¹⁹

En un concepto más amplio, la seguridad pública trasciende a la protección de la paz pública a través de acciones institucionales, como González Ruiz sugiere la seguridad pública es "El conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y de la policía administrativa. Incorpora también las actividades de procuración e impartición de justicia."²⁰

Bajo este enfoque institucional podemos decir que "La seguridad pública es definida por la ley como una función estatal, con atribuciones de mando y orden, cuyos fines son por una parte la salvaguarda de la inseguridad y derechos de las personas y por la otra la preservación de las libertades del orden y la paz públicas.

¹⁸ Artículo 21 párrafo 4º y 5º

¹⁹ Gamboa Montejano, Claudia, *Op. Cit.*, p. 1

²⁰ González Ruiz, Samuel, et. al., **Seguridad pública en México**, UNAM, Serie de Justicia, México, 1994, p. 23

Se definen reglas para la actualización y profesionalización de los integrantes de las instituciones policiales para que se apeguen a los principios fundamentales de la seguridad pública: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.²¹

A través del tiempo y la evolución institucional de nuestro país el concepto de seguridad pública ha cambiado, "La idea o concepto de seguridad pública en México, hasta hace poco se asociaba únicamente aquella actividad a cargo de los municipios en relación con la vigilancia, la prevención de la delincuencia y la aplicación del Bando de Policía y Buen Gobierno, como reglamento que prevé y sanciona diversas faltas e infracciones de carácter administrativo, que afecten el orden y la armonía de la ciudad... Sin embargo, el alarmante incremento en los índices delictivos en todo el territorio nacional, encabezados por delitos relacionados con narcotráfico, con armas y explosivos con el patrimonio tanto de la nación, como de los estados y de los particulares así como delitos violentos, y la ya acreditada colusión de servidores públicos, que desde los niveles más modestos de la administración pública, de la procuración y administración de justicia y hasta de nuestras fuerzas armadas, apoyaron semejante desarrollo delictual, generaron un clima de incertidumbre y violencia generalizada, que lastima cada vez más a la sociedad."²²

Pero bien, justo de esa transformación del concepto de seguridad pública nos ocuparemos en esta investigación, por tanto ahora continuaremos con el otro componente que es la justicia penal.

1.2 Justicia Penal

En principio, es necesario referirnos al concepto de justicia, sin perder de vista que el concepto como tal es muy amplio, sin embargo en la presente investigación será retomado en dos niveles, como aspiración genérica en la convivencia social, y específicamente como justicia penal.

Según Maquiavelo, "...al principio del mundo, siendo pocos los habitantes vivieron largo tiempo dispersos, a semejanza de los animales; después multiplicándose las generaciones, se concentraron, y para su mejor defensa escogían al que era más robusto y valeroso, nombrándole jefe y obedeciéndole... Entonces se conoció la diferencia entre lo bueno y lo honrado, y lo malo y los vicios, viendo que cuando uno dañaba a su bienhechor se producían en los hombres dos sentimientos, el odio y la compasión; censurando al ingrato y honrando al bueno. Como estas ofensas podían repetirse, a fin de evitar dicho mal, acudieron a hacer leyes y ordenar castigos para quienes las infringieran, así nació el conocimiento de la justicia."²³

Para definir lo que significa justicia, partamos de una idea común vertida en diferentes autores: la justicia surge cuando hay un conflicto de intereses entre personas o grupos diferentes, a través de ella se institucionaliza el conflicto y mediante construcción de reglas específicas se puede llegar a acuerdos.

²¹ Centro de Estudios sobre Seguridad Pública y Derechos Humanos de la Laguna del Estado de Coahuila, **Op. Cit.**

²² **Ibid.**

²³ Maquiavelo, **El príncipe**, Capítulo XVII, Porrúa, México.

David Hume, en el *Tratado de la Naturaleza Humana*, plantea que la justicia como la virtud no es siempre natural, pues se requiere de algún motivo que nos conduzca hacia un acto justo, "las reglas de la justicia se establecen meramente por el interés"²⁴ y muchas veces un acto de justicia puede llegar a ser contrario al interés público e incluso perjudicial a la sociedad.

No obstante de esta posible doble connotación de la justicia planteada por Hume, es importante destacar "que sin la justicia la sociedad se disolvería inmediatamente, y cada uno caería en la condición salvaje y solitaria, que es infinitamente peor que la situación más mala que podamos conocer en la sociedad".²⁵

La justicia es necesaria, o cuando menos una aproximación a una justicia que dé orden y principios de paz y convivencia en una sociedad, es por así decirlo el complemento de la seguridad.

En Hobbes, el sentido de la justicia se orienta de manera similar a los planteamientos de Hume, pues parte de la naturaleza del hombre para explicar el origen del Estado y la transición de las leyes de naturaleza a las leyes civiles, donde por supuesto la Justicia adquiere un referente social fundamental. Al igual que Hume establece una relación de la Justicia y la Propiedad argumentando que no puede existir una sin la otra.

Para Kelsen, "la justicia es una cualidad posible, pero no necesaria de un orden social que regula relaciones mutuas entre los hombres. Sólo secundariamente es una virtud humana, ya que un hombre es justo si su conducta se adecua a las normas de un orden social supuestamente justo"²⁶, siguiendo este orden de ideas un orden social justo, significa que es satisfactorio, donde la felicidad social está garantizada.

Así pues, sin importar si la justicia es una virtud naturalmente humana, o es establecida meramente por el interés, es necesaria su existencia para regular el orden social.

En los debates contemporáneos el concepto de Justicia adquiere una nueva dimensión, así en 1971 Rawls publica la *Teoría de la Justicia* y con ella se abre un debate importante en torno a la justicia social.

Según Rawls, la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, pues tanto las leyes como las instituciones son creadas siguiendo la lógica del pacto social. En ese sentido, "en una sociedad justa, las libertades de la igualdad de ciudadanía se toman como establecidas definitivamente: los derechos de la justicia no están sujetos a regateos políticos ni al cálculo de intereses sociales".²⁷

Siguiendo a Rawls, como lo anota Brian Barry "la justicia social se predica primariamente en la estructura básica de una sociedad. Esta estructura está constituida por las demás instituciones que conjuntamente determinan el acceso (o

²⁴ Hume, David, *Tratado de la Naturaleza Humana*, Gernika, México, 1992, p. 288.

²⁵ *Ibid*, p. 289.

²⁶ Kelsen, Hans, *¿Qué es la Justicia?*, Ariel, España, 1992. p. 36

²⁷ Rawls, *Teoría de la Justicia*, FCE, México, 1978, p. 20

las probabilidades de acceso) de los miembros de una sociedad a los recursos que son los medios para la satisfacción de una amplia variedad de deseos"²⁸ estos recursos pueden ser el poder, el estatus y el dinero.

Casi todas las relaciones sociales son conflictivas, y siguiendo con la tradición contractualista, el Estado se instituye con la finalidad de brindar seguridad a la sociedad, a través de la mediación del conflicto. Para ello se constituyen los reglamentos e instituciones que velen por esta responsabilidad inherente del Estado, de manera genérica, estas instituciones y las reglas que de ellas derivan, son la manifestación tangible en la que se ejerce la justicia.

Una de las aproximaciones más tangible de la justicia es la justicia penal, la cual "no sólo limita la libertad, sino también crea libertad. En ella concurren la ley y la costumbre, la doctrina y la jurisprudencia, la prisión y el patíbulo, el magistrado y el verdugo: todos son protagonistas de la justicia penal, además claro está, de sus actores centrales: el delincuente, la víctima, la sociedad."²⁹

La justicia penal, es la respuesta al delito a través de la sanción. Se institucionaliza a través del derecho penal en el cual se tipifican los delitos y se establecen las sanciones para la comisión de cada uno de ellos.

La justicia penal institucionalizada puede entenderse como "la actividad desarrollada por el Estado a través del Ministerio Público, consistente en investigar las conductas presuntamente delictuosas, llevarlas a juicio promoviendo la imposición de su respectiva pena, representar y aconsejar jurídicamente a la federación y velar por la observancia de la Constitución Federal."³⁰

Hoy en día la justicia penal es uno de los ámbitos institucionales más cuestionados pues "no obstante la distancia, seguimos atrapados en la añeja concepción del Estado, un cuerpo concentrador de poder, que sólo actúa con un brazo, si, el de la justicia penal, que fue diseñada únicamente para actuar sobre delitos consumados y aplicar las penas."³¹

Como hemos revisado, seguridad pública y justicia penal son un binomio ineludible y en México también lo ha sido, ahora revisaremos específicamente cómo se ha desarrollado el sistema en nuestro país.

2. Racionalidad e integración del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.

El Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, es un concepto integrador de las funciones de prevención del delito, la procuración de justicia, la administración de justicia y la readaptación social.

La administración pública mexicana ha ido evolucionando históricamente, de manera tal que el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal también ha tenido su parte en esta evolución, "En 1821 existían en México sólo cuatro dependencias

²⁸ Brian, Barry, **Teorías de la Justicia**, Gedisa, España, 1995, p. 161-162.

²⁹ García Ramírez, Sergio, **Panorama de la Justicia Penal**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, p. 712

³⁰ Fillat Martínez, Napoleón, **La evolución de la procuración de justicia**, en: *Iter Criminis*, Revista de Ciencias Penales, N. 8, INACIPE, México, Octubre-Diciembre 2003, p. 77.

³¹ Peñaloza, Pedro José, Seguridad Pública: La crisis de un paradigma, en **Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario**, Porrúa, México, 2005, p. 563.

para auxiliar del titular del Ejecutivo, hoy su número se ha elevado a veinte. Pero la evolución de las dependencias en estos 185 años no ha sido sólo cuantitativa sino también cualitativa, pues su diferente estructura y funciones ha obedecido también a una evolución del concepto de gobierno y del Estado mismo, a lo largo de la vida independiente".³²

Todas y cada una de las nuevas dependencias del gobierno que fueron creadas son respuesta a las coyunturas de su tiempo, y por ende tienen una racionalidad propia que le da vida a sus procesos.

En términos históricos el marco legal de la seguridad pública y justicia penal es "heredero de los instrumentos elaborados en el siglo XIX, cuando se establece la seguridad como derecho o garantía ciudadana en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856. En éste la seguridad es incorporada constitucionalmente al artículo 30 que a la letra exponía: La nación garantiza a sus habitantes la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad."³³

Como es de suponerse las condiciones sociales de aquella época eran muy diferentes a las que se viven hoy en día, por lo cual aún y cuando se contaba con un esquema básico que daba respuesta a este artículo del Estatuto Orgánico, se podía controlar sin ningún obstáculo el fenómeno delictivo.

La población era de apenas 12 millones de habitantes, -aproximadamente una décima parte de la existente hoy en día- los asentamientos poblacionales eran pequeños, y eso permitía un control más estrecho, no sólo para las cuestiones de seguridad pública y justicia penal, sino para todas las tareas que se desarrollaban en el territorio nacional.

Asimismo las condiciones políticas eran diferentes, pues existía una centralización política que incluso permeaba a las instituciones de seguridad pública y justicia penal, "los cuerpos policiales al servicio de la sociedad, no existían. Eran corporaciones que respondían a los intereses de unos cuantos en su lucha por acabar con toda oposición. Más que ser utilizados para prevenir, su función era reprimir. El Ministerio Público, el Congreso, el Poder Judicial, estaban bajo las órdenes y al servicio de una Presidencia centralista, y la represión selectiva era un método brutal y eficiente para mantener el orden y la solidez del régimen. La prioridad no era responder a los mandatos legales, sino apoyar y garantizar la centralización político del gobierno, sin interesar los intereses de la población."³⁴

A partir de la consumación de la independencia se generaron una serie de reformas que hicieron posible la aparición de las nuevas dependencias del ejecutivo, en principio se debe referir a la Reforma Administrativa que se llevó a cabo en 1861 durante el gobierno del Presidente Juárez. Durante el Porfiriato se crearon nuevas Secretarías, como la de Comunicaciones y Transportes, esto derivado del auge que el sistema de transporte ferroviario tuvo durante el período, así también en 1891 "se

³² Carrillo Castro, Alejandro, **Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Descentralizada**, INAP, México, 2006, p. 11.

³³ **Estado y Seguridad Pública**, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, SSP/FCE, México, 2005 pag. 17

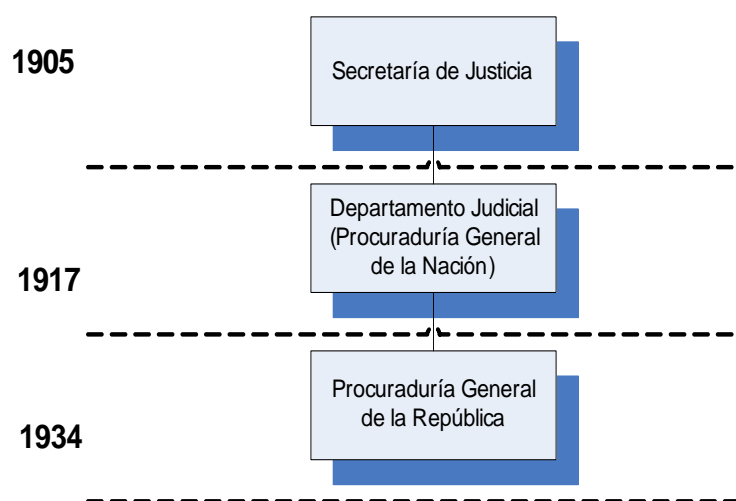
³⁴ *Ibid*, pág. 18

separaron las funciones de Fomento de las de Justicia e Instrucción Pública, dando nacimiento a la octava dependencia del ejecutivo, la Secretaría de Justicia.”³⁵

La Constitución de 1917 no fue muy explícita con respecto a la importancia de la Seguridad Pública y Justicia Penal en nuestro país, no obstante a partir de ella se logran algunos cambios importantes.

En el Siglo XX después de la Revolución Mexicana el cauce de la vida institucional se fue modificando gradualmente, y los primeros cambios significativos para el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal descansan en la Constitución de 1917, a partir de la cual “el propio Venustiano Carranza, promovió la creación del Departamento Judicial en lugar de la Secretaría de Justicia. Aquí cabría decir que, al desaparecer la Secretaría de Justicia, Carranza dio un paso muy importante para fortalecer la llamada división de poderes a nivel del Gobierno Federal, pues remitió al Poder Judicial a los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, que antes dependían de esta Secretaría y promovió que los Juzgados Menores y Civiles quedaran a cargo de los ayuntamientos. El nuevo departamento se quedó a cargo de un Procurador General.”³⁶ con lo que claramente se definen las competencias del Poder Judicial.

Evolución de la Procuración de Justicia en México.



Fuente: Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Descentralizada, INAP

En 1934, durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, al Departamento Judicial se le cambia el nombre a Procuraduría General de la República, con lo que las funciones del subsistema de procuración de justicia comienzan a delimitarse y establecerse.

³⁵ Carrillo Castro, Alejandro, **Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Descentralizada**, INAP, México, 2006, p. 20

³⁶ *Ibid*, p. 23

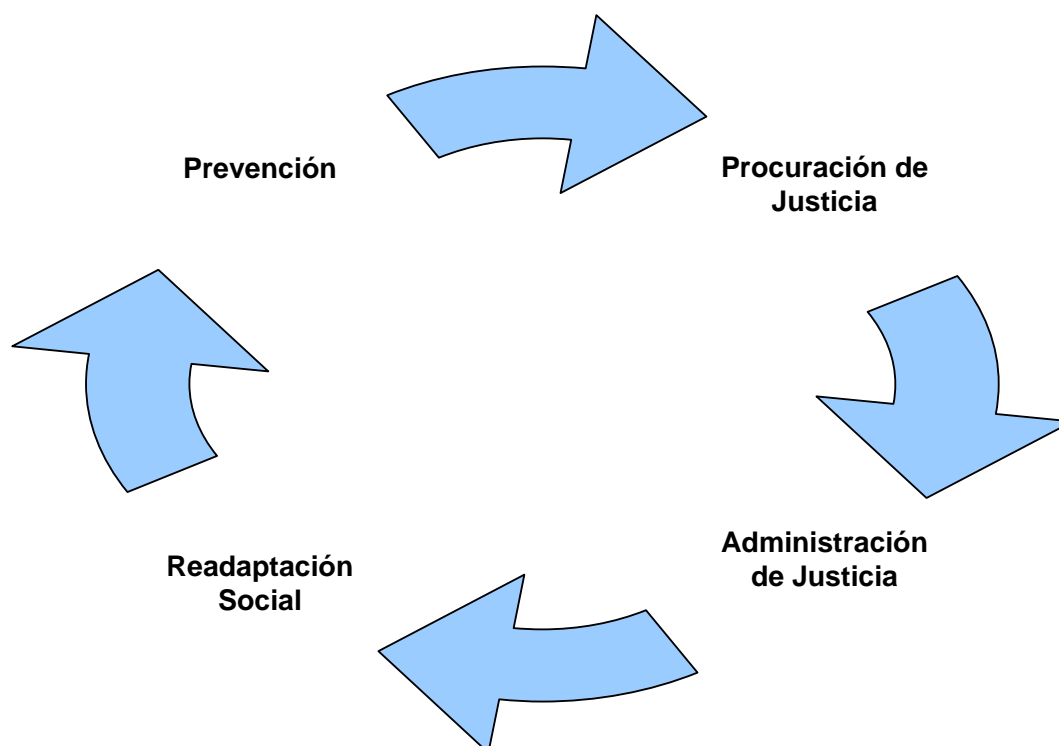
No obstante la prevención del delito, en lo que se refiere a la disuasión del delito a través de la policía uniformada, durante mucho tiempo subsistió la situación de no definir claramente los límites de la corporaciones policiales, y es hasta el gobierno de Miguel de la Madrid cuando se modifica el artículo 115 constitucional con el fin de precisar la organización y atribuciones del municipio, destacando la prestación del servicio de seguridad pública.

Así pues, "a pesar de estos esfuerzos, la decisión de dejar la responsabilidad de la seguridad pública en manos de los municipios limitó las acciones en contra de la delincuencia, ya que estos no contaban con los recursos financieros y humanos que les permitieran contrarrestar el embate del crimen en sus diferentes modalidades"³⁷ pues muchos de los municipios no tenían los recursos ni humanos ni financieros para la seguridad pública.

Como se puede percibir no existía una coordinación entre los diferentes subsistemas, pues los primeros intentos se realizan partir de 1988 y se consolidan en 1994 coyuntura importante a partir de la cual surge la presente investigación.

En el presente apartado se revisarán cada uno de los componentes del Sistema, especificando sus funciones esenciales y la importancia de la coordinación institucional entre ellos.

Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal



³⁷ Estado y Seguridad Pública, *Op. Cit.*, pág. 20

Estas funciones recaen en los diferentes poderes de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y se llevan a cabo en los distintos órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal)

Niveles de Gobierno	Función			
	Prevención	Procuración de Justicia	Administración de Justicia	Readaptación Social
	PODER EJECUTIVO	PODER EJECUTIVO	PODER JUDICIAL	PODER EJECUTIVO
Federal	Secretaría de Seguridad Pública Federal	Procuraduría General de la República	Poder Judicial de la Federación	Centros Federales de Readaptación Social
Estatal	Secretaría de Seguridad Pública Estatal	Procuraduría General de Justicia	Poder Judicial del Estado	Centros de Readaptación Social
Municipal	Dirección General de Seguridad Pública		Jueces de Paz	Cárceles Municipales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 21 define a la seguridad pública como un servicio público que debe desempeñar coordinadamente la federación, los estados y los municipios, “la inclusión de la seguridad pública en el artículo 21 constitucional, es decir en la parte dogmática, es por parte del constituyente permanente una decisión deliberada, se trata de entenderla como una garantía de los gobernados, y por eso no quedó comprendida dentro de la parte orgánica solamente”³⁸

El artículo tercero de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala que: Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. 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. 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. La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de

³⁸ González Ruiz, Seguridad Pública y Derechos Humanos: Acciones positivas estatales para su efectiva garantía, en *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, México, 2005, p. 282.

las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

“El concepto básico de coordinación de la seguridad pública surgió como una necesidad de adecuar la realidad existente a la responsabilidad específica, que en los términos originales de la Constitución desde la reforma de los principios de los 80, la seguridad pública era una responsabilidad fundamental de los municipios”³⁹ responsabilidad que en los municipios más rezagados de este país no fue posible llevar a cabo. En este sentido, las diferentes entidades y la federación compartían esta función con los municipios.

En la ley anteriormente citada se reglamenta la cadena de la seguridad pública que va de la prevención del delito, la procuración de justicia, la administración de justicia y la readaptación social. Cada una de estas esferas tiene sus propias competencias que están vinculadas como se presenta en el siguiente diagrama:



Diagrama de elaboración propia

A continuación describiremos brevemente cuáles son los componentes fundamentales que dan vida y sustento a cada uno de los eslabones del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal que son: Prevención del delito, procuración de justicia, administración de justicia y readaptación social.

³⁹ González Ruíz, *Op. Cit.*, p. 282.

2.1. Prevención del Delito

Específicamente la prevención del delito se refiere a "todas aquellas políticas, medidas y técnicas, encaminadas a inhibir las transgresiones a la ley. La forma más ostensible de ello es la vigilancia policial en los espacios públicos."⁴⁰

La forma cotidiana de llevar a cabo la prevención, es la vigilancia es decir la disuasión del delito con la policía uniformada de manera presencial, pero además se cuenta con niveles primarios de prevención que radican justamente en prevenir del delito, como las campañas contra el consumo de drogas, y los programas institucionales con instituciones de gobierno y organizaciones no gubernamentales.

Con respecto a la disuasión del delito a través de la policía uniformada tenemos que las principales funciones de la policía son: "el mantenimiento del orden público, la aplicación de la normativa vigente, la prevención del delito, el descubrimiento y arresto de los delincuentes, el control del tránsito y la prestación de numerosos servicios"⁴¹

En repetidas ocasiones la policía también cumple funciones de asistencia que varían de acuerdo a la comunidad en la que se desempeñe cada uno de los elementos operativos. Entre las más comunes podemos ubicar el resguardo y las visitas informativas en escuelas y colegios, el transporte de enfermos y heridos, la búsqueda de personas desaparecidas, la disputas entre vecinos, entre otros.

La principal función de la policía es mantener el orden y la paz pública, así como el bienestar y tranquilidad de la comunidad. La función de policía está compuesta por actividades del cuerpo policial y sus órganos auxiliares, de las que se destacan las siguientes⁴²:

- Vigilancia, a fin de mantener estable el orden público.
- Prevención del delito.
- Detención de infractores y auxilio al Ministerio Público en la persecución de presuntos delincuentes.
- Protección de la ciudadanía.
- Protección de los bienes, recursos materiales y medio ambiente del Municipio.
- Organización de la estadística del índice delictivo en el Municipio.
- Registro de "incidencias" y "novedades" relativas a las acciones de vigilancia y prevención ejecutadas por los elementos policiales.
- Custodia de los Centros de Detención Municipales.
- Comunicación y coordinación con la policía estatal para la ejecución de las operaciones propias del servicio.
- Orientación de la ciudadanía con relación al cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen en el Municipio.
- Vigilancia de la circulación de vehículos y peatones en el Municipio, en coordinación con las autoridades del Estado.

⁴⁰ Pérez García Gabriela, **Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México**, FUNDAR, México, 2004, p 18.

⁴¹ José María Rico, **Op. Cit.** , pág. 88

⁴² Seguridad pública municipal,

http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC/La_seguridad_publica_municipal

- Organización del archivo policial, los expedientes técnicos de la corporación y registros de faltas cometidas en contravención y violación de la legislación y reglamentación municipal.
- Conservación del material, equipo y enseres propios de las funciones de seguridad pública.

La policía uniformada en México responde al llamado de la federación, pues se cuenta con una policía para cada uno de los órdenes del gobierno: federal, estatal y municipal. En los tres niveles depende orgánicamente del Poder Ejecutivo.

Tipos de Policía.

POLICÍA FEDERAL Dirigida a atender los delitos del fuero federal como terrorismo, sabotaje de instalaciones estratégicas, ataque a las vías generales de comunicación, narcotráfico, contrabando, los que atenten contra el patrimonio de la nación y aquellos que, con base en la Ley de Crimen Organizado, son atraídos por la federación para su investigación y seguimiento.

POLICÍA ESTATAL Atiende los delitos del fuero común y las conductas que ponen en riesgo la seguridad pública, ya sea a través de cuerpos preventivos para disuadir la comisión de los ilícitos o de la policía judicial para la investigación y persecución del delincuente

POLICÍA MUNICIPAL Destinada a que la sociedad dé cumplimiento al Bando de Policía y Buen Gobierno. Favorece la convivencia social y el orden públicos, con base en el civismo.

Fuente: "Programas federales de seguridad pública. CESOP"

La policía uniformada en México representa hoy en día una de las corporaciones más cuestionadas por parte de la sociedad, esto debido en gran parte a los niveles de corrupción en el que mandos medios y superiores, así como elementos operativos se han visto envueltos.

Este cambio en parte se debe a la modificación del papel de la policía, pues anteriormente se tenía una dinámica delictiva por debajo de los niveles que vivimos actualmente.

Además "desde la década de los ochenta, el papel de la policía en América Latina representa uno de los principales temas del debate político en los países que están evolucionando hacia sistemas democráticos. La naturaleza de este organismo esencial del Estado, así como de su organización y sus funciones han experimentado por lo menos en el plano formal, cambios sustanciales en los últimos años, contándose entre los más importantes el reconocimiento de su carácter civil y profesional al servicio de los ciudadanos"⁴³.

⁴³ José María Rico, *Op. Cit.*, pág. 82.

El cambio de papel de la policía anteriormente enunciado, también puede ser referido a una situación que durante años prevaleció en México y donde las corporaciones policiales respondían a luchar contra los movimientos “subversivos” internos y/o defender los intereses políticos y económicos de la clase dirigente, sin embargo actualmente derivado del incremento de los niveles de inseguridad así como de los índices delictivos, la policía se ha avocado con mayor fuerza a ser un servicio del Estado para la sociedad.

La prevención del delito se instrumenta desde el Poder Ejecutivo, hoy en día a través de la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal y de las respectivas Secretarías locales en los Estados, y de las Direcciones de Seguridad Pública a nivel municipal.

En México “la policía preventiva tiene como responsabilidad el mantenimiento del orden, la vigilancia, patrullaje en las calles, sólo puede detener en flagrancia, no poseen la facultad de investigar los delitos y puede llegar a auxiliar al Ministerio Público si éste se lo pide en el país hay alrededor de 330,000 policías preventivos.”⁴⁴

A nivel federal se encuentra la Policía Federal Preventiva, cuyo origen data del año 1998 “como un esfuerzo del gobierno federal de hacer frente al crimen organizado, que ampliaba cada vez más sus cotos de poder frente a cuerpos de policía municipales que no podían enfrentar desde una posición de fuerza a los integrantes de estas organizaciones, las cuales tenían actividades no sólo en más de una localidad y/o municipio, sino en más de un estado, pues sus redes se habían ampliado ya a todo el territorio nacional”⁴⁵

Paradójicamente la Secretaría de Seguridad Pública, donde actualmente se ubica la Policía Federal Preventiva, fue creada en el año 2000, deslindándola de la Secretaría de Gobernación.

2.2 Procuración de Justicia.

La Procuración de Justicia, recae en el Poder Ejecutivo, y sólo se ejecuta en nivel federal a través de la Procuraduría General de Justicia y en el orden estatal a través de las Procuradurías Generales de Justicia.

En el orden federal se procura justicia en los delitos del fuero federal, y en el orden estatal en los delitos del fuero común. La figura central de la procuración de justicia la constituye el Ministerio Público, que se auxilia para cumplir con su función de una policía investigadora.

Históricamente se puede referir que “La Procuraduría General de la República, se crea el 22 de mayo de 1900 como un organismo autónomo del Poder Judicial de la federación, aunque forma parte del Poder Ejecutivo Federal. Es la encargada de promover y vigilar el cumplimiento de la Constitución y de la procuración de justicia

⁴⁴ Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México, *Op. Cit.*, pag. 19

⁴⁵ *Estado y Seguridad Pública, Op. Cit.*, pág. 22

en el ámbito federal. Asimismo participa en acciones de prevención del delito para garantizar la seguridad pública, actualmente, su principal función se orienta a combatir el narcotráfico. La Policía Judicial, brazo ejecutor de la PGR.”⁴⁶

La esfera de procuración de justicia se inicia una vez que ocurre un delito y se denuncia ante el Ministerio Público o cuando se persigue de oficio, y concluye cuando ésta se presenta al Poder Judicial para la debida administración de justicia, en caso de que así sea requerido.

2.2.1 El Ministerio Público.

El Ministerio Público “es la autoridad que depende del ejecutivo, encargada de la investigación y persecución de los delitos. Es la responsable de conocer de las denuncias que la sociedad le presente por la comisión de delitos e integrar las averiguaciones previas, asesorar a las víctimas u ofendidos por un delito, ejercitar la acción penal en contra del probable responsable, pedir la reparación del daño y solicitar al juez la aprehensión correspondiente y en su caso la imposición de la pena que deba imponerse al acusado.”⁴⁷

La función del Ministerio Público es muy importante para una sociedad, es por ello que “La ubicación del Ministerio Público en el marco de la estructura general de los poderes del estado es un tema de gran interés, ya que de ella puede depender la independencia de la institución y la imparcialidad de sus decisiones”⁴⁸ En México el Ministerio Público se ubica en lo que comúnmente es considerado una entidad autónoma⁴⁹ La independencia del Ministerio Público está reconocida por la Constitución Política, no obstante esta aspiración muchas veces se queda en una figuración teórica.

En este subsistema, se encuentran los Agentes del Ministerio Público, los Agentes de la Policía Judicial o Ministerial –de acuerdo a la denominación establecida en cada estado- y los Peritos, como los principales actores.

2.2.2 La policía judicial.

La policía judicial es la auxiliar del Ministerio Público, “constituye una función específica dentro de las funciones de la policía general, basada en los criterios de la policía científica, destinada a la investigación de los hechos punibles, la persecución y aseguramiento de los delincuentes, poniendo a disposición de la autoridad los resultados de sus investigaciones”⁵⁰

En México la policía judicial es un auxiliar del Ministerio Público y en tanto los resultados de sus investigaciones son puestas a disposición de la Procuraduría de

⁴⁶ Aguayo Quezada, Sergio (editor), **El Almanaque mexicano. Un compendio exhaustivo sobre México en un lenguaje accesible y claro**, Proceso/Grijalbo, México, 2000, p. 268

⁴⁷ Centro de Estudios sobre Seguridad Pública y Derechos Humanos, Universidad Autónoma de la Laguna, **Op. Cit.**

⁴⁸ José María Rico, **Justicia Penal y Transición democrática en América Latina**, Siglo XXI, México, 1997, pág. 112

⁴⁹ En algunos países el Ministerio Público depende del Poder Judicial, (Costa Rica y Paraguay), o del Ejecutivo (República Dominicana y Uruguay) la fórmula comúnmente seguida es la de considerarlo una entidad autónoma (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela).

⁵⁰ Joan Josep Queralt y Elena Jiménez Quintana, **Manual de Policía Judicial**, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989, p. 23

Justicia en la que se desempeñen, específicamente a los Agentes del Ministerio Público quienes son los responsables de integrar la averiguación previa y el resto de los elementos que los conduzcan a fortalecerla.

Las funciones específicas de la policía judicial se encuentran contenidas en las Leyes Orgánicas de las Procuradurías y en los Códigos de Procedimientos Penales. Entre las principales se encuentran⁵¹: Cumplir la Constitución General de la República, la particular del Estado, leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones legales; el investigar hechos delictuosos que le ordene el Ministerio Público; Detener al responsable y de inmediato ponerlo a disposición del Ministerio Público, en los casos de flagrancia y tratándose de delitos que se persigan de oficio; Buscar las pruebas de la existencia de los delitos y las que tiendan a determinar la responsabilidad de quienes en ellos participaron; Poner a disposición del Ministerio Público o autoridad Judicial que corresponda, a las personas aseguradas con motivo de las órdenes cumplidas; Localizar, recoger, preservar y poner a disposición del Ministerio Público, los instrumentos del delito y las cosas objeto o efecto de él, así como aquéllos en que existan huellas del mismo o pudieran tener relación con éste; Cumplir las órdenes de presentación que el Ministerio Público le encomiende en la práctica de diligencias de averiguación previa; Ejecutar las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión, reaprehensión, arresto y cateo, expedidas por la autoridad judicial; Auxiliar a las autoridades judiciales para conservar el orden en las audiencias y en todas las diligencias que ameriten la intervención de la fuerza pública, siempre y cuando fuese requerida.

2.3 Administración de Justicia

Esta función recae en el Poder Judicial, y se inicia una vez que la averiguación previa realizada por el Ministerio Público, es presentada para la administración de justicia.

A nivel federal existe un Poder Judicial de la Federación y en cada uno de los Estados se integra un Poder Judicial local, cuyas competencias al igual que la procuración de justicia, están limitadas por el fuero federal y el fuero común.

La administración de justicia recae en el Poder Judicial que "es uno de los tres poderes de la federación. Su principal atribución es la de aplicar leyes generales a casos concretos y resolver controversias del orden federal."⁵²

El Poder Judicial de la Federación existe desde 1824 año en que se creó la Suprema Corte de Justicia y fue instalada con 11 ministros en 1825.

Con la Constitución de 1917, se estableció un Poder Judicial cuya titularidad recayó en la Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de circuito y distrito que conocen y resuelven juicios y procesos federales y controversias constitucionales, en particular el juicio de amparo.

Desde 1917 se ha modificado en diversos momentos la estructura y organización del Poder Judicial, la reforma de 1951 introdujo los tribunales de circuito; la de 1988 asignó a la Suprema Corte mayores atribuciones en la

⁵¹ Las funciones referidas corresponden al Reglamento de la Policía Judicial del Estado de México.

⁵² Aguayo Quezada, Sergio (editor), *Op. Cit.*, p. 284

organización y competencia territorial de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito; la de diciembre de 1994, la modificación más profunda, realizó cambios en la estructura, integración y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia y creó el Consejo de la Judicatura Federal.

2.3.1 Justicia Municipal

La justicia municipal es uno de los temas pendientes en nuestro país, y de manera específica no se cuenta con un estamento jurídico que de sustento a esta realidad en algunos municipios. No obstante cada vez son más los municipios y delegaciones que se integran a desempeñar esta importante función sin trasgredir la ley y dentro de sus propios ámbitos de jurisdicción.

Los puntos centrales al respecto de la impartición de justicia en materia municipal pueden agruparse en los siguientes rubros⁵³:

- a) El desarrollo de la formación de los jueces y con ello un esquema de estímulos y recompensas que permita el accionar de los operadores fácticos de la justicia municipal, como auténticos gestores de ella.
- b) Instaurar instancias de mediación y conciliación en el municipio.
- c) Establecer los mecanismos apropiados para sancionar las infracciones, y
- d) En la justicia formal establecer un adecuado régimen de recursos administrativos.

Son muchos los aspectos que se tendrían que reglamentar en el marco jurídico de la administración de justicia, pues entre otros aspectos, los jueces municipales tienen como su principal problema “el de su denominación, así como los procedimientos de su designación. Así la variedad es rica en relación con la inventiva de los legisladores, que van desde jueces de paz, hasta alcaldes menores... Al no existir norma constitucional ya sea federal o en su caso local, que sería lo congruente, la denominación queda al arbitrio del legislador local, de tal manera, que permite tener una enorme variedad en la estructura; también impide establecer comparaciones entre una y otra institución a nivel de las entidades federativas, puesto que en la mayoría de las ocasiones es prácticamente imposible desarrollar una equiparación porque adicionalmente las funciones también pueden variar”.⁵⁴

De una u otra manera, el único referente jurídico que los municipios tienen para ejercer esta función es la “jerarquía jurídico-política, reconocida por las reformas al artículo 115 constitucional, publicadas en el D.O.F. el 23 de Diciembre de 1999, por la que se sustituyó la palabra “administrado” por “gobernado”, con lo cual se

consolidaron políticamente, los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Aunado a lo anterior, sí consideramos que el municipio cuenta con su propio territorio, autoridades y legislación propios, así como atribuciones que le son

⁵³ Platas Martínez, Arnaldo, **Justicia Municipal**, en: Valencia Carmona, Salvador (coord), El municipio en México y en el Mundo, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, UNAM, IIJ, 2005., p. 335

⁵⁴ *Ibid*, p. 338

exclusivas, considero que a dicho régimen político constitucional deben reconocérsele jurídicamente las tres funciones públicas tradicionales, legislativa, ejecutiva y judicial. Sólo así podría hacerse realidad el municipio libre en México”.⁵⁵

A pesar de la importancia, “la justicia municipal administrativa ha sido relegada. La centralización del poder público que en cascada ha concentrado en los poderes públicos federales las decisiones fundamentales, ha hecho que el Poder Judicial de la Federación, asuma el papel de juzgador de última instancia, mediante la justicia estatal y relegando al olvido la justicia municipal”.⁵⁶

Algunos legisladores han considerado que la administración de justicia municipal contribuiría a despresurizar las cargas de trabajo de los Tribunales Superiores de Justicia estatales, como señala Álvarez Montero “considero que la justicia municipal es aquella que debe realizarse por medio de procedimientos breves, sencillos, concentrados y orales, impartida por profesionales del derecho, en asuntos de escaso valor económico, o mínima cuantía, en delitos leves y en las controversias por infracciones a la legislación municipal con jurisdicción en el propio territorio municipal.”⁵⁷

Así pues además de despresurizar las cargas de trabajo, puede contribuir a acelerar los procesos mediante procedimientos breves que resulten menos costosos para la administración pública y al mismo tiempo menos engorrosos para el ciudadano en cuestión.

2.4 Readaptación Social.

La historia de la readaptación social en México como en el mundo, es resultado de largos procesos en los cuales los derechos humanos tuvieron mucho que ver para dar el paso de un sistema punitivo a uno de readaptación social.

Desde tiempos remotos, incluso desde el México prehispánico, ha existido una sanción a la comisión de un delito o falta, la Colonia da cuenta de múltiples castigos que incluso llegaban a la tortura y a la muerte del infractor.

La Constitución de 1917, es la que finalmente instituye lineamientos más claros con respecto al sistema penitenciario de los cuales muchos a la fecha subsisten, la Constitución “limitó la prisión preventiva al procedimiento por delito que merecía pena corporal o alternativa pecuniaria y corporal, y ordenó la completa separación entre procesados y condenados, estipuló que toda pena de más de dos años de prisión se hiciese efectiva en colonias penales o presidios que dependieran directamente del Gobierno Federal y que estarían fuera de las poblaciones debiendo pagar los estados a la Federal, y que estarían fuera de las poblaciones debiendo pagar los Estados a la Federación los gastos que correspondieran por el número de reos que tuvieran en dichos establecimiento”⁵⁸

⁵⁵ Álvarez Montero, **La justicia municipal en el Estado libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave** en: Valencia Carmona, Salvador (coord), *El municipio en México y en el Mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, UNAM, IJ, 2005., p. 4

⁵⁶ *Ibid.*, p. 5

⁵⁷ *Ibid.*, p. 7

⁵⁸ Antecedentes, consultado en: www.ssp.gob.mx/

Paulatinamente el esquema administrativo y organizacional de la readaptación social se ira desarrollando en el marco de las gestiones posteriores a la Constitución de 1917. Durante años se irán dando reformas graduales entre las que destaca la creación del primer Tribunal de Menores en 1926, la expedición del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en 1929, y la creación de diferentes Centros de Readaptación Social como Lecumberri, que durante años fue icono de la prisión preventiva en este país.

No obstante, el cambio más fuerte en cuanto a la readaptación social en México, se da con la reforma del 2000 cuando se crea la Secretaría de Seguridad Pública y con ella el Organismo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, dando importancia jurídica y administrativamente a este importante eslabón que durante años ha sido olvidado.

Actualmente nivel federal se encuentra el Organismo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, que anteriormente funcionaba como una Dirección General de la Secretaria de Gobernación. La creación de este órgano desconcentrado es producto de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2000, en la que se contempla la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, que entre otros aspectos señala, se encargará de la administración del Sistema Penitenciario Federal, incluyendo la Dirección General de Tratamiento de Menores y la Dirección del Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo.

Este organismo desconcentrado, se encarga única y exclusivamente de los delitos del fuero federal y para ello cuenta con los Centros Federales de Readaptación Social CEFERESOS, ubicados en diferentes estados de la república y cuentan con un nivel de seguridad más alto, derivado del tipo de delincuentes que en ellas se encuentran.

A nivel estatal, existen los Centros de Readaptación Social que son administrados por las Direcciones Generales o Dirección de Readaptación Social, que la mayoría de los casos dependen orgánicamente de la Secretaría de Gobierno. En sistema de readaptación social en las entidades se encarga única y exclusivamente de los delincuentes que cometieron algún ilícito del fuero común. La Constitución señala que "Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal"

En los municipios también existe un sistema de readaptación social que son las cárceles municipales en las que cumplen una sanción los infractores al Bando de policía y buen gobierno. Con respecto a este tema es importante destacar que derivado de las condiciones de hacinamiento que existen en los Centros de Readaptación Social estatales, algunos procesados se encuentran en las cárceles municipales.

Específicamente la Constitución señala que “Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados”⁵⁹

Sin embargo por las condiciones precarias en las que se encuentra el sistema de readaptación social mexicano, no es posible respetar este principio constitucional y en los centros se encuentran conviviendo procesados, indiciados y sentenciados. Asimismo en el caso de las mujeres, a nivel estatal los espacios destinados para ellas son muy reducidos, y a nivel federal no existen.

No obstante de los cambios y modificaciones que se han llevado a cabo en los últimos años, “el modelo de readaptación social en México ha sido rebasado al no cumplir con las expectativas a que todo país democrático aspira, ya que una vez que los internos alcanzaban su libertad, lejos de reincorporarse a la vida social y productiva del país volvían a delinquir, debido, entre otros factores, a la falta de programas adecuados de readaptación social”⁶⁰

Son muchas las necesidades del sistema de readaptación social y muchas las tareas pendientes que el gobierno mexicano tiene que atender en diferentes aspectos vinculados hasta la readaptación, desde cuestiones de infraestructura para disminuir los niveles de hacinamiento en los que actualmente conviven miles de internos en los centros, hasta programas de reinserción social que implican recursos humanos comprometidos con esta ardua tarea, así como de la participación de la ciudadanía.

3. Componentes para la comprensión de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en México.

En este apartado se mencionarán algunos aspectos importantes para conocer el fenómeno de la seguridad pública y la justicia penal que son complementarios a la visión institucional antes referida, se trata de la incidencia delictiva, la percepción ciudadana, el marco jurídico y el entendimiento de la seguridad pública en otros países.

3.1 Incidencia delictiva.

La medición y análisis de la incidencia delictiva, es un aspecto fundamental para dimensionar la evolución del fenómeno delictivo, así como para el diseño e implementación de políticas públicas en materia de seguridad pública. La metodología comúnmente utilizada, sigue algunos parámetros que permiten dimensionar el fenómeno desde distintas perspectivas, como son su magnitud, intensidad, frecuencia o densidad.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública en la LGEBCSNP en el Artículo 38 referente a la estadística de Seguridad Pública, establece que “el reglamento señalará los instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia

⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 18°

⁶⁰ Estado y Seguridad Pública, *Op. Cit.* p. 67

criminológica y, en general, la problemática de seguridad pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con el propósito de planear las estrategias de las políticas tendientes a la preservación del orden y la paz públicos. Para este efecto, dispondrá los mecanismos que permitan la evaluación y reorientación, en su caso, de las políticas de seguridad pública”.

Asimismo en el artículo 39 se señala que “Las normas generales para la recepción de la información serán establecidas de conformidad con la Ley de Información Estadística y Geográfica”.

En el artículo 40 de la misma ley se indica que “La estadística de seguridad pública sistematizará los datos y cifras relevantes sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y de tratamiento de menores, y los factores asociados a la problemática de seguridad pública”.

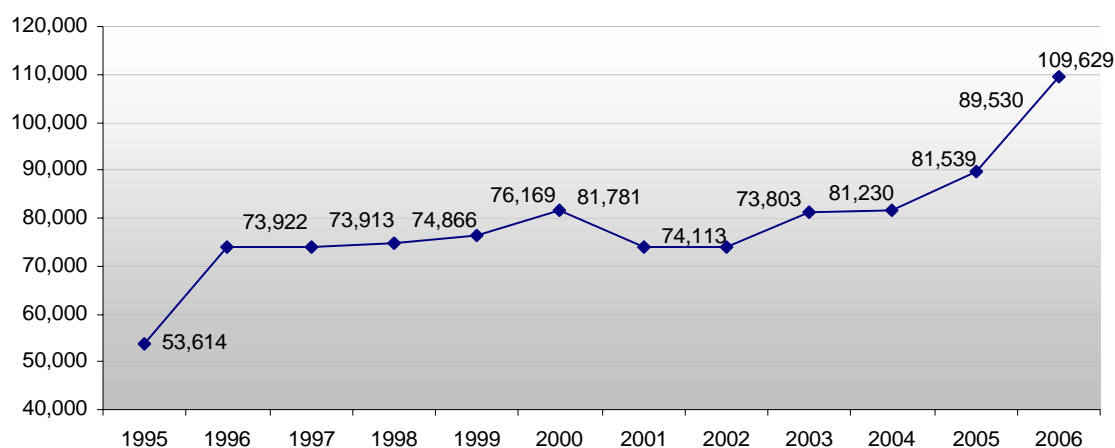
No obstante de los lineamientos generales establecidos en la LGBCSNP, todavía en los años noventa no era posible contar con información confiable de cada una de las entidades federativas, respecto a la denuncia de hechos. Incluso el registro de averiguaciones previas en las agencias del ministerio público tampoco era accesible. La única fuente de información, y con dos años de atraso en su publicación, en el mejor de los casos, eran los presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia que publicaba el INEGI.

Hoy en día se cuenta con un sistema de integración de la incidencia delictiva más actualizado, no obstante no se puede aseverar que la información sea fidedigna.

A continuación se presentan los posibles hechos delictivos denunciados –es decir los registrados en una averiguación previa- del fuero federal y del fuero común.

Con respecto a los delitos denunciados del fuero federal se observa un incremento continuo desde el año 2001 en donde se registró un total de 74,113 delitos y en 2006 se tiene un total de 109,629, es decir, se incrementó en un 67.6% de 2001 a 2006.

Posibles hechos delictivos denunciados en el fuero federal.



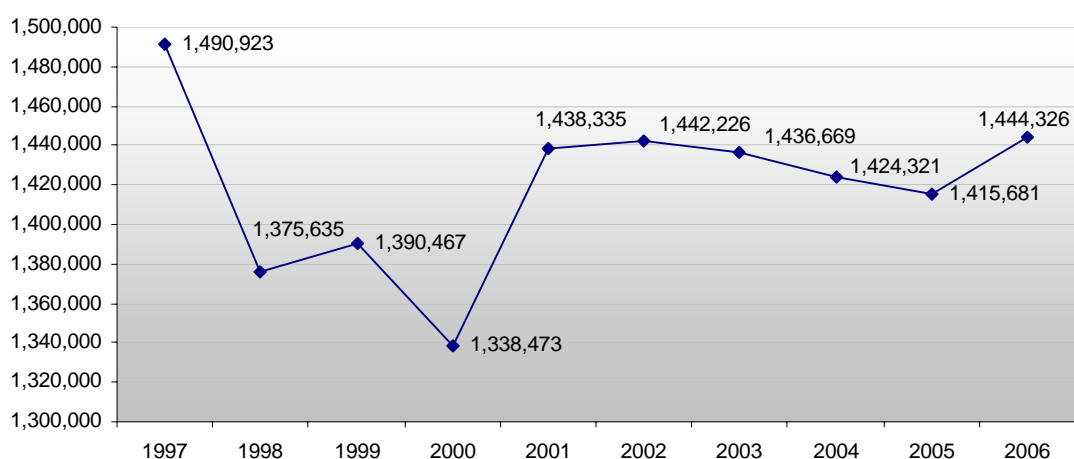
Fuente: Primer Informe de Gobierno, Calderón Hinojosa.

En el gráfico anterior se presentan las cifras absolutas, otra manera de presentar la incidencia delictiva con el objetivo de hacer posible las comparaciones es la tasa por cada 100,000 habitantes, al respecto tenemos que en 1995 la tasa era de apenas 58.5 delitos, mientras que para 2006 se incrementa a 104.5, es decir casi alcanza un crecimiento del 100%.

Con respecto a los hechos delictivos denunciados del fuero común, que corresponde a la sumatoria de hechos delictivos registrados en las averiguaciones previas de cada una de las entidades federativas, tenemos que de 2002 a 2005 se dio una disminución de 1,442,226 a 1,415,681, cifra que se ve revertida en 2006, año en el que el total incrementa a 1,444,326.

En los hechos delictivos del fuero común vale la pena mencionar que es la integración de la suma de todas las averiguaciones previas registradas en las Procuradurías Estatales, y que aún y cuando tienen la responsabilidad de integrar la incidencia oportunamente, no siempre se puede contar con ella, y en algunos casos se tienen rezagos importantes.

Posibles hechos delictivos denunciados en el fuero común.



Fuente: Primer Informe de Gobierno, Calderón Hinojosa.

Expresando el gráfico anterior a tasas por cada 100,000 habitantes se tiene que el promedio de delitos cometidos corresponde a 1,420.7 por cada 100,000 habitantes, siendo que en 1997 se registró una tasa de 1,578.1 delitos.

Así pues, a través de este breve ejercicio que no tiene ninguna intención de profundizar en el tema, se pretende reflejar la importancia de la integración de la estadística delictiva para la seguridad pública y la justicia penal y al mismo tiempo conocer de cerca el comportamiento de la incidencia delictiva del fuero federal y del fuero común en los últimos años que tanto impacto tiene en la sociedad. Asimismo, se pretende destacar que es un instrumento incompleto de medición que surge por la necesidad de reforzar el conocimiento del fenómeno, pero hoy día, aún tiene grandes deficiencias en su integración.

3.2 Percepción de la sociedad.

La percepción de la Seguridad Pública por parte de la sociedad es un elemento muy importante que nos permite conocer cualitativamente el impacto social de las políticas públicas y programas implementados en materia de seguridad pública, así como la percepción que tienen sobre el fenómeno de la inseguridad.

Es importante destacar que la percepción de la inseguridad por parte de la ciudadanía es un componente que influye directa e indirectamente en las decisiones gubernamentales, no obstante hay que ser cautelosos, pues como bien los señala el Mtro. Pablo Parás "El tema de la inseguridad es importante, y el que más presente está en las preocupaciones ciudadanas aun y cuando no sea el que de forma real sufren la mayoría de los ciudadanos, es decir tenemos en parte un efecto mediático que es muy cercano al fenómeno porque lo vemos por todos lados, las noticias de asaltos, de secuestros, de muerte, eventos de este tipo resaltan mucho y tienen preeminencia en los medios de comunicación masiva que le dedican y obviamente es algo que el ciudadano siente muy de cerca. Entonces siempre va a estar considerado dentro de las principales preocupaciones y demandas de la población."⁶¹

Esto derivado de que aun y cuando algún ciudadano nunca haya sido víctima de la delincuencia de manera directa, está influido permanentemente por su apreciación de un clima de perpetua violencia y crimen que día tras día transmiten los medios de comunicación masiva.

Así pues sin denostar la importancia y gravedad de la inseguridad pública en el país sí es necesario ser cautelosos y admitir el importante sesgo que podría existir en la mayor parte de los trabajos de percepción de la inseguridad. Ahora bien, revisaremos algunos ejercicios en la materia que se han llevado a cabo en los últimos años en México.

Una gran mayoría de los mexicanos considera que el principal problema es la inseguridad y la delincuencia. Sin embargo "las naturales variaciones de énfasis por entidad incluso alteran el orden de prioridad, como lo demuestra una encuesta de la fundación Rosenblueth. Los habitantes de Guadalajara y el Distrito Federal son los más preocupados por la delincuencia mientras que en Mérida se considera a la pobreza como el principal problema."⁶²

⁶¹ Entrevista personal realizada al Mtro. Pablo Parás García, Director de Data-Opinión Pública y Mercados.

⁶² Aguayo Quezada, Sergio (editor), *Op. Cit.*, p. 168

Los principales problemas para habitantes de 12 ciudades, 2000.

Ciudad	Pobreza	Inseguridad	Desempleo	Delincuencia	Violencia	Servicios públicos	Drogadicción
Aguascalientes	8%	29%	38%	10%	2%	4%	7%
Tijuana	16%	29%	6%	21%	10%	4%	11%
Ciudad Juárez	15%	22%	3%	18%	18%	2%	21%
Saltillo	5%	29%	5%	18%	13%	7%	22%
Distrito Federal	12%	32%	10%	27%	8%	6%	4%
Zona conurbada	12%	20%	10%	24%	10%	6%	13%
León	17%	12%	16%	19%	10%	4%	21%
Guadalajara	18%	34%	12%	15%	9%	2%	5%
Morelia	18%	21%	18%	20%	12%	2%	9%
Monterrey	18%	29%	9%	16%	8%	7%	9%
Puebla	20%	24%	10%	18%	6%	11%	5%
Cancún	20%	26%	3%	17%	2%	19%	10%

Fuente: Fundación Rosenblueth, 2000

En la Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, elaborada por la Secretaría de Gobernación, en el apartado de Percepción de la vida institucional, en el inciso relacionado a la Legalidad y uso de la fuerza pública 84% justifica el uso de la fuerza pública para obligar a los que violan la ley a cumplirla, 77% para poner fin a un conflicto que dura mucho tiempo y afecta a mucha gente, y 64% cuando unos manifestantes provocan caos vial.

De acuerdo a la citada encuesta, en esencia, "el Estado existe para ordenar la vida en sociedad. Con el fin de ejercer esta función institucionalizada el conjunto de reglas y normas sociales en un marco jurídico, y garantiza su cumplimiento. El uso de la fuerza pública es un recurso del Estado para vencer la resistencia de quienes incumplen el mandato de ley".⁶³

En una encuesta realizada en México y en Estados Unidos, ante la pregunta sobre ¿Qué tan seguro se sentía al caminar solo, de noche, en su localidad?⁶⁴ 29 por ciento de los entrevistados estadounidenses confesaron sentirse inseguros. En cambio 49% de los mexicanos declaró esa sensación aunque en la ciudad de México, dijeron lo mismo 62 por ciento de los entrevistados.

Con el objetivo de medir la percepción de inseguridad, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad ICESI, conformado por la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, el Consejo Coordinador Empresarial, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la revista Este País, tiene como objetivo el certificar toda la información que se genere y se difunda en torno a la inseguridad, y a la vez, generar información confiable en la materia.

⁶³ Principales resultados, **Conociendo a los ciudadanos mexicanos**, Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, SEGOB/Fundación Este País, México, 2003.

⁶⁴ Periódico "Reforma" 10 de Octubre de 1996. Las encuestas se levantaron entre el 1 y 7 de agosto de 1996. En México se entrevistaron a mil 500 adultos en hogares de 25 entidades del país, 28% de ellas en localidades rurales. En Estados Unidos se entrevistaron mil 572 adultos por vía telefónica con representatividad nacional. El margen de error es de +/- 3%.

Una de sus primeras actividades fue el diseño y la coordinación de la primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública (ENSI-1), realizada conforme a estándares internacionales y métodos estadísticos sugeridos por la Organización de las Naciones Unidas⁶⁵. La encuesta tuvo como objetivos:

- Conocer la percepción sobre la inseguridad en cada una de las entidades de la República.
- Estimar el nivel de inseguridad percibido en los diferentes ámbitos de convivencia.
- Identificar el tipo de actividades y hábitos cotidianos inhibidos por el miedo a ser víctima de conductas delictivas.
- Estimar los hechos delictivos denunciados y los no denunciados a nivel nacional y por entidad federativa.

Registrar el historial de experiencias de victimización en relación con el tipo de delito:

- El lugar en que se cometió el delito;
- La reacción de la víctima, especialmente respecto del ejercicio del derecho a la denuncia;
- Las razones de la omisión de denuncia;
- El porcentaje de delitos cometidos con violencia física o moral, y, en su caso, el arma utilizada;
- El monto estimado de las pérdidas o daños económicos, y
- La edad estimada de los autores del delito.

Según Luis de la Barreda Solórzano, "antecedentes importantes en México son las encuestas llevadas a cabo por la revista *Este País* y por el programa sobre la violencia social del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; pero jamás se había realizado en nuestro país –ni en ningún otro de América Latina, Asia y África-- una encuesta nacional de esta magnitud y representatividad. Constituye una aproximación cercana al problema de la inseguridad con información confiable acerca de su cuantificación fáctica y su percepción social".⁶⁶

El levantamiento estuvo a cargo de cuatro empresas encuestadoras mexicanas: Berumen y Asociados, Consulta Mitofsky, GAUSSC e Ipsos Bimsa. Los resultados y conclusiones que trataron de completar los datos oficiales con la información aportada por los ciudadanos y en especial por las víctimas, fueron los siguientes:

⁶⁵ De acuerdo a la vitrina metodológica del ICESI, los hogares donde se aplicaron los cuestionarios fueron seleccionados bajo un criterio estratificado y por conglomerados. El público objetivo fueron hombres y mujeres de la República Mexicana con un tamaño total de la muestra de 35,001 cuestionarios, más de 1,000 por entidad federativa. La ponderación se hizo por población de cada entidad. La fuente de universos fue el censo general de población de vivienda 2000 llevado a cabo por el INEGI. La encuesta se levantó del 2 al 24 de marzo de 2002. El período de referencia para la aplicación de la encuesta fue todo el año de 2001.

⁶⁶ Latino Seguridad, www.latinoseguridad.com/LatinoSeguridad/SPX/SPX41.shtml

- En 2001, 4.2 millones de mexicanos fueron víctimas de la delincuencia.
- Los daños y las pérdidas materiales ascendieron a 49,000 millones de pesos, monto que equivale aproximadamente al 0.85% del producto interno bruto.
- Los delitos referidos por las víctimas –de los cuales el robo representa el 92%-- son en su gran mayoría del fuero común, es decir, de la competencia de las entidades federativas.
- 66% de los ofendidos no reporta el delito ante ninguna autoridad principalmente porque le parece que sería una pérdida de tiempo y que los trámites son largos y difíciles.
- Sólo uno de cada cuatro delitos se denunció ante el Ministerio Público.
- Se estima que el año pasado la cifra negra de la inseguridad fue de 2 millones 972 mil 230.
- El 44% de los delitos se cometió con violencia, sobre todo empleándose armas de fuego.
- 47% de los mexicanos se sienten inseguros en el lugar donde radican.
- 23% de la población ha dejado de realizar actividades cotidianas, como salir de noche, o abandonado ciertos hábitos, como llevar consigo dinero en efectivo, por la inseguridad.
- Al menos una persona del 14% de los hogares fue víctima de un delito. La quinta parte de ellos sufrió más de un acto delictivo.

En el 2002 el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), llevó a cabo una encuesta denominada Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional, la cual analizó la realidad social a través del comportamiento delictivo que tuvieron más de 35 mil presos encuestados en los penales más poblados del país –muchos de ellos reincidentes—, ubicados en el Distrito Federal y en los estados de México y Morelos.

De acuerdo al informe que se presentó en el CIDE con respecto a los resultados, “el propósito de esta encuesta no se limita, sin embargo, a recabar datos sobre la vida de los internos confinados en prisión, sino que, a partir de la información que ellos proporcionan, el objetivo consiste en formular cuestionamientos acerca del desempeño, y la eficacia de las instituciones que integran el sistema de seguridad pública y administración de justicia”.⁶⁷ De este modo, la encuesta arroja elementos que permiten hacer un diagnóstico sobre la efectividad de las instituciones encargadas de la seguridad pública y la procuración y administración de justicia, sobre la percepción que la población en reclusión tiene de las sentencias, la actuación de policías, abogados y ministerios públicos o la eficacia de los programas de readaptación social con que cuentan las prisiones.

⁶⁷ Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional, CIDE. México, 2002

Una de las conclusiones importantes de la encuestas, es la percepción de que existe un incumplimiento de estándares básicos en todos los niveles de procuración y administración de justicia. Esto debido a que en cada una de las instancias desde la aprehensión del detenido hasta su reclusión, existe una alarmante falta de apego a estándares mínimos del debido proceso legal. Sistemáticamente se violan los principios básicos en que se sustenta el debido proceso en los ministerios públicos así como existen serias fallas de procedimiento en las audiencias y sentencias que, irremediablemente minan la credibilidad del sistema penal en su conjunto.

La percepción generalizada que la población en reclusión tiene sobre las instituciones encargadas de justicia penal, es de un elevado nivel de ineficacia, pues "mientras que la policía detiene a delincuentes menores y los ministerios públicos son poco eficientes en tramitar y encausar las averiguaciones, la policía judicial, por su parte investiga poco y de manera deficiente y los juzgados se dedican a convalidar las tesis de las fiscalías."⁶⁸ Existe además un precario funcionamiento de las instituciones que va minando la confianza ciudadana.

Con base en la información obtenida, el estudio concluye que, como consecuencia de la ineficacia de las instituciones responsables de la seguridad y la elevada corrupción policiaca, en las prisiones no habitan los delincuentes más peligrosos, sino los más pobres, cuya captura implicó menor esfuerzo. Esto se refuerza con un solo dato: "Más del 60% de la población en reclusión fue capturada en flagrancia por la policía preventiva"⁶⁹. Ello indica, el bajo nivel de las procuradurías para realizar investigaciones policíacas que permitan capturar a delincuentes después de 24 horas de cometido un delito. De esta forma la mayoría de los internos están reclusos por delitos menores, mientras que la delincuencia organizada con niveles más sofisticados de operación, sigue funcionando en toda la República.

Otro aspecto importante es el nivel de corrupción en las corporaciones, pues de acuerdo a la percepción de los internos, la corrupción es una forma de evadir la acción de la justicia, pues de un total de 35 mil internos, el 70%, dijeron que de haber tenido dinero para sobornar a las autoridades lo habrían hecho. Además al preguntarles si alguna autoridad les pidió dinero, la mayoría de los entrevistados apuntaron a los policías judiciales y preventivos. Y de un total de mil encuestados, el 20% aseguró que su abogado le pidió dinero para darle al MP, y otro 18% contestó que recibió una solicitud similar para quedar bien con el juez.

Sobre las encuestas de percepción ciudadana sobre la inseguridad pública en México podemos referir diferentes ejercicios que se han llevado a cabo desde 1994, si bien no todas ellas han sido específicamente sobre el tema de seguridad pública, cuando menos han incluido un apartado dedicado a este importante tema.

⁶⁸ *Ibidem*

⁶⁹ *Ibidem*

Agencias y estudios especializados en opinión pública.

Título	Fecha del levantamiento	Fuente
Primera encuesta nacional sobre inseguridad pública en las entidades federativas	Del 2 al 24 de marzo de 2002	Instituto Ciudadano de Estudios sobre la inseguridad, <i>Primera encuesta nacional sobre inseguridad pública en las entidades federativas, Resultados Finales</i> , mayo 2002.
Segunda encuesta nacional sobre inseguridad en las entidades federativas	Del 9 al 30 de agosto de 2002	Instituto Ciudadano de Estudios sobre la inseguridad, <i>Segunda encuesta nacional sobre inseguridad en las entidades federativas</i> , Resultados 1er semestre 2002 (Enero-Junio).
Los mexicanos de los noventa.	Junio de 1994	Ulises Beltrán, <i>et. al.</i> , <i>Los mexicanos de los noventa</i> , Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1997, 205 pp.
Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores.	Diciembre de 1999	Julia Flores y Yolanda Meyenberg, <i>Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores</i> , Instituto de Investigaciones Sociales-Instituto Federal Electoral, México, 2000, 210 pp.
Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas	Febrero de 2003	Secretaría de Gobernación, <i>Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Democráticas</i> .
La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México.	Mayo-junio de 2003	<i>La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México</i> . IFE-IIS-UNAM.
Tercera Encuesta Nacional Electoral	19 y 26 de julio de 2003	Centro de Investigación y Docencia Económicas, <i>Tercera Encuesta Nacional Electoral</i> .
Cultura de la Constitución en México, Una encuesta Nacional de actitudes, percepciones y valores.	Enero de 2003	Hugo A. Concha, Héctor Fix Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, <i>Cultura de la Constitución en México, Una encuesta Nacional de actitudes, percepciones y valores</i> , Instituto de Investigaciones Jurídicas.
El impacto de las marchas del 27 de junio.	30 de junio de 2004	Consulta Mitofsky, <i>El impacto de las marchas del 27 de junio</i> , en www.consultamitofsky.com.mx
Justicia por propia mano	23 al 25 de mayo de 2004	Parametría, <i>Justicia por propia mano, en carta paramétrica</i> , www.parametrica.com.mx
Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 (ENCUP)	4 de noviembre al 7 de diciembre de 2001	Secretaría de Gobernación (2002), Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México.
Segunda encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 (ENCUP)	Febrero de 2003	Secretaría de Gobernación (2003), Segunda Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003, Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México.

Fuente: 25 indicadores sobre la percepción de inseguridad pública en México, CESOP

Fuentes y medios impresos.

Título	Fecha del levantamiento	Responsable	Fuente
Atacan delincuentes a 1 de cada 10 mexicanos	Del 7 al 11 de enero de 2000	Departamento de investigación Grupo <i>Reforma</i>	<i>Reforma</i> , 1 de febrero de 2000
Perciben aumento de la violencia en el país	El 17 de febrero de 2001	Departamento de investigación Grupo <i>Reforma</i>	<i>Reforma</i> , 22 de febrero de 2001
Teme al secuestro uno de cada cuatro	El 28 de septiembre de 2002	Departamento de investigación Grupo <i>Reforma</i>	<i>Reforma</i> , 16 de octubre de 2002
El miedo cotidiano	Del 15 al 19 de noviembre de 2002	Subdirección de Investigación y Opinión Pública de <i>El Universal</i>	<i>El Universal</i> , 12 de febrero de 2003, p. 1 y 4 ^a
Ven más Inseguridad	Del 23 al 26 de agosto de 2003	Subdirección de Investigación y Opinión Pública de <i>El Universal</i>	<i>El Universal</i> , 22 de septiembre de 2003, pp. 1 y 19 ^a
Delincuencia: La percepción ciudadana	Del 25 al 29 de junio de 2004	Subdirección de Investigación y Opinión Pública de <i>El Universal</i>	<i>El Universal</i> , 12 de julio de 2004, pp. 1 y 10A
Ven aumento de secuestros	26 de junio de 2004	Departamento de investigación <i>Reforma</i>	<i>Reforma</i> , 5 de julio de 2004, p. 6A
Ven en marcha acto ciudadano	EL 28 de junio de 2004	Departamento de investigación Grupo <i>Reforma</i>	<i>Reforma</i> , 29 de julio de 2004
Perciben más inseguridad	Del 24 de noviembre al 9 de diciembre de 1999	Departamento de Investigación <i>Reforma</i>	<i>Reforma</i> , 20 de diciembre de 1999
La sombra del miedo	27 y 28 de septiembre de 1997	Departamento de Investigación <i>Reforma</i>	<i>Reforma</i> , 20 de octubre de 1997
Población y confianza	23 al 26 de enero de 1998	Departamento de investigación <i>Reforma</i> y el Norte coordinada por el Wall Street Journal Americas.	<i>Este País</i> , núm. 87, junio de 1998, p. 29.
Ciudadanía e instituciones. Confianza ciudadana	23 de enero, febrero, marzo de 1999	Consulta Mitofsky	<i>Este País</i> , núm. 101, agosto de 1999, p. 27.

Fuente: 25 indicadores sobre la percepción de inseguridad pública en México, CESOP

La percepción ciudadana es una visión que complementa el espectro de la seguridad pública y que puede ser leído a través de los ejercicios que anteriormente hemos revisado.

Un último aspecto a destacar sobre la percepción de la inseguridad radica precisamente en las correlaciones que se han llegado a establecer y que pueden

ser de suma importancia para comprender el nivel de afectación que la inseguridad en un país puede tener sobre niveles de gobernabilidad, tolerancia, participación, estabilidad política etc., al respecto Pablo Parás señala que “el grado de inseguridad, le pega a otros, le pega a tolerancia en algunos países, yo vivo con una seguridad soy un país muy tolerante, le pega a confianza institucional, a todas las de capital social, le pega a apoyo al sistema a preferencias democráticas”.⁷⁰

Así pues, tenemos que la percepción de la inseguridad genera indicadores por sí misma y al mismo tiempo nos permite establecer algunas aproximaciones para explicar la realidad política y social.

3.3 Marco Jurídico.

Desde el periodo del presidente Miguel de la Madrid la seguridad pública creó inquietud legislativa. Durante esta etapa se modificó el artículo 115 Constitucional, con el objetivo de precisar la forma de organización del municipio y sus obligaciones. Se estableció, entre otras atribuciones, en la fracción tercera la prestación del servicio público de seguridad pública.

Hoy día, con la reforma que es eje de investigación de esta tesis, se tiene un marco jurídico que reglamenta la seguridad pública y justicia penal en México y que se expresa en el siguiente cuadro.

Marco Jurídico

Federal	Estatal	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. • Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. • Legislación Penal Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de los Estados. • Leyes Orgánicas Estatales. • Leyes de Seguridad Pública Estatales. • Legislación Penal Estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bandos de policía y buen gobierno. • Reglamento de Seguridad Pública. • Reglamento de la Administración Municipal. • Reglamento Interior de la Policía Municipal.

Cuadro de elaboración propia

De manera jerárquica el marco jurídico nacional en materia de seguridad pública y justicia penal, puede expresarse así:

⁷⁰ Entrevista personal realizada al Mtro. Pablo Parás García, Director de Data-Opinión Pública y Mercados.



Cuadro de elaboración propia

En la cabeza de la pirámide se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas principales modificaciones se encuentran en la Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2004, después de la aprobación del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la mayoría de las legislaturas estatales.

Así pues, la seguridad pública está contemplada en el Artículo 21 de la Constitución Política, en el cual se establece:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, lo 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.”⁷¹

De acuerdo a nuestro marco jurídico, la función de seguridad pública se encuentra a cargo del Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, Presidentes Municipales y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En la Constitución se establece al respecto 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.”⁷²

En el artículo 73, párrafo XIII que corresponde a las facultades del Congreso, se establece que éste tiene la facultad de “expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios,

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 21

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 15 fracción VII

en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.”⁷³

En el artículo 115 Constitucional en el que se señala tácitamente que la base de división territorial y de la organización política y administrativa del país es el Municipio Libre, se señala que: “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica, y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.”⁷⁴

De manera específica, el artículo citado, también establece los servicios públicos que corresponden al Estado, señalando el servicio de seguridad pública y tránsito en el inciso h, colocado junto a los servicios como alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, parques y jardines.

Inmediatamente después, se encuentran los tratados y convenios internacionales que México ha firmado y ratificado en la materia y que como lo dicta la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentran sólo por debajo de la Constitución Política. Entre las más importantes se encuentran⁷⁵:

- Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Convenio de Palermo).
- Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.
- Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.
- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Polonia sobre cooperación para combatir la delincuencia organizada y otros tipos de delitos.

Posteriormente se encuentran las Leyes, en primer lugar la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que es reglamentaria del artículo 21 Constitucional, arriba enunciado. La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73

⁷⁴ El artículo 115 Constitucional fue reformado por Miguel de la Madrid Hurtado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Febrero de 1986, consultado en: Tena Ramírez, Felipe, **Leyes Fundamentales de México, 1808-2005**, Porrúa, México, 2005, p. 1022-1024

⁷⁵ Tratados firmados por el Gobierno Mexicano en materia de delincuencia organizada, consultado en la página de la Secretaría de Relaciones Exteriores en: www.sre.gob.mx/tratados/Default.htm

Bajo este esquema de coordinación, se deben también mencionar las leyes relativas a readaptación social como la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados.

Y después se colocarían las leyes orgánicas y reglamentos, por citar algún ejemplo: Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

A raíz de estas reformas, se emprendió la creación de leyes en materia de seguridad pública. Los estados de la república comenzaron a expedir sus leyes. Fueron el caso de Nuevo León, Tabasco, México, Quintana Roo, entre otras entidades. Siendo en total más de quince estados que contaron con ordenamientos jurídicos especiales en seguridad pública.

“En el siguiente sexenio (1988-1994) la labor legislativa en esta materia no fue tan abundante como en la anterior. Los estados de Baja California, San Luis Potosí, Jalisco y el Distrito Federal expidieron sus leyes de seguridad pública.”⁷⁶

Más adelante se retomará de nueva cuenta la evolución del marco jurídico estatal de seguridad pública al revisar la inercia jurídica que la Reforma de 1994 generó en las diferentes entidades federativas.

3.4 Seguridad Pública en América Latina.

El análisis comparado siempre ofrece ventajas para conocer experiencias de otros países, así pues, aun y cuando la intención de esta tesis no radica en hacer análisis comparado, no podemos dejar de lado la oportunidad de referir el estadio de la seguridad pública en las Constituciones de algunos países de Latinoamérica.

En principio resulta sumamente interesante el encontrar la razón primigenia del Estado, de procurar justicia y seguridad a la sociedad explícitamente expresado en las Constituciones Políticas de otros países, como es el caso de Perú, Brasil y el Salvador.

La Constitución Política de Perú en el Título Segundo correspondiente a Del Estado y la Nación, señala que “son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.”⁷⁷

En la Constitución de Brasil existe un Capítulo Tercero De la Seguridad Pública en la que se define: “La seguridad pública, deber ser del Estado, derecho y responsabilidad de todos se ejerce para garantizar el orden público y la integridad de personas y patrimonios”⁷⁸

⁷⁶ Vargas Casillas, Leticia A., **Reformas en materia de delincuencia organizada y seguridad pública en los últimos cinco años**, IJ/UNAM, México, p. 3

⁷⁷ **Constitución Política de Perú**. Artículo 44º

⁷⁸ **Constitución de Brasil**. Artículo 127 de la

En la Constitución de El Salvador se enuncia que “la fuerza armada está instituida para defender la soberanía del Estado y la integridad de su territorio, mantener la paz, la tranquilidad y Seguridad públicas y el cumplimiento de la Constitución demás leyes vigentes.”⁷⁹

En particular sobre los tres casos revisados se puede observar un entendimiento ampliado de la seguridad pública. Perú incorpora la seguridad nacional, la soberanía, con seguridad y justicia, y al mismo tiempo reconoce la importancia de esta para el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, lo cual pone de manifiesto la importancia de la seguridad pública para el país. El binomio seguridad pública y Estado de Derecho también es latente como en el caso de Brasil.

También resulta sumamente interesante el conocer otras estructuras organizacionales que se crean con el objetivo de procurar seguridad y justicia, así como el lenguaje utilizado para ello como es el caso de Chile y de Colombia en el que se refiere expresamente a la fuerza pública.

En la Constitución de Chile existe el Capítulo X Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, en la que se establece que la fuerza pública “existe para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la Seguridad Pública interior.”⁸⁰

Asimismo en Chile a nivel constitucional se establece el funcionamiento de un Consejo de Seguridad Nacional⁸¹ cuyas funciones aun y cuando están relacionadas concretamente a la Seguridad Nacional emulan el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública, destacando que en el caso chileno si se enuncian sanciones sobre aquellas autoridades y funcionarios que no contribuyan a recabar los antecedentes para el Presidente de la República pues esto es una obligación.

En el caso colombiano, la Constitución señala que “la fuerza pública está integrada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.”⁸²

Así pues, se pueden encontrar diferentes variantes con respecto al concepto de la seguridad pública en cada uno de los países, así como en el uso del lenguaje, sin omitir desde luego la estructura organizacional desplegada para que el Estado pueda cumplir con esta importante función.

⁷⁹ Constitución del Salvador. Artículo 211 de la

⁸⁰ Constitución de Chile. Artículo 90

⁸¹ *Ibid.* Artículo 96.

⁸² Constitución de Colombia. Artículo 216°

CAPÍTULO II

LA REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL EN MÉXICO EN 1994.

Hay épocas en las cuales los hombres son tan diferentes unos de otros, que la idea de una misma ley aplicable a todos llega a resultarles incomprensible.

A. Tocqueville

1. La Reforma de 1994.

Los antecedentes del Sistema Nacional de Seguridad Pública –y la coordinación entre los diferentes eslabones y niveles que lo integran– pueden ubicarse recientemente. La génesis se ubica claramente el 31 de diciembre de 1994, cuando a iniciativa del Ejecutivo Federal se publica en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de reforma a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política Mexicana.

El Artículo 21 constitucional, establece que “La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinan en los términos que la ley señale, para establecer un sistema de seguridad pública.”⁸³

En el Artículo 73 se establecen las facultades del Congreso de la Unión, específicamente en la fracción XXIII se instituye la facultad “para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de Seguridad Pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública en el ámbito Federal.”⁸⁴

La reforma de 1994 es el primer antecedente que recoge los principios que le dan cause y sustento jurídico, respecto de la coordinación en materia de Seguridad Pública y ordena que la ley en este caso, la del sistema nacional (LGEBCSNSP), será la que regirá las bases bajo las cuales deban actuar los tres órdenes de gobierno.

Así pues “al modificar y reformar la Constitución, se da un gran avance trascendental dado el planteamiento innovador de origen por un lado, porque así se establecen las bases y principios básicos en el cual se conformarán los sustentos y pilares de manera objetiva en materia de Seguridad Pública.”⁸⁵

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 21, párrafo 4º y 5º

⁸⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73, fracción XXIII

⁸⁵ Martínez Garnelo, Jesús, *Seguridad Pública Nacional*, Porrúa, México, 1999, pág. 60

En este apartado, además de revisar las modificaciones jurídicas que dan sustento a la reforma de 1994, se revisará el contexto precedente a esta importante reforma, para ello se hace una revisión del contexto económico político y social.

Asimismo, se analiza la aparición de nuevos actores políticos y sociales que serán el detonante para la formación de consensos en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, que anterior a la Reforma eran inexistentes.

1.1 Contexto Económico, Político y Social.

El año de 1994, es el año en el que se lleva a cabo la negociación entre los diferentes actores políticos y sociales para proponer la iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal que desembocará con la aprobación de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y con ella el inicio de la democratización del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en el marco de un gobierno federal.

Es importante reconocer que “el derecho, las normas jurídicas tienen su origen en la complejidad social, en la realidad social, no son inventos espontáneos, no son ocurrencias. Cuando se envía esta reforma en época de Zedillo, México tenía pocos años en los que había experimentado problemas de inseguridad que antes no se conocía, haciendo crisis la cuestión de la delincuencia organizada como el narcotráfico, la delincuencia común creciendo a niveles insospechados y eso obviamente obligó a las autoridades a centrar su atención en el tema de la seguridad, antes no se había hecho porque no era un problema grave... pero finalmente la delincuencia rebasó al Estado”.⁸⁶

Entre otros aspectos debemos reconocer que de manera específica se presentaron algunos componentes derivados de cuestiones estructurales que se tradujeron en falta de empleo, de infraestructura de salud, entre otros que influyeron en el índice la incidencia delictiva al respecto el Lic. Medina nos señala: “yo tengo como antecedente el haber participado en el primer ejercicio que pretendía en su momento, tratar de encontrar aquellas obligaciones vinculantes entre los diferentes niveles de gobierno, al encontrar ya un problema naciente, es decir: los tres niveles de gobierno, que tienen facultades para llevar a cabo actividades de seguridad pública no tenían vínculos entre sí, y eso en el año 1994 ya comenzaba a generar ciertas preocupaciones a nivel de toma de decisiones, la razón es definitivamente el crecimiento exponencial de la población y la concentración de las mismas en grandes zonas conurbanas en nuestro país, también llegó aparejada aquel descuido social, aquel crecimiento exponencial de la población que llevó consigo otras oportunidades de educación, de empleo, de salud, y generó sin duda, algunos repuntes en la comisión de delitos.”⁸⁷

También hubo componentes derivados de una dinámica mundial así pues “cuando ya vienen gobiernos, que no pueden controlar las crisis económicas, obviamente se generan mayores problemas sociales, y que en una parte motivan el problema de la delincuencia organizada, y también el fenómeno mundial, porque

⁸⁶ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁸⁷ Entrevista personal realizada al Lic. Medina Linares. Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

tampoco México es una isla, Estados Unidos es un país que consume grandes cantidades de droga al año, y somos vecinos, y finalmente la economía es la economía y el mercado es el mercado, y todo está interrelacionado y estamos pegados a un consumidor de drogas, pues evidentemente aquí en México por aquí tenía que pasar.”⁸⁸

La Dra. García Villegas, también reconoce la importancia de la dinámica mundial, pues señala que la Reforma de 1994 se debe “a una tendencia, no sólo en México sino mundial de tener esta posibilidad de analizar los actos de los órganos de poder público por parte de un órgano jurisdiccional, que se cuestionaba mucho: ¿Hasta dónde se está politizando la justicia? o ¿Hasta dónde judicializando la política? Era la dicotomía que se daba, no es malo que se judicialize la política, quiere decir que se están acatando los postulados de la Constitución y los órganos del poder público contemplados en la Carta fundamental pues tienen que respetar empezando por las autoridades”.⁸⁹

Además agrega: “La reforma de 1994, se dio por esta tendencia internacional -pues México forma parte del concierto de las naciones- a que se controlaran los actos de las autoridades públicas, cuando se estuvieran extralimitando en relación con los postulados constitucionales y se da solamente en un Estado democrático de derecho, nada más en un Estado autoritario desde luego no se puede dar ese control constitucional de los actos de los poderes públicos y en un Estado democrático de derecho constitucional desde luego deben de existir el control constitucional.”⁹⁰

De manera concreta con respecto al contexto en el país se señala que en 1994, había “un contexto sui géneris, circunstancias en las que el país esta viviendo un proceso de transición incipiente ya con múltiples municipios que habían sido ganados por la oposición con un rompimiento con la presidencia monolítica de un partido único que ya había no sólo una gobernatura en manos de la derecha, sino también había una demarcación en manos de la izquierda, de tal suerte que la participación política se visualizaba como un espacio en el cual había puntos de vista diferentes de tal suerte que la iniciativa se da primero como una necesidad dado que se habían presentado eventos inusitados inéditos en el país, violencia enfocados hacia la clase política, un clima muy enrarecido en términos delictivos, por la complejidad de una sociedad en transición hacia un proceso de modernización y en el cual se trató de establecer un esquema diferente no en el cual se siguiera una instrucción única del presidente si no que varios actores pudieran tener una participación mucho más activa desde el ámbito de su responsabilidad”.⁹¹

Había una dinámica nacional sin precedentes, en la que después de decenas de años se rompe con la estructura de partido único que durante mucho tiempo estuvo vigente en nuestro país y que permitió una estabilidad hasta cierto punto, bajo la tutela del esquema presidencialista. Este estadio comienza a avizorar su descenso y eso generó situaciones nuevas.

⁸⁸ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁸⁹ Entrevista personal realizada a la Dra. María Paula García Villegas Sánchez Cordero, Secretaria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Entrevista personal realizada al Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

Así pues, sin duda “el ambiente era enrarecido se habían dado eventos sobre dos políticos destacados, Francisco Ruiz Massieu, y Luís Donaldo Colosio el candidato a la presidencia de la República que evidenciaron un clima de violencia política. En segundo lugar el levantamiento de los zapatistas también hizo evidente la porosidad en el sistema de seguridad, en este caso era sin duda el sistema de seguridad nacional, pero estaba relativamente vinculado a la seguridad en términos generales pues también dependía de la Secretaría de Gobernación y muchos de los eventos en los cuales se verían involucrados los elementos las instituciones de seguridad pública.”⁹²

De esta manera, “la dinámica democrática que traía el país donde 1994 puede ser un punto de inflexión por la composición del Congreso, por el tipo de liderazgo que se ejerce, un cambio de manipulación en el ejecutivo, comparado con el anterior... dentro del contexto de las posiciones entre paréntesis, social que empieza con los zapatistas, eso aumenta la temperatura y un poco empuja a que las cosas salgan más rápido y que lleguen a acuerdos”.⁹³

Como se puede apreciar, este es un período con una fuerte carga política, económica y social, cuyas coyunturas presentan un contexto particular. Por una parte se tiene el proceso político electoral para elegir al Presidente de la República, en el cual se asesina al candidato del PRI, los “errores de diciembre” y la irremediable crisis económica y el levantamiento armado en Chiapas.

Estos son algunos acontecimientos que van a cuestionar fuertemente la fortaleza y capacidad de coordinación del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal a nivel gubernamental y al mismo tiempo colocarán el tema como uno de los más importantes para la percepción ciudadana.

En los siguientes apartados se revisarán algunos aspectos esenciales para contextualizar el ambiente previo a la Reforma de 1994, de manera específica se revisan los contextos político-electoral, económico y social en los que se engloban los aspectos anteriormente esbozados.

1.1.1 El contexto político-electoral.

Uno de los aspectos más importantes que debemos rescatar del contexto político electoral, es el cambio que durante algunos años se estuvo gestando hasta llegar al primer proceso electoral con una contienda partidista más efectiva que a la postre detonará en un México plural en términos de partidos políticos.

Así pues, “la liberalización política en el caso mexicano involucra la ampliación de los canales de movilización alternativos mediante la legalización de partidos de oposición adicionales y la creación de nuevas oportunidades para la competición y representación políticas en la palestra electoral y legislativa”.⁹⁴

⁹² *Ibid.*

⁹³ Entrevista personal realizada al Mtro. Pablo Parás García, Director de Data-Opinión Pública y Mercados.

⁹⁴ Middlebrok, Kervin, La liberalización política de un régimen autoritario: El caso de México, en: O'Donnell, Schmitter, y Whitehead (compiladores), **Transiciones desde un gobierno autoritario, América Latina**, Paidós, Argentina, 1988, pp. 188-189

De manera formal podemos referir que el inicio de la historia democrática en México se circunscribe al año 1977, año en el que inicia la reforma política con López Portillo, gracias a la cual se hizo posible la contienda político-electoral de un mayor número de partidos políticos con diferentes posiciones ideológicas. Asimismo esta reforma marcó la pauta para aumentar el número de representantes de los partidos opositores en la Cámara de Diputados. Con lo cual en definitiva se abre el camino de un México más plural con el cual tendrían que cambiar las reglas tradicionales de generar consensos, pues ahora había opiniones y posturas diferentes a las del partido oficial que durante más de 70 años consensó en bloque una serie de iniciativas propuestas por el Presidente.

El efecto de la reforma electoral de 1977, se hace tangible con la LVI Legislatura, en la que la participación de los partidos políticos comienza a hacerse más tangible en la vida legislativa, "con respecto a la LVI Legislatura (cuyo período fue del año 1988 a 1991) que su importancia deriva a mi juicio, no de los resultados legislativos, sino de la trascendencia política con la cual se inscribe en la historia nacional, ya que representaba y sintetizaba procesos de ruptura y reacomodo de fuerzas en la vida política nacional. Sus grandes debates nos muestran dos visiones de proyecto de nación, que por sus características, determinaron el destino de la transición mexicana y el despegue de un sistema de partidos, no bipartidista al estilo norteamericano, como algunos lo deseaban, sino configurado por tres fuerzas con gran presencia nacional".⁹⁵

Paulatinamente el panorama para la oposición, y con ello para la transición democrática cambiaría radicalmente, para dar lugar a un mejoramiento en su tratamiento en el cual se advertía una mayor voluntad política.

El proceso político electoral de 1994, giró en torno a la elección de 662 cargos públicos federales: Un Presidente de la República, 500 Diputados plurinominales y uninominales para integrar el Congreso de la Unión y 111 Senadores.

Estas elecciones son importantes en el sentido de que "Paulatinamente en la escena pública se desarrollaron unas campañas electorales en condiciones de competitividad nuevas aunque insuficientes todavía y con organizaciones de las cuales apenas comienza a surgir un auténtico sistema de partidos".⁹⁶ Después de las polémicas elecciones de 1988, las posteriores tendrán un perfil diferenciado en el que hay un escenario mucho más amplio para la participación de actores políticos y sociales.

Además, 1994 ofrecerá un panorama diferente en el sentido de que "El proceso político en torno al 21 de agosto ocurrió en un contexto enrarecido no sólo por la rispidez de una competencia en la que más de que confrontación de proyectos presenciamos rivalidades entre personajes. Además como es bien sabido, los acontecimientos dramáticos de Chiapas desde comienzos del año y el asesinato en marzo de Luís Donald Colosio sembraron en la conciencia de los mexicanos una profunda sensación de incertidumbre sobre el futuro del país."⁹⁷

⁹⁵ Gregorio Urias, Germán, *Op. Cit.*, p 74

⁹⁶ Pascual Moncayo, Pablo (Coordinador, *Op. Cit.*, pág. 8

⁹⁷ *Ibid.*, pág. 7

El 13 de enero de 1994 inicia la campaña presidencial de Luis Donaldo Colosio en el estado de Querétaro y al finalizar el mes, el entonces presidente Salinas lo refiere ante el Pleno del PRI como el candidato oficial. Salinas, señala que: "La postulación de Colosio a la presidencia de la República despertó el entusiasmo y la esperanza entre los más amplios y diversos grupos del PRI. Pero su candidatura no fue recibida con beneplácito por todos. Desde el arranque de mi sexenio en 1988, la presencia de Donaldo como dirigente nacional del PRI desató una intensa lucha. Esa lucha, se libró sobre todo, contra los miembros de los grupos habituados a lo tradicional. Si la elección presidencial de julio de 1988 descontroló a esos grupos, la actitud del gobierno y del partido ante el escrutinio adverso al PRI, en la elección estatal de Baja California en 1989, los enfureció. Atados a la ambición de privilegios permanentes, no entendieron que México era otro país."⁹⁸

Así pues, el desenlace de las antipatías del candidato Colosio, detona cuando durante un mitin en Tijuana, en la colonia Lomas Taurinas, el 24 de marzo, Luis Donaldo Colosio fue asesinado.

En el VI Informe de Gobierno, Salinas enfatiza sobre el asesinato de Colosio, al respecto dijo: "México recibió otro severo golpe a su tranquilidad, a su legalidad, a su voluntad de edificación institucional. Un atentado criminal cegó la vida de Luis Donaldo Colosio, sacudiendo hasta los cimientos la vida pública y entristeciendo a toda la nación."⁹⁹

Ante este suceso sin precedentes en la historia política del país, el 30 del mismo mes, Zedillo es nombrado como el nuevo candidato presidencial del PRI. En este mismo mes, trasciende la aprobación en el Senado de la histórica reforma electoral que le da autonomía al Instituto Federal Electoral.

En el mes de mayo se lleva a cabo el debate entre los tres principales candidatos a la presidencia: Ernesto Zedillo Ponce de León del PRI, Diego Fernández de Ceballos del PAN, y Cuauhtémoc Cárdenas del PRD. El resto de los partidos minoritarios PVEM, PDM-UNO y PFCRN participan en un predebate.

Para el mes de julio, Jorge Carpizo presidente del IFE anuncia que habrá un mecanismo de conteo rápido durante las elecciones de agosto.

El 22 de agosto se llevan a cabo las elecciones, y para el 26 del mismo mes, con el 92.27% de los votos computados, se declara a Zedillo como presidente electo con 15,602,320, más del 50% del total de los votos.

El primero de noviembre Salinas de Gortari rindió el último Informe de Gobierno por las elecciones de agosto, el cual se desarrolló en medio de protestas, gritos, interpelaciones y pancartas desplegadas, suceso inédito en un país donde la figura presidencial no podía ser transgredida. Es decir, el país se estaba sumergiendo en una realidad de divergencia que anteriormente era completamente desconocida.

⁹⁸ Salinas de Gortari, Carlos, **México. Un paso difícil a la modernidad**, Plaza & Janes, México, 2000 p. 761

⁹⁹ Luis Enrique Concepción Montiel, *Op. Cit.*, p. 441

“En los últimos años hemos vivido un vigoroso proceso de autoorganización de diferentes segmentos de la sociedad. Por diversos motivos, enarbolando diferentes causas, surgen y se multiplican organizaciones cívicas que conforman un entramado de intereses y reclamos sumamente abigarrado y activo. Se trata de una ola organizativa que bien puede contribuir a edificar una institucionalidad democrática, dado que expresa el desgaste de las viejas fórmulas del quehacer político, pero que está obligada a ser corresponsable en la construcción de códigos de entendimiento entre los actores de la vida social y política”¹⁰⁰ de manera tal, que la nueva pluralidad política no sólo será producto de la contienda electoral sino también de la emergencia de nuevos actores como la sociedad civil organizada.

1.1.2 Contexto económico.

Aun y cuando al inicio de esta investigación señalé que no pretendía hacer un análisis sobre las posibles correlaciones que originan el fenómeno de la inseguridad, sí es importante reconocer que el contexto económico fue determinante para que se acrecentara la incidencia delictiva, y con ello se agravara la percepción negativa de la ciudadanía que sin duda ejerció presión en el gobierno, es por ello que en este apartado revisaremos algunos aspectos importantes sobre el desarrollo de la economía.

1994, es un año crítico para la economía mexicana, por los denominados “errores de diciembre” que tiene sus antecedentes unos años atrás, con las administraciones de López Portillo y Miguel de la Madrid. De una u otra manera “Esa es la herencia que deja López Portillo a su sucesor: un Estado en verdadera quiebra. Durante el régimen de Miguel de la Madrid se suceden además de los lastres heredados, dos factores que son determinantes para profundizar la crisis, uno es la caída en picada de los precios del petróleo: hacia 1985, el barril de petróleo había bajado a 6 dólares, factor que agudizó aún más el quebranto financiero de la nación, el otro acontecimiento influyente fue el sismo de 1985 en la ciudad de México, por el que hubo que dedicar recursos extraordinarios para la reconstrucción de la capital del país.”¹⁰¹

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se realizaron reformas económicas con el objetivo de fomentar la inversión extranjera y de privatizar las empresas públicas fundamentalmente.

Desde el anuncio de su candidatura, la situación para Carlos Salinas de Gortari se tornó difícil. “Pasadas unas cuantas semanas se dio una espectacular caída de la Bolsa Mexicana de Valores, lo que provocó movimientos especulativos que trajeron consigo la salida de capitales y un fuerte aumento de la inflación. La caída de la bolsa de valores arruinó a miles de pequeños ahorristas, mientras que ciertos grupos financieros multiplicaron sus ganancias con turbios manejos, ante la pasividad de las autoridades gubernamentales. Al poco tiempo tuvo lugar una macrodevaluación del peso con sus conocidas secuelas inflacionistas.”¹⁰²

¹⁰⁰ Pascual Moncayo, Pablo (Coordinador), *Op. Cit.*, pág. 23

¹⁰¹ Gregorio Urias, Germán, *Op. Cit.*, p. 20

¹⁰² Luis Enrique Concepción Montiel, *Op. Cit.*, p. 287

La estrategia de la apertura económica se consolidó, casi al cierre de la gestión salinista con el establecimiento del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá.

El proceso de privatización y de apertura económica tuvo visibles consecuencias en el corto plazo, "entre 1991 y 1992, el gobierno reprivatizó 18 bancos comerciales y permitió el establecimiento de nuevos bancos, en 1994 el Banco de México se volvió independiente aunque no asumió el control del tipo de cambio, que siguió a cargo de la Secretaría de Hacienda. Esta adoptó una política de deslizamiento gradual del peso. A pesar de un creciente déficit en la balanza comercial y en la cuenta corriente así como una sobrevaluación del peso, el gobierno sostuvo su política monetaria. En 1994 emitió bonos de la tesorería que luego hizo convertibles a dólares (Tesobonos) para sostener el tipo de cambio. Pero los problemas políticos de 1994, así como la pérdida de confianza de los inversionistas, provocaron una gran salida de capitales."¹⁰³

Apenas iniciada la administración del Presidente Zedillo, y ante la imposibilidad de sostener la política cambiaria, se devaluó el peso. Recién realizada la devaluación, millones de dólares salieron del país y el peso mexicano perdió más de la mitad de su valor, y con ello las tasas de interés y la inflación se elevaron.

Para poder hacer frente a esta difícil situación económica, el gobierno mexicano recibió ayuda de gobiernos extranjeros, por más de 48 mil millones de dólares, de los cuales 20 mil millones eran provenientes de Estados Unidos.

1994, no fue el fin de esta historia de recesión económica, pues ésta tuvo efectos en los años posteriores, no obstante "en 1995, México tuvo su peor depresión en 70 años. El PIB se contrajo 6.2%, millones de mexicanos perdieron su trabajo (la tasa de desempleo abierto paso de 3.2 a 7.6%), los precios de los bienes de consumo subieron más de 50%, las altas tasas de interés paralizaron la inversión pública y privada y volvieron impagables las deudas que muchos mexicanos tenían con los bancos."¹⁰⁴

Es evidente que con estas consecuencias en los indicadores económicos la población se vio fuertemente vulnerada al perder sus empleos y al disminuir gravemente su poder adquisitivo, y uno de los efectos más contundentes fue el incremento de la incidencia delictiva.

1.1.3 El contexto social.

Sin lugar a dudas, toda reforma se deriva de la realidad social es por ello que este apartado es muy interesante, en el sentido de que se revisa el contexto social previo a la iniciativa de reforma de 1994. Uno de los más importantes por su magnitud e impacto, es el levantamiento armado en Chiapas.

El primero de enero de 1994, es la fecha que da inició al movimiento armado el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, con la declaración de guerra al entonces Presidente Salinas de Gortari, y aparece la figura del Subcomandante Marcos.

¹⁰³ Aguayo Quezada, Sergio (editor), *Op. Cit.*, p. 178

¹⁰⁴ *Ibidem*

Este levantamiento armado fue la respuesta a la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, de manera tal que “a principios de 1994 se avizoraban negros nubarrones que amenazaban la frágil estabilidad y el espejismo primermundista ofrecidos en el sexenio salinista. La insurgencia indigenista representada por el EZLN, que hizo añicos las aspiraciones transexenales del presidente Salinas.”¹⁰⁵

En palabras del propio ex Presidente Salinas tenemos una narración del suceso: “Serían casi las tres de la mañana del sábado primero de enero de 1994, cuando sonó el teléfono en mi recámara. Estaba en la residencia oficial de Los Pinos y la llamada era del general de división Antonio Riviello Bazán, Secretario de la Defensa Nacional. Su voz mostraba una enorme tensión, sólo por su tono supe que era una llamada de alarma. Sin preámbulos me informó que la ciudad de San Cristóbal de las Casas, en Chiapas, había sido ocupada por un grupo guerrillero fuertemente armado.”¹⁰⁶

Los efectos del levantamiento fueron evidentes y “durante los primeros 10 días ocurrieron 15 bajas del Ejército, murieron 71 miembros del EZLN, se detuvo a 107 guerrilleros, 24 policías fallecieron a manos de la guerrilla y 29 militares resultaron heridos...El 8 de enero explotó un carro bomba en uno de los centros comerciales más importantes de la capital de la República. Causó importantes daños a los establecimientos comerciales y a más de veinte vehículos. En el comunicado que reivindicó esta explosión se llamaba a respaldar al EZLN. Ese mismo día estalló un cohete antitanque en un coche abandonado en las inmediaciones del campo militar número uno en la ciudad de México. Muy cerca fueron hallados otros dos misiles. Poco después se registraron atentados contra torres de energía eléctrica en Michoacán y Puebla, y contra la Refinería de Tula, en Hidalgo. Hubo que emplear los helicópteros de la PGR asignados a la lucha contra el narcotráfico, para vigilar los más de 100,000 kilómetros de líneas de transmisión eléctrica del país. Algunas versiones señalaban que los explosivos utilizados provenían de los 1,566 kilogramos de dinamita y los 10,400 detonadores que el EZLN había obtenido en Chiapas cuando asaltó la brigada de exploración de PEMEX el 31 de diciembre de 1993.”¹⁰⁷

En términos de seguridad pública comenzó a darse un reordenamiento importante para dar respuesta a las necesidades de aquellos momentos, de manera tal que “Hubo que realizar una amplia movilización policiaca en la capital de la República para resguardar estaciones del metro, bancos, embajadas, oficinas federales, delegaciones, sedes de partidos políticos y las instalaciones de energía eléctrica de la capital. Se realizó una reasignación del presupuesto federal para fortalecer la seguridad pública.”¹⁰⁸

El levantamiento armado en Chiapas es importante por diferentes razones, entre otras, por la vulnerabilidad del gobierno federal, por la violencia desatada, por los reclamos sociales, pero entre otros aspectos se debe destacar que “El alzamiento en Chiapas sin duda marcó profundamente el escenario para los comicios federales...

¹⁰⁵ Gregorio Urías, Germán, *Op. Cit.*, p. 66

¹⁰⁶ Salinas de Gortari, Carlos, México. **Un paso difícil a la modernidad**, Plaza & Janes, México, 2000, p.809

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 819

¹⁰⁸ *Ibidem.*

Que una rebelión largamente preparada, con importante apoyo de comunidades indígenas apareciera en el horizonte de 1994, fue no sólo un precipitador sino que, en algún momento, pareció que podía erosionar uno de los consensos básicos más promisorios con los que cuenta el país: la convicción de que los cambios democratizadores pueden y deben impulsarse por vías pacíficas o institucionales.”¹⁰⁹

1.2 Algunos indicios hacia la Reforma de 1994.

En México se han suscitado cambios importantes que han modificado la vida política y que paulatinamente han ido permeando al conjunto de las instituciones políticas y sociales, en mayor o menor medida.

Los cambios a los que me refiero son los siguientes: Federalismo, División de Poderes y Democracia. Si bien estos tres están depositados en nuestra Carta Magna como la esencia de nuestro sistema político, es necesario reconocer que los progresos en cada uno de estos procesos ha sido diferenciado y aun hoy día, nos encontramos en medio de un camino muy largo.

Como refería, los cambios han ido permeando las instituciones políticas y sociales, pero de manera diferenciada. Las instituciones de seguridad pública y justicia penal viven procesos completamente diferentes al del resto de las instituciones, por su complejidad en la realidad social.

En este apartado se pretende revisar los sexenios de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari que son inmediatamente anteriores a la Reforma que sirve de eje a esta investigación. Se busca fundamentalmente acotar los principales cambios relacionados con el federalismo, la democracia y la división de poderes, y paralelamente ir rastreando algunos antecedentes relacionados a la Reforma de Seguridad Pública y Justicia Penal.

Los cambios políticos y sociales más importantes orientados a fortalecer el federalismo, la democracia y la división de poderes en México se dan a partir de la década de los sesenta. Aguilar Camín las describe como tendencias superestructurales y al respecto refiere que en las últimas décadas encontramos cuatro cambios superestructurales “1. El descenso relativo del peso del Estado y un ascenso relativo del peso de la sociedad; 2. El paso del acuerdo por el litigio entre las cúpulas gobernantes del Estado y las representaciones corporativas del capital y el trabajo; 3. El vaciamiento del control estatal en el campo y la progresiva rebelión en las ciudades; 4. El paso de un régimen del “presidencialismo absolutista” a un régimen del “presidencialismo constitucional” y de un sistema de partido dominante, a un sistema de partido competitivo que permita la alternancia democrática en el poder.”¹¹⁰

Así pues con estos cambios superestructurales anteriormente enunciados se da inicio a una nueva etapa en el ejercicio del poder en nuestro país.

¹⁰⁹ Pascual Moncayo, Pablo (Coordinador), *Op. Cit.*, pág. 21

¹¹⁰ Aguilar Camín, Después del Milagro, México, citado por Luis Enrique Concepción Montiel, en **el Discurso presidencial en México, El sexenio de Carlos Salinas de Gortari**, Porrúa, México, 2006, p. 269

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, es posible visualizar discursos orientados hacia la democratización del país y sobre todo al federalismo. Pero no sólo eso, pues durante su gestión fue posible materializar y hacer tangible en el orden jurídico algunas reformas que significaron cambios importantes en México.

En la toma de posesión de De la Madrid se compromete con la democracia integral, diciendo: "Estamos comprometidos a trabajar por la democracia integral como lo define nuestra Constitución. Fortaleceremos la división de poderes, el federalismo y el municipio libre. Respetaremos el pluralismo y toda forma de asociación política, y atenderemos a la opinión pública, y a sus medios, en responsabilidad y libertad."¹¹¹

Así pues, el sexenio de Miguel de la Madrid, será el inicio de una nueva etapa en el país, con un marco de acción más amplio caracterizado por la democracia, la división de poderes y el federalismo, en un entorno plural.

La prueba de este compromiso asumido con respecto a la democracia integral y el respeto al pluralismo, fue puesto en tela de juicio en 1986, año en el que en el norte del país, en Chihuahua, el Partido Acción Nacional con su candidato Francisco Barrio tuvo un avance importante que hubiera sido consolidado en el primer gobierno estatal de oposición, de no ser por el presunto fraude electoral del PRI y del gobierno.

Al final de su sexenio, De la Madrid, argumenta "que la renovación nacional requería democratizar integralmente, ensanchar la representación y la participación ciudadanas; establecer una gestión eficaz y honesta de los recursos públicos; lograr el equilibrio presupuestal y saneamiento de las finanzas públicas; fortalecer la planeación democrática; impulsar la descentralización de la vida nacional; avanzar en la reestructuración del aparato público para fortalecer la rectoría del Estado dentro del régimen de economía mixta; revisar los instrumentos de la política comercial y del proteccionismo industrial para hacer más competitiva a la economía mexicana y limitar los privilegios derivados de los mismos; avanzar en el diseño y aplicación de instrumentos de justicia social y perfeccionar los sistemas de administración y procuración de justicia."¹¹²

En el discurso anterior es posible percibir la necesidad de democratizar como una de las condiciones de la renovación nacional, al mismo tiempo se puede apreciar en las últimas líneas la preocupación por los sistemas de administración y procuración de justicia que durante años fueron relegados en el sistema mexicano.

Los resultados electorales de 1988 a través de los cuales se elige como Presidente a Carlos Salinas de Gortari, cuestionaron muchísimo más la democracia en México y al mismo tiempo la legitimidad del partido en el poder.

¹¹¹ Discurso pronunciado por Miguel de la Madrid en su toma de posesión como Presidente de la República, citado por Luis Enrique Concepción Montiel, *Op. Cit.*, p. 274.

¹¹² Discurso pronunciado por Miguel de la Madrid en el VI Informe de Gobierno, ante el Congreso de la Unión, el 1º de Septiembre de 1988, citado por Luis Enrique Concepción Montiel, *Ibid*, p. 272.

Durante la campaña electoral de Salinas de Gortari se enunciaron retos de tipo económico, político y de la soberanía. Dentro del reto político Salinas oferta "una reforma a fondo y global de la democracia en el país. Un programa democratizador dividido en cuatro áreas: renovación de vida pública; la impartición de justicia y seguridad ciudadana; mecanismos de protección y organización social; el campo de la información y la cultura."¹¹³

Desde la campaña electoral se tienen indicios sobre la pretensión de llevar a cabo una reforma en la impartición de justicia y seguridad ciudadana.

En su Primer Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari expuso de forma más explícita la Reforma del Estado que habría de impulsar durante su gobierno, al respecto enuncia que "La voz del cambio exige justicia, seguridad, empleo, servicios, educación, salud, vivienda, abastos de alimentos y un medio ambiente limpio. También expresa el reclamo, por una más amplia y efectiva participación en la vida pública; por procesos electorales en los que imperen la imparcialidad, la certeza, el respeto y los reconocimientos mutuos. Es el reclamo por una nueva relación democrática entre los ciudadanos y la autoridad, fundada en el diálogo de buena fe, en la concertación responsable y en el apego a la ley"¹¹⁴

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, para ampliar la vida democrática era necesaria la preservación del estado de derecho. Con respecto a éste, se realizaron importantes reformas durante el sexenio de Salinas. "En respuesta al reclamo popular por una mayor seguridad, y justicia que garantizaran la paz pública y en defensa de sociedad contra la violencia, hubo importantes reformas a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales. En general estas reformas concentrarán la actuación de los órganos punitivos del Estado en los ilícitos de mayor peligrosidad y gravedad. Por razones humanitarias, el juez puede prescindir de privar de la libertad a aquellos que tienen una precaria salud o son de avanzada edad."¹¹⁵

También se amplió la posibilidad de libertad provisional bajo protesta en beneficio de individuos con recursos económicos limitados. Se realizaron reformas al Código Penal en 1989. Las mismas incrementaron a 50 años de prisión los delitos más graves, se incrementaron las penas para los servidores públicos, se precisaron los delitos en materia de delitos contra la salud, se tipificaron los delitos cometidos por los policías.

En 1991 se reformó de nuevo el Código Penal, para intentar que la legislación penal en atención al delincuente fuera menos represiva. En 1992 se dio otra reforma en el mismo Código, con el propósito de tipificar aquellas conductas que implican la cooperación en el secuestro de personas para que sean juzgadas en otros países.

¹¹³ Discurso pronunciado por Salinas de Gortari en Puebla, Puebla, el 22 de abril de 1988, citado por Luis Enrique Concepción Montiel, *Ibid.*, p. 287.

¹¹⁴ Discurso pronunciado por Carlos Salinas de Gortari, I Informe de Gobierno, el 1º de noviembre de 1989, citado por Luis Enrique Concepción Montiel, *Ibid.*, p. 353.

¹¹⁵ Luis Enrique Concepción Montiel, *Op. Cit.*, p. 376.

Con el fin de dar mayor celeridad al proceso y de respetar los derechos humanos, se hicieron reformas en el derecho procesal penal en 1988 y 1989; en 1991 se revitalizó al Ministerio Público, fortaleciendo la defensa del acusado y se hizo más eficiente el procedimiento, también en 1992 se realizaron reformas para la defensa de los derechos humanos.

En el preámbulo de la parte dedicada a los Riesgos para la democracia y la soberanía, Salinas sostiene que: "Durante la época del populismo, sus mecanismos de control clientelares condujeron a la aplicación selectiva de la justicia. Mucho avanzó el derecho mexicano en su elaboración doctrinaria al materializarla en leyes innovadoras. Jueces y policías entregados a su labor cumplieron con el mandato legal. Pero el control vertical de grupos populares y la discrecionalidad que permitía el populismo hicieron que en la procuración de justicia se extendiera una actitud que ponía los resultados por encima del mandato legal. En ese marco se desarrollaron grupos de comandantes judiciales que facilitaban las complicidades que exigía el control impuesto desde el populismo. Ahí se formó una verdadera nomenclatura, vinculada al gobierno y al partido, que ejercía una enorme presión sobre jueces y magistrados del Poder Judicial. Esos grupos facilitaron la acción de los traficantes de estupefacientes, con lo que convirtieron ese tráfico en un riesgo a la seguridad de la nación. Mi antecesor introdujo reformas importantes para fortalecer el Estado de Derecho en el ámbito de procuración de justicia."¹¹⁶

El primero de diciembre Zedillo toma posesión y "promete no fallar, anuncia control y abatimiento de la inflación, estricta disciplina de las finanzas públicas, apoyo a pequeña y mediana industria, impulso al campo, sistema tributario sencillo, mayor capacitación, ningún viraje en la política económica, más educación, combate a la pobreza, negociación en Chiapas sin violencia, combate a la inseguridad, narcotráfico, régimen presidencial equilibrado, reforma electoral, liquidar el centralismo, separación del PRI, fortalecimiento del poder judicial, respeto al poder legislativo."¹¹⁷

De manera específica el 5 de diciembre de 1994, el Titular del Ejecutivo Ernesto Zedillo, emitió una iniciativa de reformas a la Constitución General de la República, en el ámbito judicial, de procuración de justicia y de seguridad pública, que será revisada en el siguiente apartado.

1.2.1 Contexto interno.

Hemos revisado cómo la dinámica nacional al interior de los gobiernos anteriores al de Zedillo ya incluyen algunos aspectos que indicaban el rumbo hacia una reforma integral al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal. En el presente apartado se revisaran algunos aspectos sobre el contexto interno que fue determinante para su aprobación.

¹¹⁶ Salinas de Gortari, Carlos, *Op. Cit.*, p. 325.

¹¹⁷ El Universal, 2 de diciembre de 1994.

Como hemos señalado la iniciativa de Reforma es aprobada a los 31 días de gobierno del Presidente Zedillo, situación sin precedentes, pues se dio bajo una negociación muy acelerada que permitió en tan poco tiempo aprobar una reforma con las magnitudes que ésta representaba.

De manera específica la iniciativa emanó del Poder Ejecutivo “La iniciativa surge... de aquellas propuestas que se generaron primero en la Secretaría de Gobernación, porque al haber desarticulado el Programa Nacional de Seguridad Pública se genera una estructura orgánica absurda que se llamaba Dirección General de Servicios de Protección Ciudadana, que no significaba en lo más mínimo el sentimiento del concepto de seguridad pública y por otra parte hubo en ese entonces un repunte de algunos delitos de impacto, yo no diría de los más frecuentes pero sí de impacto en materia de secuestros y la generación de algunas alertas vinculadas al crimen organizado, principalmente por el cruce de estupefacientes en nuestro país, de tal manera que el Presidente Salinas, decide crear un nuevo órgano que se llamaba Coordinación Federal de Seguridad Nacional... pensando que esa simple estructura administrativa asociada a la Presidencia de la República permitiría que parte de nuestros problemas en materia de prevención, procuración, sanción y readaptación pudieran ser atendidos. El modelo fue totalmente un fracaso, sólo generó mayor confusión en las instituciones de seguridad pública, principalmente en los estados no se asignó recursos financiero suficientes para su carrera. De tal manera que efectivamente venía un grupo de expertos legisladores que habían acusado justamente este problema legal, esta falta de órgano rector que permitiera que la seguridad pública tuviera un mejor entendimiento en el mediano plazo, de tal manera que estos son en mi opinión, aquellos factores que iniciaron o dieron paso a una decisión del Congreso con algunos expertos, incluido el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM de que se hiciera esta modificación a la ley”.¹¹⁸

El Presidente Zedillo da las indicaciones y empieza a hacerse un trabajo de consenso en la Cámara de Diputados con la Secretaría de Gobernación “en ese entonces que estaba Emilio Chuayffet, pero bueno cuando hay sensibilidad política que en ese entonces la hubo de todos los partidos, y había conciencia de que es un gran problema, pues todos se pusieron de acuerdo y no hubo ningún problema para sacar adelante la iniciativa”.¹¹⁹

Sin lugar a dudas además de la voluntad del Titular del Ejecutivo, la voluntad política del Congreso de la Unión fue vital para poder aprobar una reforma de esta magnitud en un periodo corto de tiempo.

De acuerdo con algunas apreciaciones, además de la participación del entonces Secretario de Gobernación se tuvo la intervención de otros actores que fueron importantes para el cabildeo y negociación de la Reforma, “hubo dos actores que fueron fundamentales el Lic. Humberto Lira Mora, y el Lic. Juan Ramiro Robledo quienes cabildaron con legisladores, pero el impulso que tuvo a través de la Secretaría de Gobernación fue fundamental”.¹²⁰

¹¹⁸ Entrevista personal realizada al Lic. Medina Linares. Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹¹⁹ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹²⁰ Entrevista personal realizada al Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

Así pues, un rol importante también lo tuvieron los legisladores en turno, pues bajo el proceso formal de aprobación de la iniciativa la Cámara de Diputados y la de Senadores tuvieron un papel central, sin omitir a los cabilderos que de manera formal no pueden ser identificados pero que sin embargo seguramente realizaron un trabajo intenso para posicionar la iniciativa hasta lograr que esta fuera aprobada.

1.2.2 La aprobación de la Reforma.

El 5 de diciembre de 1994 el Presidente Zedillo envió a la Cámara de Diputados la iniciativa para reformar y adicionar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia.

La iniciativa fue publicada en la Gaceta Parlamentaria al día siguiente y fue enviado a la Comisión de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado para su dictamen.

El texto original de la iniciativa señala que, ésta “plantea definir a nivel constitucional las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país. El cambio que se propone demanda una nueva concepción de la profesionalización policial. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad. Se debe crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor. Es necesario revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública para atraer a esta actividad a mexicanos que se encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen. Es necesario hacerlo en el ámbito federal y promover, con respecto a la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios, que estos esquemas sean de adopción generalizada. Por ello, la iniciativa propone establecer en el Artículo 21 constitucional, la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y municipios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios, para coordinarse en esta materia. El federalismo es un acuerdo de distribución del poder, de reconocimiento de espacios de autonomía y esferas de competencia. El federalismo es un método democrático en el que comunidades autónomas tienen y conservan el control de los resortes de gobierno, no debe confundirse una sana estratificación del poder con un sistema de fronteras que favorezcan la impunidad y la delincuencia”.¹²¹

¹²¹ Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el Presidente Zedillo, el 5 de diciembre de 1994. Consultada en el Sistema de Investigación Legislativa.

En el periodo intermedio de la discusión de la iniciativa, el 16 de diciembre de 1994, el Partido de la Revolución Democrática presentó otra iniciativa de reforma constitucional la cual contenía: “diversos aspectos, como una nueva constitucionalidad, garantía constitucional al sufragio, plebiscito y referéndum, control de constitucionalidad de las leyes, protección de los derechos humanos y los defensores del pueblo, independencia y excelencia del Poder Judicial de la Federación, responsabilización de la procuración de justicia y justicia y seguridad pública municipales”.

La iniciativa de reforma constitucional enviada por el Ejecutivo, fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

Posteriormente tocó el turno a la ley reglamentaria del artículo 21 constitucional: la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La Iniciativa de Reforma fue denominada como Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y el objeto: “Establecer las bases de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública, dispone que los tres órdenes constitucionales del Estado se coordinen para establecer ese Sistema Nacional”.¹²²

La Ley fue presentada a la LVI Legislatura el 3 de octubre de 1995 por el Ejecutivo Federal. En la Cámara de Senadores se turnó a la Comisión de Justicia, en la aprobación se emitieron 101 votos a favor en lo general y 81 en lo particular.

Denominación
Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Objeto
Establece las bases de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública, dispone que los tres órdenes constitucionales del Estado se coordinen para establecer ese Sistema Nacional.
Observaciones
Se emitieron 101 votos a favor en lo general y 81 en lo particular. Se emitieron 4 votos en contra en lo general y 17 en lo particular del art. 12.

Fuente: Sistema de Investigación Legislativa

Se emitieron 4 votos en contra en lo general y 17 en lo particular del artículo 12, el cual se refiere a la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue presentada el lunes 11 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.

¹²² Sistema de Investigación Legislativa, www.sil.gob.mx

1.3 El Contenido de la Reforma.

Las opiniones desatadas en torno a la iniciativa de Reforma de 1994, surgieron desde diferentes ámbitos, por una parte había quienes sostenían que: "La propuesta de Reformas relativas a la Seguridad Pública es atinada y favorece al desarrollo social", así como quienes consideraron que "La propuesta de Reformas a la Procuración de Justicia y a la Impartición de Justicia del Fuero Común, merece un cuidadoso análisis y una consulta técnica previa".¹²³

En la exposición de motivos de la iniciativa, se declara que "Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto de las garantías individuales. Su objetivo es el FORTALECIMIENTO DEL EQUILIBRIO DE PODERES Y DEL ESTADO DE DERECHO".¹²⁴

El nuevo modelo de seguridad pública debe entenderse como una función del Estado, pero no debe ser únicamente identificado con el ejercicio de gobierno, sino que "busca también involucrar la participación de la sociedad...A través de la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios y respetando absolutamente su competencia, soberanía y autonomía se deben establecer las bases para consolidar un Sistema Nacional que satisfaga estándares de calidad en el servicio de la Seguridad Pública".¹²⁵

Si embargo, "no obstante la clara voluntad del Ejecutivo, encontramos que en las reformas propuestas se desvirtúan total y absolutamente los conceptos de FORTALECIMIENTO, AUTONOMÍA, LIBERTAD Y EQUILIBRIO DE PODERES DE LA UNIÓN, ya que propone el desmembramiento y la división del Poder Judicial Federal, así como la intromisión del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en el funcionamiento, organización y vigilancia de la actividad jurisdiccional".¹²⁶

Sobre el contenido de la Iniciativa de Reforma es imprescindible mencionar que establecía las diferencias entre Seguridad Pública, Procuración de Justicia e Impartición de Justicia, diferenciando sus funciones y al mismo tiempo estableciendo un marco necesario de coordinación. Se establecieron propuestas con respecto a cada uno de los Subsistemas que conformarían este entramado del Sistema Nacional de Seguridad Pública y que a continuación se enuncian.

Las Reformas propuestas respecto a la Seguridad Pública:

- a.) **Coordinación obligatoria de los Estados Federados en Materia de Seguridad Pública.**
- b.) Facultades del Congreso Federal para legislar sobre Seguridad Pública.
- c.) Carrera policial.

¹²³ Coello Eboli, José Pablo, **Breves reflexiones en respecto a la iniciativa Presidencial para la Transformación del Poder Judicial y la Seguridad Pública**, 6 de Diciembre de 1994, México, 1994.

¹²⁴ **Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal**, México, 1994.

¹²⁵ Extracto de la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley del Sistema Nacional De Seguridad Pública. Presentada por el ejecutivo federal el 2 de octubre de 1995

¹²⁶ Coello, *Op. Cit.* pág. 17.

De manera concreta, se propone la Coordinación Obligatoria de los Estados y el Distrito Federal en materia de seguridad pública a través del artículo 21 constitucional en el que se precisa que la Seguridad Pública está a cargo del Estado y se debe regir por los principios de legalidad, honradez y eficiencia y asimismo dispone que la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal quedan obligados a coordinarse en Materia de Seguridad Pública.

Sobre las facultades del Congreso Federal para legislar sobre Seguridad Pública, se trata principalmente de lograr una ley uniforme y de aplicación en toda la República que establezca bases de coordinación en materia de Seguridad Pública, éste queda asentado en artículo 73 de la Constitución Política como una de las Facultades el Congreso de la Unión.

Sobre la Carrera Policial, se trata fundamentalmente de establecer un esquema homogéneo a nivel nacional para fortalecer la función policial, a través de la capacitación y evaluación permanente.

Las Reformas propuestas respecto a la Procuración de Justicia.

- a.) Requisitos para ser Procurador General de la República.
- b.) Facultades del Congreso Federal para legislar sobre Seguridad Pública.
- c.) Posibilidad de impugnar el acuerdo de No Ejercicio de la Acción Penal.

La reforma propuesta con respecto a los requisitos para ser Procurador General de la República, consistió fundamentalmente a la reducción de la edad mínima de 35 a 30 años, suprimiendo el requisito de antigüedad de 5 años de haber obtenido el título de abogado.

Sobre las Facultades del Congreso de la Unión, se propuso reformar el Artículo 102 para que el Senado o la Comisión Permanente ratifiquen el nombramiento del Procurador General de la República, que desde luego sigue siendo facultad del Presidente de la República.

Con respecto a la posibilidad de impugnar el acuerdo de No Ejercicio de la Acción Penal, esta propuesta dota de facultades al legislador común para determinar los casos en que podrá impugnarse un acuerdo de No Ejercicio de la Acción Penal. "Trae consigo una clara contradicción al propio precepto y a una tradición jurídica de muchos años en nuestro país, que consiste en el llamado Monopolio de la Acción Penal del Ministerio Público en su carácter de representante social."¹²⁷

Reformas propuestas respecto a la Impartición de Justicia del Fuero Común en Estados y Distrito Federal.

- a.) Requisitos para ser Magistrado de los Poderes Judiciales Locales.
- b.) Posibilidad de crear Consejos de la Judicatura Locales.
- c.) Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

¹²⁷ *Ibid.* pág. 10

El paquete de Reformas propuestas respecto a la Impartición de Justicia del Fuero Común en Estados y Distrito Federal, se caracteriza por su estricto contenido jurídico, que no será abordado a profundidad en este trabajo, y se limitará a destacar aquellos elementos esenciales.

Sobre los requisitos para ser Magistrado de los Poderes Judiciales Locales, se propone se apliquen los mismos requisitos que han de cumplir los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; Suprime la edad máxima de 65 años al momento de la designación; Aumenta de 5 a 10 años la antigüedad mínima de expedición del título profesional de abogado; Impide la designación como Magistrado de Secretarios de Estado, Procuradores, Senadores, Diputados, Secretarios equivalentes, a menos que se separen del puesto 6 meses antes del día de la designación.

En relación con la posibilidad de crear Consejos de la Judicatura Locales, abre la posibilidad para que los Estados, dentro de su propia soberanía, puedan crear un organismo paralelo al Tribunal que se encargue de nombrar y probablemente vigilar el Poder Judicial del Estado. El Consejo de la Judicatura que se propone crear estará a cargo de la administración, vigilancia, y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, intervendrá en la designación de los magistrados y designará y adscribirá a los Jueces de Primera Instancia; estará facultado así mismo para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, y para elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales.

De esta manera, se establece que "La Seguridad Pública corresponde a los órganos policiales que dependen en su estructura, organización y vigilancia del Poder Ejecutivo; y su función, aun cuando está relacionada con los encargados de la Procuración de Justicia, funciona independientemente de las Procuradurías. La Procuración de Justicia corresponde a las Procuradurías tanto Federal como Estatales y del Distrito Federal, y su función es la persecución de los delitos y la consignación de los presuntos responsables ante el órgano jurisdiccional encargado precisamente de las Procuradurías. La Impartición de Justicia, la importante función del Poder Judicial consiste en el control constitucional de los actos de autoridad, incluyendo a los otros poderes."¹²⁸

De manera formal el contenido de la Reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, durante el primer mes de gobierno del Presidente Zedillo Ponce de León.

Las modificaciones realizadas a la constitución a través en esta reforma se resumen en el siguiente cuadro.

¹²⁸ *Ibid.*, pág. 7

Reformas a la Constitución 31 de diciembre de 1994

Artículo	Modificación	Contenido
21°	Se adicionan tres párrafos.	La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.
55°	Se reforma la fracción V.	No ser Ministro a menos que se separe definitivamente de sus funciones dos años antes de la elección.
73°	Se restablece la fracción XXIII	La función del Congreso de expedir leyes en materia de seguridad pública.
76°	Se reforman las fracciones II y VIII	El Senado ratificará al Procurador General de la República.
79°	Se reforman las fracciones II y V.	El Senado puede otorgar o negar la ratificación a la designación del Procurador General de la República.
89°	Se reforman las fracciones II, IX, XVI y XVIII.	La función del Presidente es designar con ratificación del Senado al Procurador General de la República.
93°	Se reforma el párrafo segundo	Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades.
94°	Se reforman los párrafos primero, segundo, quinto, sexto, octavo, noveno y se adiciona un décimo.	El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.
95°	Se reforman las fracciones II, III y V, se adiciona una VI y un último párrafo.	Para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia, deberá tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación.
96°	Se reforma	Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia el Presidente de la República, someterá una terna a consideración del Senado.
97°	Se reforma	Los Magistrados de Distrito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal.
98°	Se reforma	Cuando la falta de un Ministro excediera de un mes, el Presidente someterá a consideración del Senado el nombramiento de un interino.
99°	Se reforma	Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo procederán por causas graves. Serán sometidas al Ejecutivo, y si éste las acepta la enviará para su aprobación al Senado.
100°	Se reforma	La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, excepto la Suprema Corte de Justicia estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.
101°	Se reforma	Los funcionarios del Tribunal Superior de Justicia, no podrán desempeñar ningún empleo o encargo de la Federación, Estados, del Distrito Federal o particulares, salvo los cargos no remunerados.
102°	Se reforman los párrafos primero, tercero y quinto, y se adiciona un último.	El Ministerio Público de la Federación estará presidido por el Procurador General de la República, quien será designado por el Presidente y ratificado por el Senado.
105°	Se reforma	La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral se susciten, entre los la Federación y un Estado, la Federación y un Municipio.
122°	Se reforma y adiciona la fracción VII	La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integrará por el número de Magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos.
123°	Se reforma la fracción XII, párrafo segundo del apartado B.	Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal.

Cuadro de elaboración propia, con información consultada en Leyes Fundamentales de México, 1808-2005

Sin lugar a dudas, con lo hasta aquí expuesto se tiene un panorama sobre la importancia de la Reforma de 1994, no obstante la apreciación de los expertos ofrece una interpretación mucho más concreta, es por ello que en el siguiente apartado se retoma de nueva cuenta, teniendo como pregunta eje: ¿Cuál es la importancia de la Reforma de 1994?.

1.4 ¿Cuál es la importancia de la Reforma de 1994?

Hasta este momento hemos revisado cual fue el contexto previo a la Reforma de 1994, asimismo hemos comentado los principales cambios que se dieron jurídicamente, ahora toca el turno a la revisión de los impactos que tuvo para fortalecer la democracia, el federalismo y la división de poderes.

Para ello recurriré a algunas de las aportaciones recogidas en las entrevistas, cuyas apreciaciones sin duda son muy valiosas y reflejan desde diferentes frentes la importancia de la Reforma que da eje a esta investigación.

Una de las primeras cuestiones que se debe destacar es que a partir de la Reforma se sientan las bases para la planeación de la seguridad pública a nivel nacional pues después de ésta se crea por una parte el primer Programa Nacional de Seguridad Pública que será revisado más adelante, y por otra una ley de coordinación, así pues “En 1994, surge en el seno de la Secretaría de Gobernación el Primer Programa Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo nace si bien es cierto, con algunas opciones de crear un sistema de coordinación, pero nace con una estructura deficiente institucionalmente hablando es un programa sin fundamento jurídico de aplicación general, es más por acuerdo de voluntades, entre los estados y la federación, la inclusión de los municipios era verdaderamente inexistente y por otra parte no tiene los recursos económicos, para ayudar o paliar esos aspectos negativos que desde entonces ya causaba el sistema de seguridad pública en nuestro país”.¹²⁹

Aún y cuando programáticamente la creación de un Programa Nacional es de suma importancia, debe reconocerse que éste careció de los instrumentos jurídicos de aplicación general que lo hicieran posible y aplicable como el nuevo concepto de seguridad lo establecía.

Por otra parte la Reforma significa un esfuerzo orientado a fortalecer la seguridad pública en el país bajo un esquema federal donde la palabra clave es coordinación, sin embargo careció de algunos elementos centrales para su aplicabilidad, así pues: “la Reforma que hoy es el pilar de nuestro Sistema Nacional de Seguridad Pública de 1994, donde en mi opinión la Constitución cumple su objetivo: establece los fundamentos rectores de la seguridad pública en el país y creo que tiene sin duda uno de sus principales componentes en su estructura denominada Consejo Nacional de Seguridad Pública, efectivamente se da cabida a los tres niveles de gobierno con una presencia muy limitada, sin duda de los

¹²⁹ Entrevista personal realizada al Lic. Medina Linares. Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

municipios, pero en principio es entendible por la cantidad de municipios que existe en nuestro país y que debería ser una estructura concatenada a la parte estatal de acuerdo a las leyes reglamentarias locales, sin embargo esta ley, si bien es cierto es legal, pero tiene deficiencias de legitimidad, de legitimidad en cuanto a no tener instrumentos jurídicos que hagan posible que esas obligaciones vinculantes que dice la ley por ministerio del 21 Constitucional sean efectivas, si bien es cierto hay algunos instrumentos que contemplan, la misma ley de coordinación de bases del sistema, no existen aquellos mecanismos que permitan a la autoridad, en este caso al Consejo, o a alguna otra estructura al interior del propio sistema nacional, hacer que estas obligaciones concurrentes se puedan llevar a cabo.”¹³⁰

A pesar de las limitaciones que la Reforma tenía en sí misma en cuanto a la aplicabilidad, se debe reconocer que en esencia se trata de “Un modelo que es muy interesante y que ni siquiera ha dado todo lo que podía dar porque todavía es reciente, las grandes reformas no se dan de un año para otro tienen un proceso de maduración, se modifica el artículo 21 para crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y además se incorpora este artículo en el capítulo de las garantías individuales, porque la seguridad pública es el principal deber que tiene el estado, es la principal razón del Estado, si un Estado no da seguridad a los ciudadanos... pero en general toda la población su eje rector pierde la razón de ser, se crea un sistema, crea instrumentos jurídicos muy importantes, crea mecanismos que no se han desarrollado plenamente.”¹³¹

Es decir gran parte de las deficiencias que la reforma pudiera tener en sí, son deficiencias que pueden sanearse, pero la esencia de la reforma es vital pues por una parte está retornando al Estado su razón primigenia de ser, y por otra parte está sentando las bases para responder a un sistema político federalista y con división de poderes.

En cuanto a la coordinación “fue una reforma muy importante, porque desde luego la federación tiene la obligación y el deber completo -la obligación primordial es de los municipios y de los estados no de la federación en los delitos que a tí y a mí nos afectan- fue muy importante para tratar de coordinar todos los esfuerzos”.¹³²

Con respecto a la Reforma Constitucional al Poder Judicial de 1994 que también fue incluida en el paquete de la Reforma y que tuvo gran impacto a nivel nacional, se puede decir como refiere la Dra. García Villegas que “fue un parteaguas en el sistema... en la forma de gobierno democrático del país... fue también el parteaguas de la historia democrática de este país.”¹³³ Sin para el Poder Judicial sentó las bases para una democratización nacional en pleno ejercicio federalista, pues a través de la reforma se creó el Tribunal Constitucional que ha tenido efectos importantes desde su creación, al mismo tiempo crea un Consejo de la Judicatura que opera como un contrapeso del mismo Tribunal Superior de Justicia, estos sin

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹³² Entrevista personal realizada a la Dra. María Elena Morera, Presidenta de México Unido Contra la Delincuencia.

¹³³ Entrevista personal realizada a la Dra. María Paula García Villegas Sánchez Cordero, Secretaria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

duda son cambios importantes, que afortunadamente en México tuvieron eco en los siguientes años en cada una de las entidades federativas.

Además de los cambios que ya se han mencionado ahora revisaremos los principales espacios que derivados de la Reforma y de su Ley que establece las bases de Coordinación, se institucionalizaron.

2. Espacios para la formación de consensos en Seguridad Pública y Justicia Penal.

La formación de consensos en materia de seguridad pública y justicia penal, ha tenido diferentes espacios creados a partir de la Reforma de 1994, que dan respuesta natural a la negociación entre los diferentes órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) así como a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que conforman el marco de referencia para el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.

No obstante de que en 1994 se estructura el actual Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, un antecedente que no puede omitirse es el que en su momento renovó las políticas e instituciones en esta materia con las reformas realizadas al artículo 115 constitucional, en los años ochenta, durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid.

En ese entonces se precisó la forma de organización de los municipios y sus obligaciones, para incluir la prestación del servicio de seguridad pública, lo cual originó, a su vez, la creación de leyes estatales en esta materia "El crecimiento de la delincuencia, que tuvo uno de sus principales repuntes en los años noventa, fue el contexto para que, en las postrimerías del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, se creara la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación".¹³⁴

Las instancias a coordinar eran las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y de Marina, así como el entonces Departamento del Distrito Federal. Entre sus funciones se incluía celebrar convenios de colaboración entre la Procuraduría General de la República y las procuradurías de justicia de las entidades federativas.

¹³⁴ Diario Oficial de la Federación, 26 de abril de 1994

Sistema Nacional de Seguridad Pública. Órganos de Coordinación.



Fuente: Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 definió a la seguridad pública como un asunto prioritario y enfatizó la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado para garantizar justicia, seguridad y bienestar social. Una de las estrategias definidas para poner en marcha nuevas acciones fue establecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Con estos antecedentes se crearon los espacios de consenso para cada uno de los eslabones que conforman el Sistema. De tal manera que para Prevención existe la Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública, para la Readaptación Social la Conferencia de Prevención y Readaptación Social, y para Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Procuración. Además existe la Conferencia Nacional de Participación Municipal.

Cada uno de estos espacios ha establecido mecanismos propios para la formación de consensos y tiene una dinámica y lógica propia. La génesis de cada uno de ellos responde a tiempos diferentes, pues no todos fueron instituidos a partir de la multicitada reforma.

En este sentido es conveniente, asentar que en el presente apartado se analizará la integración y organización de cada uno de estos espacios, y posteriormente, en el siguiente capítulo se examinarán los principales consensos que en su seno ha sido posible consolidar.

Es importante precisar que el Consejo Nacional y los Consejos locales o regionales no constituyen nuevos entes de la administración pública que vengán a engrosar el aparato administrativo, sino que únicamente son instancias a las que acuden los sectores públicos y privados involucrados, para que se puedan lograr mejores resultados en la protección de los individuos, sus bienes y derechos.¹³⁵

2.1 Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) se establece por mandato del Artículo 21 constitucional, como el instrumento del Estado Mexicano para la integración de las diversas autoridades que participan en la seguridad pública nacional, y sus funciones están reguladas por la Ley General que establece las Bases del Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNSP)

El SESNSP, es:

- El órgano que da vigencia al Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) que se integra por todas las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones tendientes a alcanzar seguridad pública en el país.
- Es la instancia que coordina acciones de seguridad pública de dependencias federales en los tres niveles de gobierno.
- Es el encargado de proporcionar los recursos tecnológicos y financieros para las tareas de prevención, procuración y administración de justicia, así como para la readaptación social.
- Es el vehículo integral e integrador de todas las instituciones involucradas en la seguridad pública nacional.

El SESNSP, no sustituye a ninguna corporación o institución de seguridad pública, ni a alguna autoridad de prevención, procuración y administración de justicia, o readaptación social; tampoco interviene en operativos policiales, no cuenta con fuerzas de seguridad; no realiza investigaciones, ni tareas de inteligencia.

Para el cumplimiento de las estrategias y acciones derivadas del Programa Nacional de Seguridad Pública, el SNSP, lleva a cabo convenios de coordinación con las 32 entidades federativas, en los cuales "se especifica el monto de recursos asignados, mismos que son administrados por los Fideicomisos Locales y establece

¹³⁵ Extracto de la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley del Sistema Nacional De Seguridad Pública. Presentada por el ejecutivo federal el 2 de octubre de 1995

responsabilidades y compromisos de cada una de las partes (Federación y Estados), en la instrumentación de las Estrategias y Acciones del PNSP; así como los anexos técnicos respectivos a cada programa, que son los instrumentos que de manera clara y precisa detallan las metas programático presupuestales para del PNSP por Entidad Federativa.”¹³⁶

Es importante referir algunos comentarios emanados de la sociedad civil que no estaban completamente de acuerdo con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como se puede apreciar en el siguiente extracto: “A partir de ahora, los cuerpos policíacos federales, estatales, municipales, las policías privadas y el ejército adquieren la facultad de coordinarse y unirse para, lo que el jurista Raúl Carranca y Rivas considera como “enfrentar al Estado contra la ciudadanía.”¹³⁷

Bernardo Batiz, en un artículo publicado en 1996, expresa que “la magnitud de la problemática en todos los órdenes de la vida nacional y la gris perspectiva que se avizora, indican que los ciudadanos tendremos que dar la batalla que en otras épocas se ha dado por la igualdad, por la democracia, por seguir siendo ciudadanos, que hoy ya no se gobierna bajo el bien de éstos, y que en materia de seguridad, las reformas impulsadas por el gobierno corresponden a un estado de excepción sin proteger las garantías individuales ni los derechos de la sociedad en su conjunto.”¹³⁸

2.2 Consejo Nacional de Seguridad Pública

El Consejo es la instancia superior en el SNSP, y es el espacio jurídicamente facultado para la toma de decisiones en materia de seguridad pública a nivel nacional. El 7 de abril del 1994 se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado conforme al artículo 12 de la LGEBCSNSP.

Se crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como instancia superior para coordinar esta función pública, con el propósito de promover mecanismos y acciones tendientes al cumplimiento de los principios y objetivos de la ley que se propone. En este Consejo van a confluir las atribuciones conducentes que legalmente corresponden a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina; así como a la Procuraduría General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Distrito Federal y conforme a los diferentes niveles de la coordinación, a los Municipios del país.¹³⁹

¹³⁶ Coordina, Integra, Responde, www.seguridadpublica.gob.mx

¹³⁷ Citado por: Centro de Estudios sobre Seguridad Pública y Derechos Humanos, Universidad Autónoma de la Laguna, *Op. Cit.*

¹³⁸ Batiz, Bernardo, ¿Fin del ciudadano? En la Jornada del 10 de abril de 1996, México.

¹³⁹ Extracto de la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley del Sistema Nacional De Seguridad Pública. Presentada por el ejecutivo federal el 2 de octubre de 1995

Estructura del Consejo Nacional de Seguridad Pública en 1994

- Secretario de Gobernación
- 31 Gobernadores de los Estados .
- Secretario de la Defensa Nacional .
- Secretario de Marina .
- Secretario de Comunicaciones y Transportes .
- Procurador General de la República .
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal .
- Secretario Ejecutivo del Sistema .

Fuente: LGEBCNSP

El Consejo deberá reunirse por lo menos cada seis meses, con la finalidad de constituir un foro donde se aporten propuestas encaminadas a fortalecer el Sistema Nacional, conocer las deficiencias Jurídicas de acuerdo a la experiencia adquirida en su actuación, remitir a las instancias que tienen competencias para presentar proyectos legislativos en materia de Seguridad Pública, también se analizarán proyectos y estudios en la materia.¹⁴⁰

2.3 Consejos estatales y municipales de Seguridad Pública.

Los ejes y programas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se aplican en cada una de las entidades federativas y los municipios que conforman al país a través de los Consejos estatales y municipales.

A fin de evitar que las decisiones emanen únicamente del Ejecutivo Federal, se reconoce la necesidad de promover e impulsar la creación de consejos en el Distrito Federal, en los Estados y en los Municipios, para que en el ámbito de sus competencias coadyuven en la coordinación, planeación y suspensión del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹⁴¹

La LGEBCNSP en su artículo 18 señala que "En el Distrito Federal y en los Estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los consejos estatales, participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa. En las Entidades Federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades."¹⁴²

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Artículo 18.

De esta forma se establecen 32 Consejos locales al interior del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 31 Consejos estatales correspondientes a cada entidad federativa y el Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal.

En el caso de los Consejos municipales de seguridad pública, el Acuerdo que Fija Reglas de Procedimientos y Plazos para la Instalación y Funcionamiento de los Consejos de Coordinación de Seguridad Pública, establece que "Los Consejos de los Estados convocarán e instalarán los Consejos Municipales".

Los Consejos Locales "son los órganos colegiados encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en los ámbitos de gobierno de los Estados y del Distrito Federal".¹⁴³

El artículo 20 y 21 respectivamente establecen que "Los consejos locales y las instancias regionales se organizarán, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia" asimismo "Los consejos locales y las instancias regionales podrán proponer al Consejo Nacional acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de la coordinación".

La función principal de los Consejos, es coordinar los programas del Sistema Nacional de Seguridad Pública en las instituciones correspondientes. Asimismo, regulan el desarrollo y establecimiento de las políticas y lineamientos en materia de seguridad pública y aprueban las reglas para su funcionamiento y estructuración.

La planeación es una actividad que desarrollan los Consejos en referencia a los ejes y estrategias del Programa Nacional de Seguridad Pública.

2.4 Las Conferencias Auxiliares.

Se propone la ubicación de entidades que se denominan conferencias, una para la procuración de justicia y otra para la prevención y readaptación social. La primera de hecho ya existía y es la Conferencia Nacional de Procuradores, que se reúne periódicamente; se ocupan de diseñar políticas, estrategias y acciones de cooperación mutua. No sólo se propone su conservación sino la incorporación de esta al Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se ha concebido para que exista como una instancia de operación más, permitiendo conjuntamente con la otra conferencia de prevención y readaptación social, abarcar las dos áreas sustanciales de la temática, para que se reúnan con mayor regularidad que el Consejo Nacional¹⁴⁴.

2.4.1 Conferencia de Prevención y Readaptación Social.

El artículo 13 de la LGEBCSNSP señala que el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con la conferencia de prevención y de readaptación social, en la que podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito

¹⁴³ Sandoval Ulloa, José G., **Introducción al Estudio del Sistema de Seguridad Pública**, México, 2000, p. 72.

¹⁴⁴ Extracto de la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley del Sistema Nacional De Seguridad Pública. Presentada por el ejecutivo federal el 2 de octubre de 1995

Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional. Con la misma finalidad, se invitará a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionadas con la materia.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 establece que se debe: "encargar a la conferencia de prevención y readaptación social atención y apoyo de los programas institucionales y sectoriales de prevención y readaptación social para mejorar las condiciones de los establecimientos, promover la profesionalización del personal de los centros penitenciarios y de tratamiento del menor infractor y propiciar, en suma, la plena reinserción social."¹⁴⁵

No obstante esta conferencia no ha sido muy fructífera en el sentido de que la Primera Reunión de la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social se llevó a cabo el 3 de junio de 2006, es decir a más de diez años de distancia de cuando se debió haber establecido.

Esta tuvo lugar en el municipio de Ixtapan de la Sal en el Estado de México, y participaron los representantes en la materia de las diferentes entidades federativas, es decir Directores o Directores Generales de Readaptación Social según corresponda al nivel establecido en cada entidad. En esta primer reunión se acordó que este órgano sesionaría cuando menos tres veces al año.

Estructura de la Conferencia Nacional de Readaptación Social.



Directores Generales de Prevención y Readaptación Social de los 31 estados.
Director General de Prevención y Readaptación Social del D .F.

2.4.2 Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

En 1986 surge la Primera Reunión Nacional de Procuradores, con la suscripción de un convenio para establecer el Sistema Nacional de Información y Colaboración.

En 1993, se reorganiza y conforma la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia de México.

Entre 1994 y 1995, con las reformas constitucionales al artículo 21, y con la LGEBCSNSP, se establece la Conferencia como un órgano de colaboración, del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La exposición de motivos de la Iniciativa de Ley reconoce que la Conferencia de procuración de justicia ya existía y al referirse a ella señala: "La primera de hecho

¹⁴⁵ Programa Nacional de Seguridad Pública, 1995-2000, México.

ya existe y es la Conferencia Nacional de Procuradores, que se reúnen periódicamente; se ocupan de diseñar políticas, estrategias y acciones de cooperación mutua. No sólo se propone su conservación sino la incorporación de esta al Sistema Nacional de Seguridad Pública, y se ha concebido para que exista como una instancia de operación más”¹⁴⁶

En esta nueva etapa, en 1996 se lleva a cabo la Primera Reunión de la Conferencia y se integra por los Procuradores Generales de Justicia de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, así como el Procurador de Justicia Militar, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Procurador General de la República.

Estructura de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia en 1994.

- Procurador General de Justicia de los 31 estados .
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal .
- Procurador de Justicia Militar
- El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Procurador General de la República .

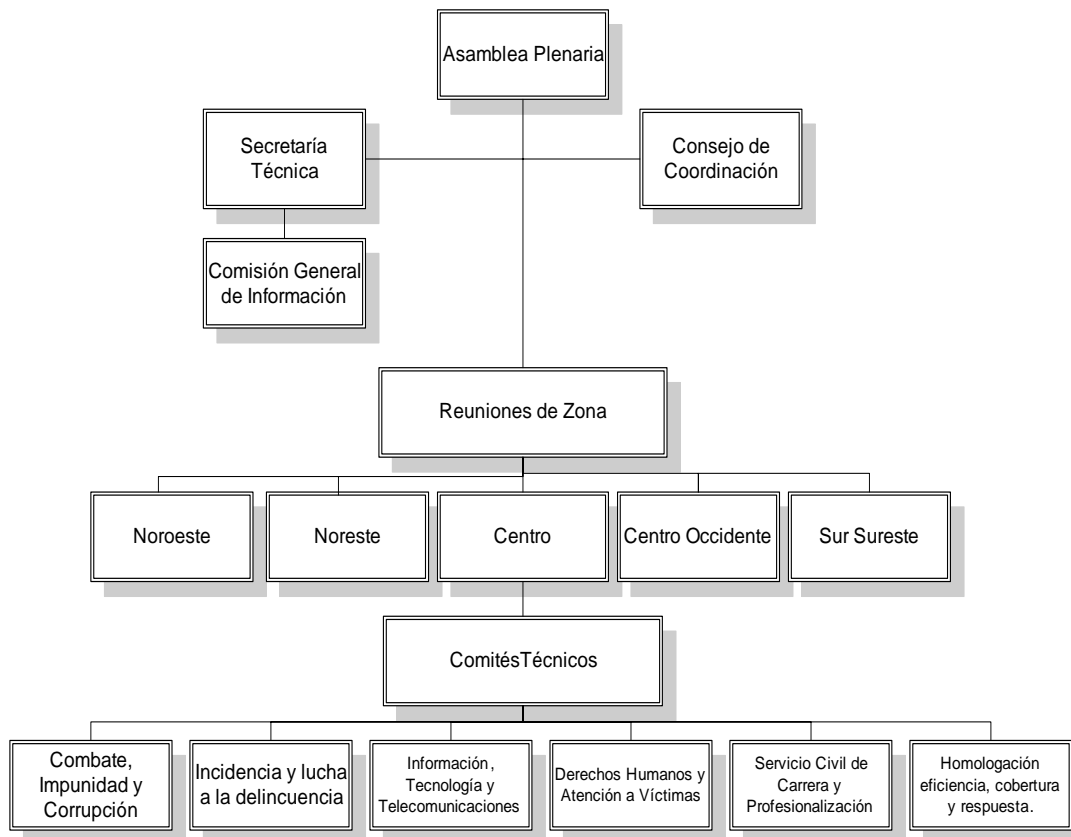
Fuente: www.cnpj.gob.mx

La Conferencia además de sesionar periódicamente, cuenta con una estructura permanente que le permite dar seguimiento a los acuerdos que son tomados en el seno de las sesiones. Se integra por una Asamblea Plenaria, y con las reuniones de las cinco zonas nacionales: Noroeste, Noreste, Centro, Centro Occidente y Sur Sureste.

Así mismo cuenta con Comités Técnicos: Combate a la impunidad y corrupción, Incidencia y lucha a la delincuencia, Información tecnológica y telecomunicaciones, Derechos Humanos y atención a víctimas, Servicio civil de carrera y profesionalización, y Homologación, eficiencia, cobertura y respuesta.

¹⁴⁶ Exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Presentada por el ejecutivo federal el 2 de octubre de 1995

Estructura orgánica.



Fuente: Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

2.4.3 Conferencia Nacional de Participación Municipal.

El artículo 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala que dicho sistema contará con conferencias específicas para apoyar las distintas materias de esa Ley, entre las que se encuentra la de Participación Municipal.

El día 18 de octubre de 1997 en la Ciudad de Zacatecas se instaló la Conferencia Nacional de Participación Municipal en Seguridad Pública, habiéndose realizado previamente cuatro reuniones regionales.

Las cuestiones fundamentales sobre las que se comenzó a trabajar en las reuniones y que constituyen el eje de actuación de la Conferencia Nacional son:

- Participación Ciudadana en materia de Seguridad Pública.
- Capacitación y profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Pública Municipal.
- Actualización y Modernización del Marco Jurídico Municipal en Materia de Seguridad Pública.
- Participación Municipal en la Conferencia Nacional.

2.4.4 Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública.

La Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 13 señala que el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con la conferencia de secretarios de seguridad pública, en la conferencia podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional. Con la misma finalidad, se invitará a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionadas con la materia.

No obstante esta Conferencia comenzó sus funciones hasta el 23 de Agosto de 2004 a propuesta del Presidente de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, se reformó el Artículo 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La reforma, permitió la conformación de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública para reforzar los esfuerzos de coordinación nacional.

Regiones de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública.



La Conferencia agrupa a los secretarios de seguridad pública quienes a su vez se congregan en cinco regiones: Noroeste, Noreste, Occidente, Centro, y Sur Sureste.

La reforma al Artículo 13 de la Ley, es resultado de una iniciativa suscrita por el Dip. Jorge Uscanga Escabel del Partido Revolucionario Institucional en la Sesión Permanente el 26 de mayo de 2004, y fue discutida el 30 de julio de 2004 en la Cámara de Diputados con una votación de 388 votos en pro, 0 en contra y 3 abstenciones.

El decreto de reforma a este artículo es interesante referirlo en virtud de que se puede corroborar la necesidad de este tipo de espacios, así pues señala: "Uno de los propósitos esenciales de la ley en la materia, es la estructuración de un sistema de coordinación de los diversos órdenes de gobierno y las dependencias e instituciones con funciones vinculadas a la seguridad pública en los ámbitos Nacional, Estatal y Municipal. Adicionalmente, forman parte de este Sistema Nacional de Seguridad Pública, los Consejos Regionales Interestatales, los Consejos Estatales y del Distrito Federal, los Consejos Regionales Intermunicipales, los Consejos Municipales y Delegacionales. Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación, este sistema prevé la contribución y colaboración de diversas Conferencias como la de Procuración de Justicia, la de Prevención y Readaptación Social y la de Participación Municipal. Es en este nivel de coordinación donde se inserta la propuesta, en razón de que los Secretarios de Seguridad Pública se han venido reuniendo para intercambiar experiencias e información precisamente al amparo de la modalidad de conferencias, bien sea de carácter local, Inter o intraregional o bien de carácter interestatal como es el caso de la Sur - Sureste, y resulta de suma importancia aprovechar el resultado de su labor para enriquecer en su caso, las estrategias, acciones de conjunto y desde luego las políticas en materia de prevención del delito y en general la política criminal. Se propone por ello: Que el Sistema Nacional de Seguridad Pública para el conocimiento de las distintas materias de coordinación, cuente con las conferencias, entre otras de la de secretarios de seguridad pública o sus equivalentes."¹⁴⁷

¹⁴⁷ Gaceta Parlamentaria del 30 de julio de 2004.

CAPÍTULO III

LA DEMOCRACIA, EL FEDERALISMO Y LA DIVISIÓN DE PODERES. UNA APROXIMACIÓN POLÍTICO INSTITUCIONAL PARA LA COMPRENSIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL EN MÉXICO.

La política es una necesidad ineludible para la vida del hombre.

H. Arendt.

En el presente capítulo se revisarán los diferentes esfuerzos que se han llevado a cabo en México para fortalecer la democracia, el federalismo y la división de poderes característicos de nuestro sistema político, revisando específicamente un caso particular que es el sistema de seguridad pública y justicia penal.

Sin lugar a dudas, lo que se pretende analizar en este apartado responde a una lógica y dinámica nacional que desde hace algunos años se ha venido desarrollando en nuestro país, por una parte la democracia que paulatinamente ha dado un salto de lo electoral hacia democratizar el resto de los ámbitos públicos, el federalismo que históricamente ha sido defendido en México, y la división de poderes que fue enunciada como un mecanismo de pesos y contrapesos.

Todos y cada uno de los componentes anteriormente referidos, tienen reflejo en el sistema de seguridad pública y justicia penal, pues el entramado institucional que lo conforma está inserto en la dinámica nacional y necesariamente responde a éste.

Como hemos revisado en los dos capítulos anteriores, a partir de la Reforma de 1994, se conforma una nueva lógica de en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, que de una un otra manera, responde a la democracia, el federalismo y la división de poderes, ahora bien analizaremos cuáles han sido los principales avances en cada uno de estos componentes, para finalmente enunciar cuáles son los principales pendientes.

1. Evaluación político- institucional de la Seguridad Pública y Justicia Penal en México.

En este apartado se revisarán los momentos que han acontecido en México a partir de la reforma de 1994 analizada en el capítulo anterior, con el objetivo de hacer una evaluación político-institucional de la seguridad pública y la justicia penal en México.

Se ahondará en el andamiaje institucional desplegado a partir de la reforma de 1994, enfatizando los principales avances que se han dado para fortalecer la democracia, el federalismo y la división de poderes, tal y como está conformado el sistema político mexicano.

Uno de los primeros aspectos a revisar será el perfil político que es uno de los más ligados a cuestiones democráticas y aun y cuando de manera formal no están instituidos en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal tiene un papel sumamente importante para la formación de consensos entre sus diferentes actores e instituciones.

1.1 Los actores político –institucionales de la seguridad pública.

En los capítulos anteriores hemos comenzado a enunciar los diferentes actores que interceden en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, incluso hemos ahondado en la descripción y análisis de cada uno de ellos, recurriendo al esquema de organización básico que responde a nuestro sistema político a saber: la democracia, el federalismo y la división de poderes.

No obstante es necesario revisar otros actores que también tienen ingerencia en las decisiones y que no necesariamente están insertos en el sistema o forman parte del ámbito gubernamental.

De acuerdo con José María Rico, los actores pueden ser clasificados en actores tradicionales y nuevos actores. Dentro de la primera categoría se incluye a los legisladores, la policía y los demás actores del sistema de seguridad pública y la justicia penal. En relación a los nuevos actores, debe considerarse al gobierno, la sociedad civil, los expertos y la cooperación internacional, como a continuación se describe.¹⁴⁸

- A. Los actores tradicionales¹⁴⁹
 - 1. El legislador.
 - 2. La policía.
 - 3. Los demás sectores del sistema penal.
 - Ministerio Público.
 - Poder Judicial

- B. Los nuevos actores.
 - 1. El gobierno.
 - 2. Sociedad civil.
 - 3. Los expertos.
 - 4. La cooperación internacional.

Como puede apreciarse, son una gran cantidad de actores los que se conjuntan en la formación de consensos en el Sistema, por una parte los actores tradicionales tienen a su vez un entramado de actores que inciden directamente en la toma de decisiones, y que continuarán siendo abordados a profundidad en los siguientes apartados pues forman parte del andamiaje institucional del sistema.

¹⁴⁸ José María Rico, *Op. Cit.*, p- 98-114

¹⁴⁹ Esta categorización realizada por José María Rico, es una aproximación al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal que es el objeto de estudio de esta Tesis de investigación y en la cual se han profundizado más ampliamente en estos actores (Capítulo I y II), que el autor denomina tradicionales.

Con respecto a los nuevos actores, es importante mencionar que éstos son cada vez más importantes, y aun cuando su participación no es directamente en los espacios de deliberación del Sistema, sí inciden en la formación de opinión, emitiendo recomendaciones, o puntualizando en aspectos contundentes.

En el caso del gobierno, se puede anotar que como ocurre hoy en día, cada vez son más actores del gabinete los que intervienen en la formación de consensos, siendo el caso de que la Seguridad Pública y Justicia Penal, ya no es una labor exclusiva de las corporaciones policiales e instituciones de justicia penal, pues hoy en día, las dependencias de Desarrollo Social, Educación, Juventud, Mujeres, Derechos Humanos, entre otros tienen un papel trascendente en la política de prevención del delito. Asimismo el Presidente de la República, los Gobernadores de las entidades federativas participan en la toma de decisiones, lo que da una connotación diferente y ampliada.

En relación a los expertos, se tiene una amplia gama de actores especialistas en seguridad pública que además de contribuir a formar opinión sobre el tema, asumen un papel de liderazgo en los foros de discusión pública que sin duda inciden en la formación de consensos.

Sobre la sociedad civil organizada, en México ya se cuenta con una serie de organizaciones no gubernamentales, que han orientado sus esfuerzos o han sido creadas ex profeso para analizar el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, entre otras encontramos a México Unido Contra la Delincuencia, e INSIDE sin omitir la importante labor de FUNDAR con respecto al análisis presupuestal en materia de seguridad pública, así como del ICESI.

La cooperación internacional es otro actor contundente, pues en el caso de México se cuenta con un amplio espectro de actores internacionales que contribuyen a la discusión del tema. En principio debe mencionarse a la Oficina contra la Droga y el Delito del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, que ha desarrollado estudios sobre justicia penal, readaptación social entre otros, y que al mismo tiempo ha emitido una serie de recomendaciones para mejorar los mecanismos actualmente existentes. Además debe considerarse a las fundaciones internacionales que han financiado a organizaciones de la sociedad civil en México y de las cuales se han desprendido interesantes diagnósticos e investigaciones.

1.1.1 El consenso en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.

La formación de consensos es muy importante para el ejercicio del gobierno, pues como lo establece Arendt "el mundo político es el ámbito de la palabra, del consenso, del acuerdo, de las relaciones de cooperación que prosperan en una atmósfera de legitimidad. El referente paradigmático de tal tipo de relación social es la *polis* helena; el ágora concebida como el lugar de la palabra (*logoi*) y de lo político por antonomasia; pues era el espacio en el cual los hombres se reunían a intercambiar sus perspectivas, sus opiniones, sus apreciaciones."¹⁵⁰

¹⁵⁰ **El Halcón y la Paloma: Schmitt y Arendt** , Por Luis R. Oro Tapia, ARBIL, Anotaciones de Pensamiento y Crítica", es editado por el Foro Arbil.

Desde la perspectiva de Beneyto, la política tiene dos dimensiones: la primera hace referencia a una búsqueda del consenso y del acuerdo, mientras que la segunda plantea su ejercicio como una lucha intensa y apasionada, una pura y simple expresión de poder.¹⁵¹ El interés de esta investigación se centra sobre la primera dimensión, considerando como elementos importantes la democracia, la división de poderes y el federalismo que dan sustento a nuestra forma de gobierno.

Hoy en día, es cada vez más común el recurrir al concepto de consenso y es muy probable que el uso cotidiano haya desvirtuado el significado del concepto. Así pues, partiendo de la importancia del concepto abordaremos algunos aspectos importantes que deben ser considerados en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.

"El término consenso denota la existencia de un acuerdo entre los miembros de una unidad social, dada acerca de principios, valores, normas, también respecto a la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlo."¹⁵² En la seguridad pública existe un objetivo de la comunidad y se han establecido condensadamente los medios aptos para lograrlo, sin embargo no se pueden implementar en las diversas dimensiones del Sistema.

El concepto consenso en el más estricto sentido, significa el acuerdo total de las diferentes partes de la unidad social, no obstante, "si se considera la potencial extensión del consenso, es decir la variedad de los fenómenos respecto de los cuales puede subsistir o no subsistir acuerdo y, por otro lado, la intensidad de la adhesión a las distintas creencias, se hace evidente que un consenso total es algo improbable aún en unidades sociales mínimas, y es por tanto impensable para sociedades complejas. Por lo tanto el término consenso se entiende en sentido relativo: más que de presencia o ausencia de consenso se debería hablar de grado de consenso existente en una determinada sociedad o subunidad."¹⁵³

En el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, existe un conglomerado de actores con diferentes filiaciones políticas, con funciones diferentes, que aún y cuando se trata de funciones vinculadas en un Sistema, cada esfera responde a las funciones que sus propias atribuciones establecen, perdiendo de vista las necesidades del resto y llegando incluso a obstaculizar las funciones de las otras esferas.

Esta situación de desacuerdo entre las partes se puede explicar porque quienes a final de cuentas toman decisiones son personas que no siempre responden bajo la misma lógica que los demás, al decir de Buchanan: "Las personas individuales son las que en última instancia toman las decisiones y si deseamos discutir los procesos de decisión gubernamentales, debemos analizar la conducta de los individuos en la medida en que participan en esos procesos. En una democracia

¹⁵¹ José María Beneyto, **Apocalipsis de la modernidad. El decisionismo político de Donoso Cortés**, Barcelona, Gedisa, 1993.

¹⁵² **Diccionario de política**, S. XXI, México, p. 315

¹⁵³ *Ibidem*.

nadie discute que las autoridades políticas sean elegidas a través del sufragio individual, libre, secreto e informado. Pero no basta con quedarse allí, sino que es importante la construcción de un orden social libre, la extensión del ámbito de las decisiones individuales en lo político".¹⁵⁴

Esta construcción de un orden social y libre en la que sea posible el ejercicio del gobierno para que el Estado provea los servicios a la sociedad es la que en gran medida depende de la decisión de individuos, y la mejor vía para hacerla coincidir es a través de la formación de consensos.

El consenso, y los espacios para que estos existan son fundamentales, en la medida en que representan la cooperación y crean una esfera de legitimidad. No obstante la posibilidad de generar consensos totales, resulta cada vez más complejo pues hoy en día nos encontramos inmersos en una sociedad plural en la cual existen diferentes posiciones, "el pluralismo es un valor ciertamente de la sociedad y debe ser promovido como tal. La pregunta ética es si hay límites al pluralismo... Si uno por razón del pluralismo admite en la competencia democrática a quien está en contra del pluralismo y ése gana, pues es una carnicería legitimada. Entonces hay que plantearse éticamente cuáles son los límites del pluralismo."¹⁵⁵ Mientras exista un planteamiento ético del pluralismo político y los espacios necesarios para formar consensos, se podrá avanzar en el ejercicio del gobierno.

Esta dimensión de la sociedad políticamente plural se reproduce en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en el cual interactúan actores de los diferentes niveles de gobierno y de las diferentes esferas de la división de poderes. En el Consejo Nacional de Seguridad Pública confluyen los gobernadores de diferentes posiciones políticas con problemáticas propias, y las autoridades federales de las diversas funciones del Sistema.

La cantidad de actores diferenciados que confluyen en esferas con competencias diferentes pero vinculadas en el sistema de seguridad pública y justicia penal, complejiza la situación en el sentido de que amplía el espectro a una sociedad políticamente plural en la cual "El consenso es una necesidad para la vida política de una sociedad plural. Supone que hay elementos diferentes en esa sociedad que tienen la voluntad de entrar en un terreno común para poder hacer, de la democracia una construcción y no sólo un reparto."¹⁵⁶

La seguridad pública es una necesidad común, podría decirse que hay un consenso nacional en la necesidad de establecer mecanismos e instrumentos que permitan disminuir los niveles de inseguridad con los que se cuenta hoy en día. Mas allá del pacto que se refirió en el primer capítulo, coexisten necesidades latentes que se han acrecentado por una ola de criminalidad y actos delictivos, sin embargo nos enfrentamos a una serie de resistencias y desacatos que no permiten que el consenso inicial se lleve a cabo en las diferentes partes.

¹⁵⁴ Buchanan, citado por Jorge Jaraquemada Robledo, en Buchanan, **Hayek y Popper**, Documentos de la Facultad, Instituto de Estudios y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, Julio de 2003.

¹⁵⁵ Carlos Castillo Peraza, **La tensión, característica del espíritu ético de la política**, <http://www.elregional.com.mx/historial/septiembre05/120905/opinion3.htm>

¹⁵⁶ *Ibid.*

Estas resistencias y desacatos tienen una explicación y naturaleza propias, pues "La edificación o la construcción de consensos tiene problemas prácticos y por tanto éticos muy interesantes: quien representa en una mesa de construcción de consensos a un grupo amplio, lo que lleva a la mesa de consensos es el consenso de *su* grupo o *su* consenso, en representación de su grupo, a la posición común. Sin embargo, el consenso de *su* grupo no es el de *todos*, porque otros también defienden la posición de *su* respectivo grupo. Y si alguno pretende defender su consenso como único ya no hay consenso. En toda mesa, el consenso original de un parte tiene que ser reducido al mínimo para que pueda haber un consenso más amplio."¹⁵⁷

Esta reducción al mínimo es quizá la que no ha sido aterrizada en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, pues aún y cuando una serie de acuerdos se establecen en los diferentes espacios, no se ejecutan en su máxima expresión en las diferentes partes.

Así pues "El problema es que cada una de las partes que construyen el consenso conviertan el *mínimo* en el *máximo propio*. Cuando el *mínimo común* se convierte en el *máximo propio*, las instituciones políticas desaparecen y entonces las sustituyen en entidades no políticas carentes de responsabilidad política, como pueden ser los medios de información u otros elementos de una sociedad que no están vinculados en la responsabilidad de construir el consenso nacional.¹⁵⁸ Esto significa, que se debe tener un consenso mínimo que se convierta en el *máximopropio* de todos y cada uno de los actores y en este sentido, sean capaces de aterrizarlo y ejercerlo en sus respectivos ámbitos de competencia.

En México tenemos que existe un consenso nacional de disminuir los índices de violencia e inseguridad, así como de mejorar los procesos de acceso a la justicia penal, entre otros. No obstante en la práctica los actores fundamentales para la toma de decisiones en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal no tienen un consenso mínimo que puedan convertir en un *máximopropio* a ejecutar para contribuir a un objetivo en común.

Así pues más allá de un consenso nacional, que hoy en día es inherente cuando menos en este tema, se requiere de consensos mínimos entre las diferentes partes del espectro político institucional que permitan la ejecución en todos y cada uno de los niveles de gobierno, en los distintos poderes y en un contexto democrático.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

1.1 La seguridad pública y la política. Realidad ineludible.

La política se basa en el hecho de la pluralidad de los hombres.

H. Arendt.

Las instituciones del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, no pueden evadir al comportamiento político. Como hasta ahora hemos revisado existen diferentes actores que tienen ingerencia en las decisiones del Sistema, asimismo los actores encargados de tomar y ejecutar las decisiones dentro del andamiaje formal del sistema, son actores con opiniones e impresiones diferentes que al momento de tomar decisiones responde a una lógica personalizada.

De manera específica los actores del sistema tienen que responder a una lógica política, pues "El Gobernador y el Procurador General del Estado, en virtud de sus puestos políticos sin duda pueden ejercer influencia sobre las agencias policíacas locales. Sin embargo dicha autoridad depende más de su poder de persuasión que de su autoridad legal explícita. Un gobernador que tiene suficiente influencia política en la Asamblea Legislativa del Estado podría originar una promulgación de legislación para controlar la discreción policíaca, si así lo deseara."¹⁵⁹

No obstante debe considerarse que "aunque la palabra discreción pueda sugerir para algunos críticos la idea de que las decisiones son arbitrarias o caprichosas o hasta discriminadoras, la palabra de hecho, es un poco más que una referencia a una variedad de complicados asuntos asociados con la obligación de los órganos de justicia penal y con los participantes de conformarse conforme (*sic*) a cierto conjunto de reglas."¹⁶⁰

Asimismo debe señalarse que una de las realidades que hoy en día es ineludible es la pluralidad política, desde la apertura electoral, la contienda entre los diferentes partidos políticos es una realidad tangible que se ha concretado en que los colores de los gobiernos a nivel nacional se vayan diversificando.

La negociación y formación de consensos es un principio que debe ser procurado en este contexto de la pluralidad política, y ésta se reproduce en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, pues no olvidemos que quienes confluyen en los espacios para la formación de consensos, como en el caso específico del Consejo Nacional de Seguridad Pública, son los Gobernadores quienes ocupan un cargo de elección popular. Es decir provienen de un partido político, y aun y cuando mucho se dice que en la seguridad pública hay una voluntad común, un consenso generalizado, en la parte procedimental la pluralidad política juega un papel importante.

Mucho se ha dicho sobre la complejidad de la pluralidad política, entre otros aspectos se debe mencionar que "Una proposición bien establecida en la ciencia política es que es difícil lograr y mantener un gobierno democrático estable en una

¹⁵⁹ Pinkete, C., y Louthan, W., **Discreción, justicia y democracia**, Editores México, México, 1986 p. 42

¹⁶⁰ *Ibid*, p. 39

sociedad plural. La homogeneidad social y el consenso político son considerados como prerequisites o factores fuertemente conductivos a una democracia estable. De manera recíproca, las profundas divisiones sociales y diferencias políticas dentro de las sociedades plurales se deducen como responsables por la inestabilidad y el derrumbamiento en las democracias”.¹⁶¹

No obstante “puede ser difícil, pero no es del todo imposible lograr y mantener un gobierno democrático estable en una sociedad plural”¹⁶² así tampoco deber serlo para el caso particular de la seguridad pública; aunque la realidad es diferente.

Es posible conocer de dificultades que se tienen entre un municipio y otro para lograr coordinación, la resistencia por parte de los titulares de gobiernos provenientes de partidos de oposición para articular en sus entidades o en sus municipios los lineamientos nacionales, en fin hay muchos ejemplos de esta naturaleza en el país que no pueden ser documentados porque sólo existen de manera informal.

Gregorio Urías, refiriendo a César Cansino, señala que “la democratización es una estrategia negociada (es decir, tiene que ver con un acuerdo efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación de régimen)”¹⁶³ así también debería ser llevada al plano de la seguridad pública, pues finalmente las acciones están encaminadas a fortalecer en su conjunto.

Al respecto existen opiniones en las cuales se considera que en las negociaciones en torno al tema de la seguridad pública y de la justicia penal no hay una vinculación entre lo político y las decisiones, como por ejemplo el Lic. Aguilar Sánchez, constata: “yo he visto a un Presidente Municipal actuar, a un Gobernador actuar y al Gobierno Federal, hay temas tan delicados, que nos lastiman tanto que en ese momento se te olvida la camiseta. Si tu eres Presidente Municipal del PAN, yo soy Gobernador del PRD, y el Presidente es del PAN o del PRI, hay buenas propuestas y hay buenos mecanismos de coordinación, claro que se van a sentar a coordinarse y sobre todo los municipios”.¹⁶⁴

Pensando en que ideológicamente cada partido pudiera tener una u otra postura con respecto al tema se debe mencionar que no hay grandes diferencias en términos de políticas de seguridad pública y justicia penal, como lo refiere el Mtro. Juan Salgado “yo puedo hablar de buenas prácticas en materia de reforma en ejercicios muy locales de diferentes partidos, en realidad administraciones panistas, incluso en el DF que es una administración perredista, hay algunas buenas prácticas hay algunas cuestiones en materia ciudadana... hay muchos casos, en los que con los tres partidos hay buenas prácticas, yo lo que creo es que existe mucho la negociación de recursos, aquí tiene más que ver más la relación local entre municipio y estado.”¹⁶⁵

¹⁶¹ Arend Lijhart, **Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa**, Ediciones Prisma, México, 1988, p. 1

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ Gregorio Urías, *Op. Cit.* p. 110

¹⁶⁴ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁶⁵ Entrevista personal realizada al Mtro. Juan Salgado, Investigador sobre Seguridad Pública en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

No obstante que se considere que la seguridad pública no debe ser politizada, es necesario acotar la importancia de la política en este tema de trascendencia para la sociedad y el Estado. En su acepción negativa la politización de la seguridad pública significaría, en grueso, el alertamiento de los procesos, así como la captación de recursos por parte de los políticos más aptos, o de la apropiación de programas y acciones para abanderar causas de tipo electoral. Sin embargo, en su acepción positiva, es de vital importancia recuperar lo político sobre todo en las negociaciones que se dan en los diferentes espacios, y que sin un adecuado tratamiento, definitivamente no se podría actuar bajo un esquema de coordinación en un sistema federal.

La política es necesaria, pero en términos de negociación para poder llegar a generar consensos, o cuando menos a máximos propios como enunciamos con anterioridad. Sobre todo en estos tiempos donde existen posturas e ideas diversificadas que provienen de la nueva realidad política de México: la pluralidad.

Así pues, "en muchas ocasiones cuando no hay una comprensión profunda de que el tema de la inseguridad fundamentalmente como en otros muchos países no debe de politizarse dado que es muy vulnerable, en nuestro país estamos en un proceso de transición y si se ha politizado, lo que significa que primero hay una animadversión, un cuestionamiento persistente de los partidos de oposición como sucedió desde 1994, así sigue siendo hoy en día en el que suceden dos cosas, una se desconfía de los apoyos que brinda la federación si es de un partido opositor y la otra se ejecutan de manera lenta -y en muchas ocasiones limitada- las acciones que se sugieren y ese tema se repite a nivel municipal, es decir los gobernadores no dan apoyo a los presidentes municipales y en algunas ocasiones cuando se les brinda los presidentes municipales desconfían de las acciones que se están realizando, entonces son claras las diferencias que existen entre la administración de un estado o demarcación o partido respecto a la filiación o partido respecto a la filiación de partido de quienes se encuentren en el orden de gobierno diferente."¹⁶⁶

Dependiendo de la filiación partidista se puede prestar a que existan ciertas diferencias para hacer posible el ejercicio de los programas y acciones bajo un esquema federalista, pero más que por una postura o ideología propia, por criterios de animadversión entre la gestión de un partido político y otro.

Un punto que es fundamental para comprender esta situación es justamente el ejercicio de los recursos, como revisaremos en el apartado correspondiente, la federación baja los recursos a los estados, y estos a su vez tendrían que hacerlos llegar a los municipios, no obstante esto no es algo que se reproduzca de manera sistemática.

Así pues con respecto a los recursos "los partidos políticos influyen en los montos que va a tener asignada la seguridad pública, las decisiones de los titulares. Realmente no existe una política de Estado de seguridad pública, existen decisiones

¹⁶⁶ Entrevista personal realizada al Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

generales, pero habría que ver las alianzas políticas: la politización de la seguridad pública. Lo mismo que pasa en el proceso electoral".¹⁶⁷

Una posición más clara puede leerse a través de la Dra. Morera quien considera que "nuestras leyes siguen siendo para un gobierno de un mismo partido. Por ejemplo hay estados que tienen muchos recursos y sin embargo si el gobernador no es del mismo partido que un presidente municipal, pues a él se le dan menos recursos y se le da más a los otros. Entonces yo creo que sí tenemos que cambiar las leyes y adecuarlas a un sistema federal como el que tenemos ahora".¹⁶⁸

De manera general podemos concluir que existe una pluralidad política de la cual el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal no puede sustraerse, en algunas decisiones existe un consenso generalizado que deriva de la posición de la ciudadanía en su conjunto, éste consiste en disminuir el clima de violencia, mejorar las instituciones del sistema, disminuir los índices delictivos, etc. Sin embargo en términos más concretos definitivamente si existen algunos criterios de disputa o rivalidad vinculada a los partidos políticos, sobre todo en aquellos casos donde los titulares de los ejecutivos tienen una procedencia partidista diferente.

2. La democracia en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.

El gobierno más absoluto puede combinarse con algunas de las formas de la democracia más extremada.

A. Tocqueville.

El primer componente a revisar es el de la democracia, con respecto a este tema se referirá en principio cuál ha sido el cambio en la dinámica nacional para posteriormente analizar los diferentes temas correspondientes específicamente al tema de la seguridad pública y la justicia penal.

Con respecto a los temas específicos se analizan los espacios que han permitido la formación de consensos. Se revisan cada uno de los espacios que surgieron a partir de la Reforma de 1994, como es el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Consejo Nacional de Seguridad Pública y las Conferencias auxiliares.

También se hace una revisión de aquellos componentes inherentes a la democracia como son los partidos políticos que no únicamente existen para contender en los procesos electorales, sino también de manera indirecta forman parte importante en la toma de decisiones en materia de seguridad pública y justicia penal, pues los gobernadores responden a una realidad en la democracia mexicana que es la pluralidad política.

¹⁶⁷ Entrevista personal realizada a la Dra. Gloria Ramírez Hernández, Presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

¹⁶⁸ Entrevista personal realizada a la Dra. Maria Elena Morera, Presidenta de México Unido Contra la Delincuencia.

Por último se hace un balance sobre lo que significa la democracia en el sistema de seguridad pública y justicia penal, y a manera de inventario se revisa el caso mexicano, valorando cuáles son las asignaturas pendientes.

2.1 El Gobierno democrático en México.

La democracia ha sido uno de los temas centrales en los discursos políticos que se han pronunciado en este país desde principios del siglo XX, incluso podemos referir documentos como *La Democracia en México*, entre otros, en los cuales se puede leer como una aspiración real y como una posibilidad sustentada en diferentes indicadores, la democratización del gobierno mexicano. Anterior a estos documentos, es menester destacar que en nuestra Carta Magna, se señala que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático".¹⁶⁹

Así pues, partimos de que los pilares del sistema político de México, están asentados sobre la aspiración a un régimen democrático. No obstante es necesario recurrir brevemente a la historia, a principio del S. XX México fue gobernado durante décadas por un gobierno autoritario que llegó a su fin con la Revolución Mexicana, para dar paso al Partido Nacional Revolucionario (PNR) que tras cambiar de siglas, consolidó en su interior un régimen que no abría los espacios para la competencia, sino al contrario los cooptaba en los múltiples mecanismos clientelares que a la fecha subsisten. La posibilidad de otras fuerzas políticas era prácticamente nula; situación que es bien descrita en la narrativa de Guerra Leal¹⁷⁰, donde nos muestra la imposibilidad de crear un partido político de oposición.

Esta escenario subsiste durante décadas, hasta que a través de las Reformas electorales primero la de 1977 y las posteriores que derivan en la creación de un Instituto Federal Electoral, se abre la posibilidad de competencia política en este país, con un árbitro neutro. Este es un primer paso, que a los ojos del mundo fue una muestra de la democratización de México, que posteriormente será realizada con la alternancia en el poder que se da en el año 2000.

Si tenemos que situar cronológicamente el inicio de la transición a la democracia, ésta puede ser ubicada en el momento de la apertura a la competencia política y la alternancia, sin embargo esto se reduce únicamente a la democracia electoral y en el mejor de los casos a la democracia representativa. Y pues como hemos señalado la democracia como forma de gobierno tiene sendos fines que no pueden ser reducidos a lo electoral, sin embargo, estos avances sí contribuyen a la transición a la democracia.

Después de esta breve reconstrucción de la democracia en México es necesario en principio referir los indicadores que permitan afirmar que se está transitando hacia la democracia. Para ello se recurrirá a algunos de los indicadores enlistados en las reglas de la democracia de Cerroni, aplicados al caso específico del gobierno mexicano.

¹⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 25

¹⁷⁰ Ver, *La Grilla* de Guerra Leal.

De acuerdo con Cerroni, es necesario señalar que “la gran ventaja de la democracia consiste en ser el único régimen político que permite la coexistencia, pacífica y no violenta, entre interpretaciones de la política muy distanciadas entre sí, como son las de derecha, de centro y de izquierda. También podría decirse que la democracia es un común denominador, un conjunto de reglas: de consenso, de competencia, de mayoría, de la minoría, del control, de la legalidad, y de la responsabilidad”¹⁷¹

Sin embargo, “El problema de la eficiencia de la democracia es, en gran parte, el problema de formar un sistema de reducción que no se apoye en la reducción de los intereses débiles, ni en el falso remedio de las pequeñas disposiciones-compromisos. Se trata de formar un sistema complejo de autorreducción, articulado por una rica indagación científica de las tendencias sociales y del desarrollo económico, y de un crecimiento cultural de la política que la desenganche de la pura representación de los intereses para hacerla, para hacerla capaz de individualizar los intereses portadores (de largo plazo) y de construir sobre ellos intereses metaeconómicos o proyectos políticos y generalizaciones normativas o leyes admitidas por la generalidad de los hombres”¹⁷²

Sobre la Regla del Consenso, en la que todo puede hacerse si existe el consenso del pueblo, es necesario referir la crisis de representación que se vive en el ámbito político, cada vez son más los mexicanos que están desencantados de la política y no se sienten representados en los gobiernos, esta situación es posible constatarla a través del abstencionismo electoral que ha llegado a alcanzar cifras del 60%.

Al respecto de la Regla de la Competencia, se deben confrontar libremente, entre sí todas las opiniones, ésta es una condición que se ha mantenido y cada vez son más los espacios en los que intervienen diferentes opiniones, sin embargo éstas no han sido capaces de generar consensos y han desatado problemas y conflictos.

En referencia a la Regla de la Legalidad, el gobierno está asentado en un conjunto de reglas depositadas en la Ley. La Constitución Política, los Reglamentos, etc. Son los referentes inmediatos para limitar el poder.

Finalmente la Regla de la Responsabilidad, que es la que permite que las reglas anteriores funcionen, se tiene que no todos los ciudadanos actúan de manera responsable, sin embargo sí se cuenta con algunos grupos, instituciones públicas y privadas, así como organizaciones de la sociedad civil que participan y son corresponsables con el gobierno.

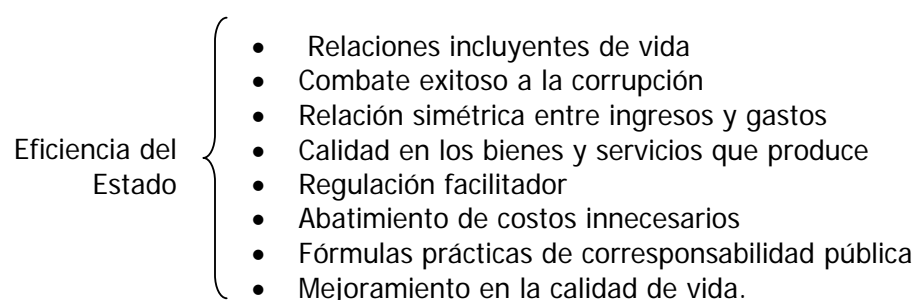
Con el objetivo de complementar estas reglas, es necesario señalar que los procesos electorales, que como algunos expertos han señalado, significan el paso de un régimen político autoritario a uno democrático depende mucho de que éstos se lleven a cabo de manera periódica y con las reglas claramente establecidas. En el caso particular de nuestro país, contamos con instituciones electorales, para efectuar

¹⁷¹ Cerroni, Humberto, **Reglas y valores en la democracia**. Estado de Derecho, Estado Social, Estado de Cultura., Alianza Editorial/CONACULTA, México, 1991, p. 191

¹⁷² *Ibid.* p. 124

los procesos y elegir a los representantes periódicamente, de acuerdo a las reglas claramente establecidas en la Ley y de manera específica en los Códigos de Procedimientos Electorales.

Uno de los temas en que vale más la pena profundizar es con respecto a la democracia y su vinculación con la seguridad pública y la justicia penal es que debe haber eficiencia en la democracia. El Dr. Uvalle partiendo de que actualmente la razón de ser del Estado consiste en “Obrar de acuerdo con la institucionalidad democrática, que es el resultado de la correlación de fuerzas y las reglas que se definen con el auxilio de la discusión razonada, el acuerdo entre los actores y la voluntad de cumplirlas sin condiciones que puedan afectar la vigencia del orden jurídico y político”¹⁷³ así pues se presenta el siguiente esquema:



Algunos de estos indicadores no pueden ser claramente identificados en nuestro país, como es el caso de las relaciones incluyentes de vida, pues aun y cuando se cuenta con políticas sociales exitosas, éstas no han logrado generar la condición de inclusión.

Sobre el combate a la corrupción, Transparencia Mexicana¹⁷⁴ rinde un informe anual que describe la importancia de este tema y cómo cada vez son más los mexicanos se ven coludidos por un acto de corrupción. Aún y cuando se han implementado programas con excelentes contenidos, no se ha podido combatir frontalmente a este fenómeno que sin duda se antepone a los principios de la democracia. Aún más, las instituciones de seguridad pública y justicia penal son las que encabezan las encuestas de percepción de corrupción.

La relación simétrica de ingresos-gastos, es una condición que se plantea anualmente en los diferentes niveles de gobierno a través de las leyes de ingresos y egresos, sin embargo la realidad de la recaudación fiscal austera es una circunstancia que no favorece a esta necesidad de la eficacia programática presupuestal. Este caso en particular merece especial atención en el sentido de que en los últimos años se han programado grandes cantidades de recursos al tema de la seguridad pública en México. En el tema particular de seguridad pública se profundizará más al respecto al revisar los recursos destinados a este importante tema.

¹⁷³ Uvalle Berrones, *Op. Cit.*

¹⁷⁴ Portal de Transparencia Mexicana, donde se publica anualmente el Índice de Corrupción y Buen Gobierno, <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>

En relación a la transparentación de los procesos gubernamentales, en México se cuenta con una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, asimismo a nivel local se han llevado esfuerzos importantes ya que para marzo de 2005, veintitrés entidades federativas contaban con una Ley de Transparencia. No obstante de que existe una Ley Federal de Transparencia y de que esta contempla a las dependencias federales de seguridad pública y justicia penal, como es la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no es posible acceder a la información de estas entidades, y a la fecha no existen criterios sólidos para determinar qué información es reservada o clasificada.

Tomando en cuenta que la transparencia es “la práctica de poner a disposición del público la información de las instituciones de gobierno, salvo aquella que se encuentre clasificada como reservada o confidencial, de acuerdo con las disposiciones de la LFTAIPG o los criterios establecidos por el Instituto federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)”¹⁷⁵ se han establecido mecanismos para solicitar información a las dependencias del gobierno como el Sistema de Solicitudes de Información (SISI)¹⁷⁶ del IFAI. En general, se ha convertido en una práctica cotidiana para las OSC´s, y para algunos ciudadanos pues a través del número de consultas se puede constatar la demanda.

Así pues, a pesar de los avances jurídicos y sistemáticos que el país ha desplegado para transparentar los procesos, en el caso de la seguridad pública, la transparencia se encuentra en una fase incipiente, pues de una u otra forma no tiene la capacidad de establecer con criterios sólidos qué información debe ser clasificada o reservada y qué información sí está al alcance de los ciudadanos, llegando a absurdos en los cuales la incidencia delictiva, el desglose presupuestal de los recursos del FOSEG entre otros, no están al alcance del acceso a la información.

Sobre la rendición de cuentas, que puede ser referida como “el requerimiento a una organización para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de la misma”¹⁷⁷ o como “la revisión del uso que se ha dado a la autoridad que se delega a alguien, y en caso de haber abusado de ella se le penaliza o castiga por ello, lo que puede incluir quitarle la autoridad que se le confirió”¹⁷⁸ es necesario citar los esfuerzos realizados para implementar el programa gubernamental “Monitoreo Ciudadano”¹⁷⁹ a través del cual, integrantes de la sociedad civil en coordinación con funcionarios de la Secretaría de la Función Pública, pueden llevar a cabo un monitoreo más a fondo de un determinado programa o acción gubernamental. No obstante, éste no ha sido un caso del todo exitoso, pues no ha sido difundido, y en tanto, no ha tenido los resultados que un programa como éste podría generar.

¹⁷⁵ **Guía para el monitoreo ciudadano.** Secretaría de la Función Pública, México, 2004.

¹⁷⁶ <http://www.sisi.org.mx/>

¹⁷⁷ Nonell, R, **Transparencia y buen gobierno**, 2002. Citado en www.ifai.org.mx

¹⁷⁸ Crespo, José Antonio, **La democracia real**, FCE, México, 2004, p. 55-56

¹⁷⁹ El Monitoreo Ciudadano, es una forma de participación ciudadana que consiste en la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos como la manera en que los servidores públicos toman decisiones y utilizan los recursos públicos; cómo se generan y cuáles son los resultados de la gestión pública, su apego al marco legal y el cumplimiento de metas y planes estratégicos, entre otros.

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

Asimismo, la situación que identificamos en el caso de la transparencia, se reproduce en las cuestiones relativas a la rendición de cuentas, pues bajo el argumento de la confidencialidad de la información no podemos conocer de manera formal los rezagos históricos que existen en el ejercicio presupuestal de la seguridad pública.

Acerca del ciudadano como individuo, anteriormente mencionábamos la importancia de los derechos humanos. Al respecto en nuestro país, se creó por primera ocasión el "Programa Nacional de Derechos Humanos"¹⁸⁰, el cual fue elaborado a través de la consulta a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Durante meses, el Gobierno y las OSC´s de manera conjunta integraron propuestas para redactar este documento inédito. Sin embargo, fue un esfuerzo tardío, pues su presentación fue posible hasta el 10 de diciembre de 2004, y no tuvo el impacto en las instituciones gubernamentales como fue planeado inicialmente.

Asimismo sobre la democracia y los derechos humanos, aún hay muchos temas pendientes, que pueden ser constatados en el Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México del PNUD, en los diversos informes que han realizado durante sus visitas a nuestro país los Relatores Especiales de Naciones Unidas, en cuyos temas destacan de manera negativa las instituciones de seguridad pública y justicia penal.

Sobre la participación ciudadana, el gobierno se ha dado a la tarea de fomentar las acciones de la sociedad civil, como ejemplo se puede citar el portal de las Acciones de Fomentos de la Administración Pública Federal para las Organizaciones de la Sociedad Civil¹⁸¹ que a través del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI) permite tener el registro, como una especie de padrón de proveedores para mantener la vinculación entre el gobierno y las OSC´s.

Como se puede evaluar los avances hacia un gobierno democrático son muchos, sin embargo todavía se requiere de mayores esfuerzos para consolidar instituciones completamente democráticas que sean eficientes y respondan a las necesidades del ciudadano, de manera ordenada, y sobre todo en las instituciones de seguridad pública y justicia penal que recientemente se están ciñendo al espectro democrático.

En algunas circunstancias pareciera ser que la eficiencia y democracia, se contraponen y obstaculizan la gobernabilidad democrática. Para ilustrar esta relación, no hay mejor referencia que el estudio de opinión realizado por la Organización de las Naciones Unidas intitulado "La democracia en América Latina". En los resultados "existe una clara percepción generalizada entre la población de la región de que está decepcionada de la democracia y de los regímenes políticos –

¹⁸⁰ <http://www.derechoshumanos.gob.mx/>

¹⁸¹ <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>

partidos, los actores reales del poder, sus instituciones y la actividad en si misma, como la vía para resolver los problemas nacionales- en donde le dan mayor importancia a la economía y a la eficiencia gubernamental.”¹⁸²

En el caso de México, los partidos políticos y en general las instituciones democráticas, atraviesan por una crisis de credibilidad, el sistema representativo está fallando, y los ciudadanos no se sienten identificados ni con las autoridades, ni con los legisladores y mucho menos con los partidos políticos, ya que generalmente están concentrados en problemas internos y no abren espacios para que los intereses ciudadanos fluyan y sean representados.

Pero aún y cuando el sistema representativo se encuentra en crisis, la participación ciudadana ha encontrado algunos caminos diferentes como la megamarcha del 27 de junio del 2005, donde protestaron contra la inseguridad pública y las marchas que se reprodujeron en las principales ciudades de los estados del país, manifestándose contra la inseguridad, sólo por citar algunos ejemplos que han tenido resultados importantes y han sido de trascendencia nacional.

2.1.1 ¿Cómo se gobierna en la democracia?

El gobernar nunca ha sido una labor sencilla, pues requiere de la construcción de consensos, de la definición de reglas, de la creación de instituciones, entre otros aspectos. Se trata de construcciones históricas, que son respuesta de características peculiares de cada sociedad, como los valores, las tradiciones, las costumbres, etc.

Las instituciones surgen con el objetivo de disminuir la incertidumbre y mantener la cohesión en la sociedad, estableciendo claramente las reglas para articular los derechos, retribuciones y sanciones. En la democracia, ésta no es la excepción, así que necesariamente en un gobierno que se hace llamar democrático deben conjugarse estos principios en los procesos gubernamentales.

Tomando en consideración que un gobierno es resultado de procesos históricos, es necesario señalar como antecedente a los gobiernos democráticos, el fin de la visión estadocéntrica, que se da con el “debilitamiento del estado-nación, la institución política central desde la era de las revoluciones, tanto en virtud de su monopolio del poder público y de la ley, como porque constituía el campo de acción política para muchos fines. El estado-nación fue erosionado en dos sentidos, desde arriba y desde abajo. Por una parte perdió poder y atributos al transferirlos a diversas entidades supranacionales, y también los perdió, absolutamente, en la medida en que la desintegración de grandes estados e imperios, estos cambios no hicieron al estado innecesario ni eficaz... sin embargo, su situación había cambiado.”¹⁸³

¹⁸² La democracia en América Latina, estudio de opinión realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas.

¹⁸³ Eric J. Hobsbawm, **Historia del Siglo XX**, Ed. Critica, Buenos Aires, 1998. , p. 568

Este cambio radical, es necesario referirlo, en la medida en que será el detonante para la descentralización del poder con el federalismo y el equilibrio de poderes con la división de poderes. Ambos casos de suma trascendencia para la articulación de un gobierno democrático, en el sentido de que representan la posibilidad de tener pesos y contrapesos que nulifiquen la posibilidad de abusos de poder.

El cambio del papel del Estado es tal, que "hoy en día no todo es Estado, ni todo es antiestado"¹⁸⁴ de forma que se abren nuevos espacios, en los que no hay cabida para el poder sin límites.

El poder sin límites llega contundentemente a su etapa final tal como Montesquieu lo articuló en *El Espíritu de las Leyes*, o Benjamín Constant en *Principios de Política*. El poder no recae en ningún cuerpo o estructura y se encuentra dividido equilibrando las diferentes fuerzas que integran el poder, de igual manera, se tiene que cada vez se articulan mecanismos más severos que permitan limitar el poder de la clásica división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Asimismo el poder se ha desarticulado y se ha repartido en diferentes niveles de gobierno, como Tocqueville lo describe en la Democracia en América, de esta forma el poder de gestión se descentraliza y recae en el municipio o county, en el estado o provincia y en la federación.

Estos cambios de los sistemas políticos del mundo, representado por el fin de la visión estadocéntrica, son la antesala para la apertura a la descentralización del poder y la división de poderes que serán de gran trascendencia para un gobierno democrático. Tras estos cambios, durante las últimas décadas se generaron consensos importantes en torno a la Democracia como la mejor forma de gobierno, sin embargo al instrumentar sus preceptos básicos, nos enfrentamos a problemáticas que directamente afectan los procesos gubernamentales.

La democracia se ha idealizado a tal grado que los obstáculos que ésta puede generar han sido abordados con demasiada cautela, no permitiendo crear las instituciones y procedimientos para contrarrestar o cuando menos equilibrar sus consecuencias.

Según Huntington, algunos teóricos políticos intentaron atribuirle a la democracia un significado de acuerdo al gobierno, definiéndola de tres maneras:

Según una definición, "se sostenía que un gobierno era democrático si la fuente de la autoridad era "el pueblo o, en ciertos casos, una determinada clase social como la burguesía o la clase trabajadora"¹⁸⁵. Esta definición nos remite a la noción clásica de democracia "demos" pueblo, "cracia" gobierno, es decir, el gobierno del pueblo, sin embargo hoy en día esta racionalización no es posible llevarla a cabo directamente como en los modelos de la antigüedad y se recurre a la democracia representativa que ha generado consecuencias importantes que más adelante serán abordadas.

¹⁸⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, **El Fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado**. CLAD.

¹⁸⁵ Huntington, Samuel P., **El sobrio significado de la democracia**, en Estudios Públicos N. 33, Centro de Estudios Públicos, Chile, 1989, pp. 1-2

Un segundo planteamiento afirmaba que “un gobierno era democrático si sus propósitos consistían en fomentar la igualdad, la justicia social, la realización del individuo y otros objetivos democráticos similares”¹⁸⁶. Este planteamiento, sin duda va mucho más allá del sentido político del concepto, pues le imprime un alto sentido social que ligado al gobierno, ha derivado en la creación de instituciones, enfocadas a fomentar la igualdad y la justicia social, sin embargo a nivel mundial se viven situaciones de discriminación racial, religiosa, etc., así como diferencias sociales, económicas, culturales, etc., no sólo entre sociedades, sino también entre países.

El tercer planteamiento se centra en las instituciones, señala que “un gobierno es democrático en la medida en que los tomadores de decisiones colectivas más poderosos son elegidos por medio de elecciones periódicas; los candidatos compiten libremente por votos, y virtualmente, toda la población adulta tiene derecho a voto”¹⁸⁷. Esta definición, se reduce al ámbito electoral, sin embargo da la pauta para introducir el término institucional, que es el punto que de manera contundente se liga al gobierno en tanto gestor de las demandas sociales, como gobierno para el pueblo.

Estas dos últimas definiciones dan la posibilidad de aproximarnos a un enfoque institucional que nos permite referir a la democracia como una forma de gobierno, y en ese sentido es oportuno preguntar ¿Cómo se gobierna en la democracia?

Huntington señala que “la democracia tiene también significado desde el punto de vista de sus consecuencias como sistema de gobierno... Los países democráticos son más hábiles que otros sistemas políticos en proveer orden público, y cuentan con los medios para originar cambios modestos pero crecientes”¹⁸⁸ Pero ¿Cuáles son las reglas, normas, e instituciones correspondientes a un gobierno democrático?

En la democracia debe considerarse que entre las reglas del juego debe ocurrir, entre otros aspectos que: “el máximo órgano político a quien está asignada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primer o segundo grado, por el pueblo; junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de la administración local, o el jefe de estado (como sucede en las repúblicas); los electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, de religión, de ingresos, y posiblemente también de sexo; todos los electores deben tener igual voto y ser libres para votar; una libre contienda de grupos políticos que compiten por formar la representación nacional; ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría”¹⁸⁹

¹⁸⁶ *Ibid*, p. 2

¹⁸⁷ *Ibidem*

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ Bobbio, Norberto, Democracia, en: **Diccionario de Política**, S. XXI, México, 2005, p. 450.

Sobre la elección del poder legislativo y de las autoridades por parte del pueblo, se han implementado en el mundo diversos sistemas electorales, con peculiaridades específicas en cada país, pero con resultados exitosos que generan legitimidad jurídica de los gobernantes y los legisladores.

En relación al ciudadano, se ubica como el referente central en el sistema democrático representativo, pues paralelamente se ha convertido en el elector. Sobre la igualdad y libertad para votar, se han tenido triunfos importantes que paulatinamente han ido potenciando esta realidad. Así, el ciudadano en la democracia representativa juega un papel fundamental, sin embargo hoy en día existen claros reflejos de que este sistema ya no es funcional para algunos ciudadanos, un ejemplo de ello es el abstencionismo.

En referencia a la contienda de grupos políticos, se han implementado los mecanismos que permitan la participación de diferentes fuerzas políticas, sin embargo aún subsisten casos en los que un grupo político ejerce el poder hegemónico sobre los otros.

Sobre los derechos de las minorías, es necesario reconocer que ningún rincón del mundo escapa a la exclusión social y la discriminación. Ambos casos, reflejo de una sociedad en la cual un individuo o una colectividad no pertenecen a está en cuanto a las posibilidades de acceder a los mismos recursos, respondiendo a procesos de discriminación por sexo, religión, creencias, etc.¹⁹⁰

Dentro del funcionamiento estatal surgen conflictos, pues como lo señala Simmel "el conflicto social es uno de los modos básicos de vida en sociedad y mediante él, los hombres intentan resolver sus divergencias y alcanzan un nuevo tipo de integración aunque esto sea a costa de la opresión, el aniquilamiento, o la subyugación del rival o los rivales"¹⁹¹

En gran parte, los conflictos obedecen a la falta de oportunidades para acceder a los bienes, recursos y servicios que permitan a los individuos o colectividad, acceder a la calidad de vida que desean tener y que en un régimen democrático deberían tener. De esta ausencia de oportunidades se derivan los movimientos sociales que paulatinamente se van politizando y vulneran el sistema político.

De esta forma, como una válvula de escape a esta movilización social, los gobiernos han implementado mecanismos que les permitan canalizar estas fuerzas, entre ellas encontramos la política social, como una forma de responder a las demandas sociales y permitir el disfrute de los derechos sociales.

Un gobierno debe ser eficiente en el sentido de que de respuesta oportuna a las demandas de la sociedad, y en la democracia esto no debe ser la excepción, pero la diferencia consiste en que en que "la democracia tiene que manifestarse como la articulación de instituciones encargadas de conseguir acuerdos

¹⁹⁰ Ver, Habermas, Jürgen, **La inclusión del otro**, Paídos, España.

¹⁹¹ Blanco García, María Isabel, **El Conflicto Social**, en: Manual de Sociología, Universidad de Valladolid, España, 2000. p. 141.

fundamentales para asegurar las libertades políticas, derechos de propiedad y políticas equitativas de bienestar... el valor de la eficiencia no es un dato, sino el resultado de combinar ventajas institucionales con responsabilidades compartidas. La eficiencia en la democracia es fruto de instituciones públicas y privadas”¹⁹²

La eficiencia es una virtud que no depende exclusivamente del gobierno, y que en la democracia debería circular por canales abiertos de negociación entre las instituciones públicas y privadas, donde no se anule al individuo y se respete los intereses colectivos.

Tarea sin duda difícil, pero inaplazable para consolidar un gobierno democrático, o cuando menos apegado a las reglas y valores de la democracia. De manera concreta la eficiencia del gobierno democrático debería cumplir con los siguientes puntos: “Relaciones incluyentes de vida. Combate exitoso a la corrupción, Relación simétrica entre ingresos y gastos, Calidad en los bienes y servicios que produce, Regulación facilitador, Abatimiento de costos innecesarios y Fórmulas prácticas de corresponsabilidad pública.”¹⁹³

Así pues, como una primera aproximación a la democracia como gobierno, podemos deducir que esta, ha sido históricamente permeada por un optimismo que necesariamente tiene que ser cuestionado.

Son muchos los autores que se han dado a la tarea de aproximar a un planteamiento ideal sobre cómo debe gobernarse en la democracia, sin embargo como hemos ido advirtiendo, los obstáculos para llegar a estos estándares, sobrepasan la capacidad de gestión y de política sobre todo al momento de ser aterrizado a la cotidianidad de los procesos gubernamentales.

Sin tratar de apuntalar ninguna aseveración, podríamos citar diferentes argumentos, pero únicamente como advertencia de aquellos problemas que pueden ser generados en un gobierno democrático. “Las democracias pueden abusar de los derechos y libertades individuales, y así lo han hecho, y un Estado autoritario bien regulado puede ofrecer a sus ciudadanos un alto grado de seguridad y orden”¹⁹⁴. Esto es importante, en el sentido de la gobernabilidad democrática, que precisa justamente en la capacidad de gobernar.

Asimismo, “el gobierno más absoluto puede combinarse con algunas de las formas de la democracia más extremada”¹⁹⁵ y en su sentido contrario un gobierno democrático con el afán de tener niveles elevados de eficiencia y gobernabilidad puede incurrir en las formas de autoritarismo más extremado, dejando a un lado las reglas y valores de la democracia.

Este riesgo es más perceptible con respecto a la seguridad pública y la justicia penal pues en repetidas ocasiones con el afán de procurar justicia o seguridad pública se incurre en violaciones a los derechos humanos, a actos de eminente autoritarismo, o de incoherencia.

¹⁹² Uvalle Berrones, *Op. Cit.*

¹⁹³ Uvalle Berrones, *Op. Cit.*

¹⁹⁴ Huntington, Samuel P., **Condiciones para una democracia estable**, en Estudios Públicos N. 22, Centro de Estudios Públicos, Chile, 1986, p. 6

¹⁹⁵ Esta es una de las observaciones que Tocqueville realiza después de señalar que hasta la Revolución, la parroquia rural de Francia, conserva en su gobierno algo de carácter democrático que había tenido en la Edad Media. La campana de la iglesia convoca a los vecinos para reunirse en el pórtico, allí pobres y ricos tienen derecho a acudir. Tocqueville, Alexis, **El Antiguo Régimen y la Revolución**, Alianza Editorial, Madrid, 2004, p. 83

No obstante de las complicaciones que el tema de la democracia contiene en sí mismo, lo que es una realidad es que “La lucha contra la inseguridad y la violencia comenzó a figurar entre los principales temas de la agenda y planes de desarrollo de los países para asegurar la gobernabilidad democrática y la convivencia social. La violencia no sólo tiene un alto impacto social y de gobernabilidad, sino que también presenta un reto a los gobiernos por sus costos, tanto públicos como privados, y sus efectos en la inversión nacional y extranjera”¹⁹⁶

La seguridad pública y la justicia penal en una democracia debe responder a una gobernabilidad democrática, es decir a la capacidad de tener seguridad y justicia bajo los preceptos y reglas de la democracia, “bajo un sistema político democrático las demandas políticas, económicas y sociales derivan de una serie de respuestas institucionales. Lo anterior, supone entre otras cosas un sólido entramado institucional que lo sustente y coadyuve en la creación de canales de participación que logren identificar las necesidades sociales que serán atendidas. Así la credibilidad de las autoridades políticas y operatividad de la democracia están estrechamente vinculadas con la capacidad de respuestas institucionales”.¹⁹⁷

El trabajo de John Burke, sobre la Responsabilidad Burocrática es importante para aproximarnos a la responsabilidad y lugar que ocupa el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en una democracia, pues justamente se avoca a analizar a la burocracia en una democracia política. Como él bien señala “Los campos de la política, de la administración pública, de las políticas públicas, de la teoría y la conducta dentro de las organizaciones en Estados Unidos, para nombrar sólo algunas áreas de importancia, cuentan con abundante información y observaciones respecto de la índole de la organización burocrática. En realidad es poco lo que sabemos de las burocracias gubernamentales y las organizaciones burocráticas en general. Por otra parte, los teóricos de la política, los filósofos de la moral y, a veces, hasta los estudiosos de temas de mayor carácter empírico han reflexionado acerca de las necesidades y los requisitos ideales de la democracia. Pero, hasta la fecha, no se le ha prestado mucha atención al hecho de cómo puede encuadrarse dentro de la democracia lo que sabemos y lo que valoramos, o, en ciertos casos, desestimamos”¹⁹⁸.

Este mismo dilema, -pero en el caso de México- se presenta al encontrar un vínculo o encuadre del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal y la Democracia, pues por una parte se tiene un cúmulo de información sobre el Sistema derivado de análisis y estudios multidisciplinarios y por otra se tiene una serie de trabajos sobre democracia, que muy a mi pesar se enfocan fundamentalmente a la democracia electoral. Así pues la tarea es ardua, pero a través de las siguientes anotaciones nos iremos aproximando.

Sin duda alguna, el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal ha ido construyendo sus propias burocracias para cumplir con todas y cada una de las responsabilidades de cada uno de los subsistemas que lo integran. No obstante “el

¹⁹⁶ Ana María Salazar, *Op. Cit.*, p. 71

¹⁹⁷ Valverde Viesca, Karla, **Anhelos democrático y crisis institucional en México**, en Cultura Política, p. 225

¹⁹⁸ Burke P., John, **Responsabilidad burocrática**, Editorial Heliasta, Argentina, 1994, p. 11

poder que posee una burocracia, los fines que persigue y la manera en que intenta lograrlos influyen en su responsabilidad frente a la autoridad política, si bien las burocracias, pueden haber sido en algún momento creación de los poderes legislativos, ejecutivos o de convenciones constituyentes, se han convertido en actores corporativos, por derecho propio. A medida que una burocracia crece, tanto en términos de poder como de recursos, se convierte en una entidad con carácter propio y se separa de las instituciones y procesos a los que inicialmente debía servir.”¹⁹⁹

En el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en México, y ante la creciente demanda de la población, las burocracias han ido creciendo tanto en poder, como en recursos y muchas veces lejos de continuar insertas dentro de un sistema integral que permita la coordinación de esfuerzos, actúan desvinculadamente.

Una cuestión importante es esta relación que las burocracias tienen con la democracia, sin descartar que esta relación pueda ser de diferencia, pues, “las burocracias también son problemáticas porque la lógica que encarnan difiere en gran medida de la de las instituciones democráticas. La organización burocrática promete eficiencia orden y estabilidad, mientras que la democracia requiere respuestas sensibles, para lo cual, en ocasiones hay que realizar concesiones respecto a estos principios.”²⁰⁰

¿Cómo hacer para comulgar la eficiencia, orden y responsabilidad de una burocracia, con la sensibilidad que requiere la democracia? La respuesta es compleja y requiere de una ardua labor de revisión de los diferentes mecanismos y procesos, no obstante sí podemos adelantar que es necesario que las burocracias del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal se inserten en la política democrática.

Una de las maneras posibles para encuadrar la seguridad pública en un sistema democrático, es a través de la formación de consensos, pues “el consenso es, por supuesto, el rasgo clave de la política democrática que provee ese carácter moral. El consenso no sólo legitima los juicios de valor que efectúa la democracia y los deberes y obligaciones que impone sino que también justifica moralmente los dictados de instituciones y procesos democráticos...el consenso es quizá la manera más central y justificable de crear una relación vinculante entre ciudadano, y Estado, funcionario y función. La democracia misma puede contribuir a ese vínculo.”²⁰¹

De manera específica podemos traer a la mesa de discusión uno de los temas más cuestionados y que en definitiva se opone un sistema político democrático, se trata del comportamiento discrecional que opera al interior de las instituciones del Sistema, la discreción puede entenderse de manera sencilla, como “la habilidad de aquella persona que ocupa un puesto oficial en el sistema de cumplimiento de la ley para actuar con autonomía considerable.”²⁰²

¹⁹⁹ *Ibid*, pp. 12- 13

²⁰⁰ *Ibid*, p. 13

²⁰¹ *Ibid*, p. 301

²⁰² Pinkele, *Op. Cit.*, p. 10

Este comportamiento discrecional a menudo opera en las instituciones del Sistema, tanto en el caso de arrestos, en la integración de una averiguación previa, en la resolución de sentencias, etc. Aún y cuando paulatinamente los procesos se han ido transparentando y abriendo más hacia criterios de rendición de cuentas, la discrecionalidad continúa existiendo.

El concepto de la discreción en el proceso de justicia penal "ha gozado durante mucho tiempo del aprecio de los profesionales y de la atención de los doctos. Tanto la práctica de la discreción como la consideración para el concepto de discreción tienen una larga historia. La negociación y el pacto en el sistema de justicia no son nuevos; por lo menos algunas de las formas de discreción han sido aprobadas oficialmente"²⁰³

Así pues, vemos cómo existen temas en la seguridad pública y justicia penal que indiscutiblemente se contraponen a un sistema democrático, y que en ocasiones quizá sean necesarios para preservar la confidencialidad que provea de eficiencia gubernamental.

2.1.2 La percepción de la ciudadanía sobre democracia y seguridad pública.

Traer el tema de la democracia es un tema sumamente complejo que durante muchos años diversos teóricos han abordado desde diferentes frentes, sumándole las nociones de seguridad pública y justicia penal nos enfrentamos a una posición mucho más compleja a la cual, nos aproximaremos en el presente apartado.

Como apuntamos en el primer capítulo, la seguridad y la justicia penal son un derecho de los ciudadanos, y no sólo de ellos, sino de la sociedad en su conjunto, así pues, es una responsabilidad inalienable que los Estados modernos, tienen que llevar a cabo.

En este momento la pregunta pertinente sería: ¿Cómo debe ser el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en una democracia? Sin duda, o al menos es muy probable, muchos responderían que la seguridad pública y la justicia penal son cuestiones de tipo operativo, que no deben ser politizadas, en lo cual coincido parcialmente. Sin embargo, la democracia es un ámbito que va mucho más allá de lo político y trasciende a lo social y cultural, y por ende, tiene que permear a las instituciones que dan vida y solidez a un Estado moderno, en el cual evidentemente la seguridad pública y justicia penal son pilares fundamentales, sobre todo en la actualidad en la que se han convertido en una de las principales demandas de la ciudadanía.

Un punto importante a referir, es la opinión de los ciudadanos con respecto a este tema, para ello recurriré a los resultados de la Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, pues en ella es posible encontrar que un porcentaje importante de la población considera que México vive en una democracia (31%), un 11% considera que sólo en parte y el 23% afirmó categóricamente que No.²⁰⁴

²⁰³ *Ibid*, p. 32

²⁰⁴ Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006, SEGOB, México, 2007, p. 15

No obstante, cuando "se preguntó a los ciudadanos sobre que tan satisfechos o insatisfechos están con la democracia que tenemos hoy en México... 5 de cada 10 entrevistados (47%) manifestaron estar poco o nada satisfechos, 2 de cada 10 (20%) contestó que no están ni satisfechos ni insatisfechos."²⁰⁵

Aún y cuando un importante porcentaje de los entrevistados consideren que México vive en un democracia, el porcentaje de entrevistados insatisfechos con la democracia que tenemos hoy en México denota que aún falta fortalecer las instituciones, de manera tal que convengan a un sistema democrático como el que se supone deberíamos tener en nuestro país.

Refiriendo a la misma encuesta, cuando se les preguntó a los entrevistados sobre la confianza que tienen sobre las diferentes instituciones, encontramos respuestas interesantes, sobre todo con aquellas instituciones que pertenecen al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.

La escala de calificaciones presentada a los entrevistados fue de cero a diez, donde cero es nada y 10 es mucho. Así pues, al ir calificando a las diferentes instituciones se tuvo un rango de calificación entre el 5.55 que ocuparon los partidos políticos y 7.79, calificación que obtuvieron los médicos. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo una calificación de 6.65, y la policía una calificación de apenas 5.73, situándose justo arriba de la institución con el nivel de confianza más bajo."²⁰⁶

Al revisar históricamente este grado de confianza tenemos que tanto gobierno, policía, justicia y jueces, han decrecido drásticamente en el nivel de confianza en el periodo de 1993 a 2005.

La policía disminuyó de 16% en 1993 a 3% en 2000 y para el 2005 tiene tan sólo un 6% de confianza. La justicia y jueces se encuentra en una situación similar, pues disminuyó de 16% en 1993, a 3% en 2000 y finalmente en 2005, se registro un 6% de entrevistados que confía totalmente en los jueces y justicia.

Confianza en las instituciones 1993-2005 (% de confía totalmente)

Gobierno	31%	8%	9%	11%
Institución	1993	2000	2001	2005
Policía	16%	3%	7%	6%
Justicia y Jueces	16%	2%	10%	7%

Fuente: Durand Ponte

El cambio más dramático puede verse registrado en el Gobierno que en 1993 registró un 31% de confianza y para el 2000 disminuyó a 8%, siendo que para 2005 es de 11%.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 16

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 78

Estas calificaciones de confianza tan baja, denotan la vulnerabilidad del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en México y al mismo tiempo abre la puerta para cuestionarnos sobre ¿Cuáles son las posibles causas de este nivel de desconfianza? ¿Cuáles son los cambios que deberían procurarse en función de fortalecer la democracia en México?

2.1.4 Anotaciones básicas sobre seguridad y democracia.

Al vincular seguridad pública y democracia debemos partir de reconocer que México está en un proceso de transición democrática que va mucho más allá de lo puramente electoral, y aún y cuando resulte complejo explicar el camino y los medios, la seguridad pública y la justicia penal tienen que democratizarse. En este apartado, se revisarán los temas que diferentes autores han destacado y vinculado a la democracia, para finalmente explicar en que sentido la seguridad pública y la justicia penal deben democratizarse.

En principio debe subrayarse una y otra vez que la democracia electoral es únicamente el primer paso de un largo camino. Peñaloza señala: “Los cambios que el país busca trascienden lo electoral. Si nos conformamos con el sufragismo fomentamos una democracia de baja calidad, se requiere de una democracia activa entre los ciudadanos, y de la planeación participativa en los tres niveles de gobierno, en suma: la práctica de la democracia para construir una cultura más allá del hecho importante de votar”²⁰⁷

El simple hecho de emitir un voto no contribuye en mucho al ejercicio de la ciudadanía, ni mucho menos a democratizar el sistema político en su conjunto, se requieren muchos más elementos para que esto sea posible.

De esta manera, aún y cuando en el país se ha pasado por procesos democráticos en términos estrictamente electorales, cuya manifestación más tangible es la alternancia, “México vive un proceso contradictorio. La alternancia política representó una oleada refrescante y llena de expectativas, abrió la posibilidad de construir un modelo distinto de desarrollo y configuró un nuevo escenario para enfrentar nuestros añejos problemas, como el de la delincuencia”²⁰⁸

Derivado del proceso de alternancia política, se generaron grandes expectativas con respecto a una nueva forma de gobierno más democrática e incluyente, pero en realidad ocurrió que con ella se develaron problemas que bajo el sistema de un partido único eran imperceptibles.

Entre otros aspectos el fenómeno de la inseguridad y la delincuencia, fue uno de los que en mayor medida se apuntaló. Una vez que estamos en “transición a la democracia” los problemas latentes como la inseguridad y la violencia generalizada son los primeros que afloran y que cuestionan la existencia de una democracia consolidada en el país. Esto se debe en gran parte a “El atraso de más de 150 años de nuestro país en materia de seguridad pesa, sobre todo en concepciones, por lo

²⁰⁷ Peñaloza, Pedro José, **Notas graves y agudas de la seguridad pública**, INACIPE, México, 2003, p. 135

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 131

que es momento de subir al carro de la transición este importante tema tan sentido por la sociedad, ligado a la política social y por tanto a la política económica, a la participación ciudadana”²⁰⁹

Es necesario comenzar a estructurar un andamiaje que nos permita tener una seguridad pública, incluyente con la participación de los tres niveles de gobierno, en un marco de equilibrio de poderes, con espacios para la formación de consensos y toma de decisiones, es decir una seguridad pública democrática.

Son diferentes los temas que se refieren para una seguridad pública democrática, una de ellas esta ineludiblemente vinculada a la institución más visible del sistema que es la policía.

El prólogo de Policía y sociedad democrática advierte la necesidad de que en una democracia exista una policía democrática, pues esto debe ocurrir como un binomio inseparable. Debemos “romper con estas actitudes fáciles y reconocer que en un Estado democrático es necesaria la policía –una policía democrática- la reforma del aparato del orden público es vital para la consolidación de la democracia y e indispensable para la aplicación de diversas disposiciones constitucionales referentes a la descentralización político administrativa del Estado y la resolución de los problemas planteados con la inseguridad ciudadana”²¹⁰

Las diferentes corporaciones policiales del país, comúnmente se encuentran vinculadas a temas de corrupción y abusos de poder, un importante sector de la población no confía en ellas en el más mínimo de los sentidos, considera que se encuentran muy mal capacitadas y no cumplen con sus deberes.

Ante esta situación, resulta que “pronunciarse sobre este tema parece incómodo, poco rentable políticamente hablando e incluso mal visto” hoy día quizá ocurra lo contrario, pues cada vez hay un mayor número de eventos y congresos para discutir sobre el tema, lo cual sería digno de festejarse si no existiera la latente reversión, de que ahora el tema es políticamente rentable y por ello se aborda, no por que realmente sea un problema que interese abordar a los diferentes actores involucrados, sino porque tiene una retribución en términos políticos y financieros.

Otro de los temas que se aborda frecuentemente es el de la reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal, que es el tema transversal que da sustento a este trabajo de investigación. La tendencia mundial ha sido reformar las instituciones de seguridad pública y justicia penal, y en México ésta es una de las necesidades que está incluida en la agenda de la Reforma del Estado.

Se enuncian algunos principios básicos que deben ser incluidos en una reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal, los cuales son los siguientes²¹¹:

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 136-137

²¹⁰ José María Rico (comp.), **Policía y sociedad democrática**, Alianza Editorial, 1983, España, p. 10

²¹¹ *Ibid.*, pp. 24-25

1. La policía debe reconocer que forma parte integrante del conjunto del sistema penal, y aceptar las consecuencias de tal principio. Lo cual supone:
 - a) La existencia de una filosofía general mínima, aceptada y aplicada por el conjunto del sistema penal.
 - b) La cooperación efectiva entre policías y demás miembros de dicho sistema penal.

2. La policía debe estar al servicio de la comunidad, siendo su razón de ser la de garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley le reconoce. Ello implica:
 - a) Una adaptación de los servicios policiales a las necesidades reales de la comunidad.
 - b) La ausencia de cualquier tipo de ingerencia política indebida en las actuaciones policiales.
 - c) La colaboración del público en el cumplimiento de ciertas funciones policiales.

3. La policía debe ser, en sus estructuras básicas y en su funcionamiento, un servicio democrático. Lo cual lleva consigo:
 - a) La desmilitarización del servicio.
 - b) Un total respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos.
 - c) La adopción y rigurosa aplicación de un código de deontología policial.
 - d) La participación de todos los miembros del servicio y del conjunto de la población en la elaboración de las políticas policiales.
 - e) La aceptación de la obligación de rendir periódicamente cuenta de sus actividades.

En la medida de lo posible se debe purgar para que las instituciones de seguridad pública y justicia penal respondan a criterios democráticos, que no representan una exigencia mayor que una policía eficiente que no esté al servicio del gobierno o partido o fuerza política, sino al servicio de la sociedad, que sea respetuosa de los derechos fundamentales y que se rija bajo principios éticos y se incluya en la dinámica de transparencia y rendición de cuentas a la que se han ceñido las dependencias de gobierno en México.

Como hemos revisado las instituciones policiales como parte integrante del sistema de seguridad pública y justicia penal, tienen un importante rol y papel en el gobierno y en la sociedad "La policía constituye en nuestra sociedad un aparato de indudable importancia. No sólo para quien pretenda entender los mecanismos que articulan el ejercicio del poder, sino también para quienes se sientan comprometidos en la difícil tarea de consolidar la democracia"²¹²

El proceso de consolidación de la democracia debe llegar hasta las instituciones de seguridad pública y justicia penal, procurando que el orden y la seguridad existan dentro de un marco de respeto al Estado de Derecho, así como bajo las reglas democráticas.

²¹² *Ibid.*, p. 76

Seguridad y democracia, no deben contraponerse y deben encontrarse los puntos de inflexión en los que ambas cumplan con el orden y la libertad, que a final de cuentas es el justo medio al que se aspiraba en el contrato social, cedo mi libertad a cambio de seguridad, pero de ninguna manera una seguridad autorizar, así pues, "Una sociedad democrática necesita cierto orden y seguridad, pero también precisa de libertad. De ahí la importancia de establecer un equilibrio escrupuloso entre los poderes indispensables para el cumplimiento de la misión policial y el derecho del ciudadano a ser protegido contra abusos posibles cometidos en el ejercicio de tales poderes"²¹³

Este equilibrio escrupuloso es el que debe contemplarse en todas y cada una de las funciones de seguridad pública pues éstas son necesarias para la sociedad, que en un contexto democrático clama por la libertad y por la protección de su patrimonio.

Hoy día la seguridad pública y la justicia penal así como la democracia son dos elementos centrales a resolver en México. Uno a otro no se contraponen pues siguen un camino paralelo que paulatinamente se va uniendo hasta formar uno mismo: preservar el orden y la libertad en un contexto democrático.

Para referir la democracia y la seguridad pública, se requiere entre otras cosas, de una política incluyente en el trato con todos los sectores involucrados, se requiere de la suma de voluntades y del esfuerzo de todos, debe existir una división de poderes, de manera tal que los poderes puedan complementar una relación constructiva, asimismo, un Estado democrático el poder debe sujetarse se a las limitaciones que impone la ley, a diferencia de los estados autoritarios.

Como bien lo señala Peñaloza: "Democracia y reformas en las políticas de seguridad pública rebasando la punición es un binomio que de combinarse correctamente, ayudará a continuar la reconstrucción"²¹⁴

Debe contemplarse este binomio en todo momento, pues de lo contrario se puede llegar a dar el caso de que en una sociedad democrática con el afán de procurar justicia y seguridad se caiga en acciones autoritarias que deconstruyan los logros que en otros ámbitos ha logrado el régimen democrático.

Para evita una seguridad autoritaria, se debe rebasar el sistema punitivo y persecutorio que durante años ha prevalecido en el contexto mexicano, para dar paso a uno más abierto en el que haya procesos de readaptación social y de prevención del delito en los hogares, en las escuelas, etc .

Uno de los primeros pasos pertinentes para hacer vigente ese binomio es el articular la estructura que opera para procurar justicia y seguridad en México, así "Hay que replantear la estructura legal de la seguridad pública y definir las fronteras de competencia entre una instancia y otra. No estamos hablando de subordinación sino de coordinación y complementación"²¹⁵

²¹³ *Ibid*, p. 211

²¹⁴ Peñaloza, Pedro José, *Op. Cit.* , p. 60

²¹⁵ *Ibid*, p. 64

Cada una de las esferas del sistema de seguridad pública y justicia penal tiene sus propios límites que están definidos jurídicamente, así como también tiene sus propios espacios de coordinación que son necesarios para cumplimentar las funciones en el sistema, esta relación ha sido ampliamente revisada en el primer capítulo de este trabajo de investigación.

Al definir las fronteras y ámbitos de competencia de cada una de las partes del sistema se estará esclareciendo la necesidad de que confluyan bajo un esquema de coordinación, en el cada una de las partes realice sus tareas pero con el conocimiento de causa que es parte de un sistema con el que comparte competencias por tratarse de ámbitos vinculados.

Con respecto a la coordinación esta es una de las principales misiones que corresponde llevar a cabo a la democracia, pues aún y cuando las dependencias que integran el sistema están conscientes de que deben actuar coordinadamente, existen celos de tipo político y moral, que no permiten que esto se lleve a cabo.

Una cuestión que también atañe a la democracia es el de reestructurar la policía, de manera tal que se circunscriba a acciones más transparentes, y de rendición de cuentas, que este al servicio de la sociedad. De manera tal que la democracia no es posible sin una policía democrática, y sólo en un ambiente democrático se puede reestructurar la policía.

Hoy día hay muchas acciones que distan de ser democráticas, por ejemplo "los sectores en los que está dividida la Secretaría de Seguridad Pública, no representan ningún rasgo democrático, como tampoco el nombramiento de los responsables que impiden la vinculación de la policía con los ciudadanos. Esto no puede seguir el costo ha sido muy alto para la sociedad y para la propia policía. Requerimos que los policías estén sujetos al escrutinio y a la vigencia de los organismos ciudadanos en los distintos niveles propuestos de organización"²¹⁶

Durante mucho tiempo las corporaciones policiales han actuado discrecionalmente bajo el argumento de que sus labores así lo requerían, pero muchas veces ser incurrió en vejaciones, abuso de autoridad y actos de corrupción, que de ninguna manera favorecen un entorno democrático.

Una de las principales acciones que deben encaminarse para la democratización de los procesos de seguridad pública es la participación ciudadana. "Ninguna política pública de seguridad podrá tener éxito sin la activa y consciente participación ciudadana. Se pretende que los ciudadanos asuman su papel de fiscalizadores de la actividad de los cuerpos policíacos y como actores centrales de la prevención del delito. Es obvio que no estamos pensando en que el gobierno renuncie a sus obligaciones legales de ser quien ejerza el monopolio de la seguridad pública, sino pensamos que un gobierno que aspira a ser moderno y democrático debe buscar el consenso de los habitantes de determinadas zonas aplicar las políticas de combate a la delincuencia"²¹⁷

²¹⁶ *Ibid*, pp. 68-69

²¹⁷ *Ibid*, p. 70-71

Esta participación ciudadana, aún y cuando es deseable para los efectos anteriormente descritos, muchas veces es difícil de conseguir, pues aún y cuando se exhorte a la ciudadanía a participar en la toma de decisiones no se logra convocar a un gran número de ciudadanos. Muchos de los esfuerzos encaminados a ello no han sido concretados en propuestas por parte de la ciudadanía.

Lo que es aún más preocupante, aquellos ciudadanos que se han sumado a la toma de decisiones sobre la seguridad pública no son debidamente tomados en cuenta y sólo son utilizados como un elemento de legitimización de las decisiones.

En resumen, seguridad y democracia son un binomio ineludible, que para llegar a consolidarse requiere de la reestructuración de las corporaciones policiales, de la creación de espacio para la toma de decisiones consensuadas, la definición de tareas de cada uno de los eslabones del sistema bajo un esquema de coordinación y de la participación de la sociedad.

2.2 ¿Cómo debe ser el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en una Democracia?

Una de las preguntas que se realizó en la investigación de campo de esta tesis, consistió justamente en preguntar: ¿Cómo consideraría usted que debe ser el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en una democracia? La respuesta, inmediata fue de sorpresa y/o confusión, pues generalmente estamos acostumbrados a asociar el tema de seguridad pública y justicia penal a ejecuciones, homicidios, operativos, patrullas, armas, etc., que es lo que mediáticamente está más al alcance del ciudadano común, y no a pensarlo como parte latente y viviente de nuestro sistema político y social.

No obstante, después de reflexionar un poco, se obtuvieron repuestas muy interesantes, pues encontraron que necesariamente tenía que haber un vínculo entre la Seguridad Pública y la Democracia, y las percepciones que se recogieron se presentan detalladamente a continuación.

Por una parte se reconoció que aún y cuando la inercia nacional está orientada hacia la democratización se tiene lo siguiente "Hoy, una gran parte de los ciudadanos no creo que estemos todavía dispuestos a respetar nuestros tratados de derecho, nuestros principios de orden y legitimidad, está muy por debajo de nuestra expectativa ciudadana, y por otro lado las estructuras asociadas a las instituciones de seguridad pública no han terminado de consolidarse porque siguen existiendo confusiones en nuestras estructuras institucionales, hoy no entendemos a qué se refiere la seguridad pública, en su sentido más amplio."²¹⁸

Así pues podemos afirmar que hay problemas estructurales que pueden hacer mucho más complejo el proceso de democratización de la seguridad pública y la justicia penal.

²¹⁸ Entrevista personal realizada al Lic. Medina Linares. Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Hay una vinculación entre la seguridad pública y la democracia, que puede constatarse en la debilidad de las instituciones de seguridad pública, pues “la seguridad pública es un problema coyuntural y sí está vinculada a la democracia... hoy en día se tiene un sistema de desigualdad brutales, obviamente la democracia es débil, la democracia o la transición este procedimiento, porque no se puede realmente hablar de una democracia plena, pero la misma debilidad y las enormes violaciones que existen y que han entintado de violencia, muestra que el problema de seguridad pública, es un problema estructural de instituciones”.²¹⁹

Es decir, la parte más compleja de la transición a la democracia es la asimilación de las nuevas reglas a las cuales los ciudadanos tenemos que sujetarnos, pues en gran parte la esencia de la democracia, vinculada a seguridad pública y justicia penal es el respeto al Estado de Derecho. Asimismo aún existe confusión sobre lo que significa seguridad pública.

De manera tal que la confusión y resistencia que existe en los ciudadanos con respecto a las nuevas reglas de la democracia, se traslapa al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal de manera tal que “Todos se quedan siempre en una parte metódica, hablamos siempre de que los tres niveles de gobierno se deben de coordinar, pero no aparejamos a esas declaraciones instrumentos que lo hagan viable, de tal manera que sin duda es muy entendible la vinculación entre nuestra etapa democrática”.²²⁰

Muchas de las propuestas para democratizar el sistema se han quedado sólo en los buenos deseos pero no logran ser aterrizadas de manera concreta.

Existe una vinculación en torno a la imposibilidad de consolidar la democracia y por ende aún no podemos consolidar un sistema dentro de un marco de Estado de Derecho, así pues, “el problema es que la justicia penal es una de las grades deficiencias de nuestro sistema político y por lo tanto se tiene una democracia coja, una democracia débil, por que no tiene ese fortalecimiento de la justicia un sello que garantiza el Estado de Derecho en respeto al marco internacional”.²²¹

Así pues, aún y cuando tenemos algunos temas pendientes con respecto a la democratización de los esquemas nacionales, es posible dilucidar de manera hipotética cómo debería ser el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en un democracia. De esta manera, podemos encontrar que no estamos en cero, sino que ya existen algunos avances, que de ninguna manera nos deslindan de los temas pendientes.

Por una parte debe estar “fundado estrictamente en principios jurídicos, en derecho positivo, es decir la ley, las instancias de seguridad pública tienen que actuar estrictamente como lo establecen las leyes respectivas, esto es un principio

²¹⁹ Entrevista personal realizada a la Dra. Gloria Ramírez Hernández, Presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

²²⁰ Entrevista personal realizada al Lic. Medina Linares. Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²²¹ Entrevista personal realizada a la Dra. Gloria Ramírez, Presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

elemental, el principio de la legalidad. Y no sólo para la seguridad pública pues ninguna autoridad puede hacer nada que no esté establecido en la norma, en la ley, al contrario a los particulares nos es permitido hacer todo, menos aquello que nos prohíbe la ley.²²²

Tiene que ser “un esquema en el que participen los principales actores en los que se ha dividido la visión de seguridad pública desde que toma forma la reforma en el tema, que son aquellos que están vinculados a los diferentes eslabones que van desde la prevención del delito que pueden ser dependencias alternas no estrictamente vinculadas al sector como la Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, y otras dependencias, incluso actores no gubernamentales. Sin duda las policías uniformadas que tienen un papel sobre todo disuasivo, y ellas normalmente han sido las víctimas y los responsables desde el punto de vista de la opinión pública de la inseguridad, y que no tienen una participación muy activa no hay muchas herramientas ni foros en los cuales se les permita hablar, no estrictamente a las secretarías sino a sus distintos integrantes. Obviamente las procuradurías, las direcciones de readaptación social los órganos desconcentrados o las áreas que se encargan de readaptación social, el Poder Judicial, de la administración de justicia. Y sin duda también que es un componente, muy, muy aludido pero que es importante: papel del legislador²²³

Sus procesos deben responder al principio de transparencia así pues debe ser: “Muy transparente, sumamente transparente y a ojos de la población en general que pueda ser visto, sin embargo y esto también es muy importante que se respeten los datos personales, es un equilibrio que se tiene que dar. Por un lado que la población sepamos que es lo que están haciendo nuestros juzgadores en materia penal, para que tengamos la conciencia de que se está aplicando la ley, conforme la ley ordena su aplicación que es bien importante en un sistema democrático, y la transparencia es muy importante en esta vía, pero también que no se vayan a vulnerar los derechos fundamentales de los sujetos activos del delito, que así sean los sujetos activos de un ilícito más fuerte, tiene derecho a que se les respete sus derechos fundamentales y sus derechos constitucionales, y entre otros a no ser juzgados, condenados y sentenciados por la opinión pública, sino por un Juez, porque la opinión pública condena y perdona con una facilidad que a veces llega a dañar el honor de las personas y también en ese aspecto a mi juicio a mi modo de ver se les tienen que respetar sus derechos fundamentales, pero si, el sistema de impartición de justicia en materia penal en una democracia, tiene que ser total y absolutamente transparente.²²⁴

²²² Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²²³ Entrevista personal realizada al Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

²²⁴ Entrevista personal realizada a la Dra. María Paula García Villegas Sánchez Cordero, Secretaria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con respecto a la institución más cercana a la ciudadanía que es la policía, se debe considerar que “acercar la policía a la ciudadanía, es una de las premisas para una reforma democrática de la policía, que la participación ciudadana se refleje en la toma de decisiones, y de la estrategia policial en función de los delitos”²²⁵

Sin duda, y respondiendo a los principios básicos de la democracia “como características de un sistema de seguridad pública en un país democrático, no podría faltar un sistema de justicia penal que fuera accesible, que privilegiara las medidas alternativas a la prisión, que hubiera autoridades capacitadas para atender a la población que acude a la justicia penal, y que esté coordinado.

En cuanto a seguridad pública, es muy importante insistir en ello, una descentralización del poder, publicidad y rendición de cuentas, transparencia en la autoridad y en aquellos temas o acciones o actividades que esté justificado no hacerlos públicos, la autoridad debe tener criterios muy claros y hacerlos públicos así como explicar por qué mantiene información resguardada o restringida o la considera como confidencial. Permitir a la ciudadanía observar si el uso de la fuerza es con el debido respeto a los derechos humanos, esos son elementos que no pueden faltar.”²²⁶

Por último, sin duda un aspecto que merece especial atención es la participación de la sociedad en la toma de decisiones respondiendo al principio democrático de “gobierno de las mayorías” así pues debería ser que “el sistema estuviera realmente basado en lo que necesita la población, y que los ejes fueran, el eje de seguridad pública fuera parte de todos los demás ejes sociales comunes, salud, educación, y desarrollo social y que realmente tuviéramos una política pública en donde el eje de seguridad fuera entrelazado con el eje social”²²⁷

Como se puede apreciar, el espectro en el que coinciden la democracia y el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal es muy amplio sin embargo de manera básica los elementos que necesariamente deben ser contemplados son los siguientes:

- Respeto a nuestros tratados de derecho, nuestros principios de orden y legitimidad.
- Asimilación de las nuevas reglas en concordancia al pleno respeto al Estado de Derecho.
- En respeto al marco internacional vigente del cual forma parte el gobierno mexicano.
- Participación de los principales actores en los que se ha dividido la seguridad pública.
- Transparencia sin vulnerar los derechos fundamentales de los sujetos activos del delito. Sus procesos deben responder al principio de transparencia, respetando los datos personales, manteniendo un equilibrio.

²²⁵ Entrevista personal realizada al Mtro. Juan Salgado, Investigador sobre Seguridad Pública en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

²²⁶ Entrevista personal realizada a la Lic. Margarita Castilla, Investigador sobre Seguridad Pública en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

²²⁷ Entrevista personal realizada a la Dra. María Elena Morera, Presidenta de México Unido Contra la Delincuencia.

- Se debe acercar la policía a la ciudadanía.
- La participación ciudadana debe reflejarse en la toma de decisiones, y de la estrategia policial en función de los delitos.
- El Sistema debe ser accesible, privilegiar las medidas alternativas a la prisión.
- Se debe contar con autoridades capacitadas para atender a la población y que estén coordinados.
- Descentralización del poder, publicidad y rendición de cuentas.
- Permitir a la ciudadanía observar si el uso de la fuerza es con el debido respeto a los derechos humanos.

2.3 Los espacios para el consenso. ¿Un camino democrático?

En el segundo capítulo iniciamos esbozando los diferentes espacios que se habían conformado para la formación de consensos a partir de la Reforma de 1994, en este apartado revisaremos qué es lo que ha ocurrido en los últimos años.

En principio recurriremos a una cronología de análisis en la que claramente se puede identificar la fecha en la que se creó cada uno de los espacios. Antes de la Reforma, se creó la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, posteriormente se creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública el 7 de Abril de 1994, seguido de la Conferencia Nacional de Participación Municipal el 18 de octubre de 1997 y finalmente el 23 de agosto de 2007 la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública.

Cronología de Análisis.

Espacio	Fecha
Consejo Nacional de Seguridad Pública	7 de abril de 1994
Conferencia de Prevención y Readaptación Social	5 de junio de 2006.
Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.	1986, 1993, 1996
Conferencia Nacional de Participación Municipal	18 de octubre de 1997.
Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública.	23 de agosto de 2007

Fuente: Cuadro de elaboración propia.

En los siguientes apartados se revisarán los principales avances que cada uno de los espacios creados a partir de la Reforma de 1994 han tenido con respecto a la democracia, la deliberación y la formación de consensos.

2.3.1 El Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La historia del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene como génesis la Reforma de 1994 y la creación de la Ley General que establece las bases de coordinación. Inicialmente el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estaba en la Secretaría de Gobernación.

Posteriormente, por iniciativa del Presidente Fox, a partir del 1º de diciembre de 2000, se reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para crear la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal. De esta manera las funciones que desarrollaba la Secretaría de Gobernación en la materia, quedaron adscritas a esta nueva Secretaría, con lo cual las unidades administrativas correspondientes, se integraron a esta nueva estructura de la Administración Pública Federal.

De esta manera, hoy en día el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública "es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, se crea para apoyar al Secretario Ejecutivo en las responsabilidades asignadas, con una estructura orgánica que le permita ejecutar cabalmente sus funciones."²²⁸

Actualmente el Secretariado Ejecutivo cuenta con una estructura burocrática diseñada con base en los ejes del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Cuenta con una Dirección General de Planeación, la Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, la Dirección General de la Academia Nacional de Seguridad Pública, la Dirección General de Coordinación con Instancias, la Dirección General de la Red Nacional de Telecomunicaciones, la Dirección General de Infraestructura y Equipamiento de Seguridad Pública, la Dirección General de Administración y Finanzas, y la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Normatividad, así como de un Órgano de Control.

En total, el Secretariado Ejecutivo cuenta con una estructura orgánica de 337 personas como se muestra en el siguiente cuadro, más el personal de apoyo, analistas, secretarías, chóferes y auxiliares:

²²⁸ Sitio Oficial de la Secretaría de Seguridad Pública, www.ssp.gob, consultado en el link del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Estructura del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Nivel	Denominación Del Puesto	Estructura	Homólogos Por Norma	Ocupacio-nal	Total
JC1	Secretario Ejecutivo	1			1
KC2	Director General	7			7
KC1	Contralor Interno	1			1
KA1	Director General	1			1
LA1	Director General Adjunto			5	5
MC2	Director de Área			39	39
MC1	Director de Área			3	3
MA1	Director de Área			11	11
NB2	Subdirector de Área			2	2
NB1	Subdirector de Área/Coord. Admvo.		2	50	52
NA1	Subdirector de Área/Coord. Admvo.		1	27	28
OB2	Jefe de Departamento			8	8
OB1	Jefe de Departamento			102	102
OA1	Jefe de Departamento			77	77
	T O T A L	10	3	324	337

Fuente: www.ssp.gob.mx

No obstante que la estructura orgánica con la que se cuenta el Secretariado Ejecutivo es muy robusta, éste no ha podido cumplir con sus funciones esenciales y a la fecha no se ha proyectado a nivel nacional como la instancia coordinadora para la aplicación de los Programas del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lejos de ello ha presentado algunas debilidades: "Entre una de sus debilidades es que sigue repitiendo el viejo esquema centralista en que la línea de trabajo que establece el gobierno federal trata de imponerse a los estados y a los municipios, ésta ha sido una debilidad porque no se convence a los actores locales sobre los beneficios que les puede entregar una nueva forma de trabajar sino que se les quiere imponer."²²⁹

Además de la percepción de que el sistema no ha cumplido con su papel de fortalecer el federalismo en el tema de seguridad pública, existe la apreciación de que el esquema bajo el cual fue creado no ha llegado a concretarse en la práctica.

"El Sistema Nacional de Seguridad Pública como fue planteado, originalmente, digamos hace diez u once años sí tenía previsiones para la política de seguridad interna, digamos que México tuviera características muy federales y se piensa en el Sistema como un foro donde las entidades podían tener un espacio precisamente de la formación de consensos, entonces creo que en este sentido el Sistema Nacional de Seguridad Pública como fue planteado, no como fue operado, sí tenía como esta gran posibilidad, este lado social de generar consensos, de discutir y poder generar en igualdad, definir líneas, de la política nacional de seguridad pero, lo que ha sucedido y sobre todo en fechas más recientes, es una situación regresiva de la asignación de poderes a las entidades federativas y de facultades."²³⁰

²²⁹ Entrevista personal realizada al Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

²³⁰ Entrevista personal realizada al Mtro. Juan Salgado, Investigador sobre Seguridad Pública en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

Aún más, en cuanto a los funcionarios que han encabezado el Secretariado Ejecutivo, no se tiene un panorama muy favorable, pues en los últimos casos los titulares han carecido de la experiencia necesaria para desempeñar un puesto de esta magnitud, donde la experiencia y conocimiento de los programas aunado a la habilidad política deben ser un binomio inseparable.

Actualmente el Secretario Ejecutivo es el Lic. Campa Cifrián "quien jamás ha desempeñado algún cargo público relacionado con temas de seguridad pública en su experiencia laboral destaca su paso por la Dirección de Planeación Económica del Departamento del Distrito Federal, la titularidad de la Procuraduría Federal del Consumidor y dos periodos legislativos como diputado federal".²³¹

Así pues, pareciera ser que no existe ni siquiera la voluntad de darle un titular al Secretariado Ejecutivo con la experiencia necesaria para atender todos y cada uno de los temas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues "A 10 años de su creación, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y su instancia de Gobierno, el Consejo Nacional, presentan un balance desfavorable en el que destaca la falta de articulación Federación-estados en las tareas de seguridad y la ausencia de políticas públicas"²³² situación por demás desfavorable, dadas las necesidades de coordinación que existen actualmente.

En gran medida especialistas como Ernesto López Portillo y Arturo Arango arguyen que esta situación se debe predominantemente a la confrontación política entre los diferentes actores, así pues "Las causas de que el SNSP no funcione son: la confrontación política entre distintos actores involucrados y las redes de protección institucional en torno de los grupos de la delincuencia organizada."²³³

Hoy en día, a diez años de la creación del SNSP, se siguen formulando propuestas e incluso nuevos ejes, no obstante se carece de una política de estado en la materia.

A la fecha no se cuenta con una base de datos confiable en materia de seguridad pública, pareciera ser que no hay interés tanto de los gobiernos estatales de integrar la base de datos, y cuando lo hacen es con meses de atraso, asimismo el área encargada de la integración de esta base en el SNSP no ha sido capaz de compartir la información con los dependencias vinculadas en el tema y mucho menos con la ciudadanía.

Con respecto a la integración de los registros no hay un avance homogeneizado, se menciona al informe de rendición de cuentas 2000-2006 del Secretariado Ejecutivo del SNSP "el avance de distintos rubros de registro estadístico. Por ejemplo, el Registro Nacional de Armamento y Equipo contiene sólo 389 mil 719 armas correspondientes a las licencias colectivas de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), 23 mil 96 armas particulares colectivas (de corporaciones), 11 mil 34 paraestatales y los datos de 80 mil 298 armas aseguradas.

²³¹ **A puerta cerrada, Campa Cifrián fue investido secretario ejecutivo del SNSP**, publicado en la Jornada el Martes 23 de enero de 2007.

²³² **Presenta saldo negativo el Sistema Nacional de Seguridad Pública**, publicado en el Siglo de Torreón el 02 de enero de 2007

²³³ *Ibidem.*

Falta integrar a este registro vehículos y otro tipo de armamento al servicio de las instituciones de seguridad pública del país, señala el informe, el cual reconoce que hasta hace poco esta información no podía ser consultada y se acaba de liberar una aplicación informática con este fin.”²³⁴

Sobre el Registro de Personal de Seguridad Pública se tiene que de un estado de fuerza de 440,000 elementos, el 98.1% está registrado con expediente completo, pero en el caso del personal de seguridad privada tan sólo se han registrado a 50,244 elementos de un total aproximado de 140,000 elementos, lo cual denota una situación alarmante pues es en las corporaciones de seguridad privada donde hay un mayor índice de rotación y donde muchas veces se integran elementos de las corporaciones públicas que por determinada razón fueron cesados de sus labores.

El Registro Público Vehicular, que ha sido considerado como una de la bases de datos clave para combatir el robo de vehículos, no ha logrado consolidar una base, pues hasta junio de 2006 se registraron únicamente 15.1 millones de vehículos de dependencias federales, mientras que del total de las dependencias estatales había registrado 21.1 millones.

El Registro de Vehículos Robados y Recuperados, se encuentra también en una situación de rezago, al que debe sumársele una situación preocupante, pues sólo ocho procuradurías generales de justicia estatales, reportan información en línea al SNSP.

Aún más, ni siquiera el Registro de Identificación de Internos se encuentra actualizado pues un amplio porcentaje de los expedientes se encuentra incompleto. Esta es una situación extrema, pues a los internos se les tiene de manera permanente en el Centro de Readaptación Social, y ni aún así es posible completar su expediente.

Estas situaciones negativas que le han restado operatividad para coordinar al Secretariado Ejecutivo, deben subsanarse, pues es la instancia responsable de ejercer la importante misión de coordinar.

2.3.2 Consejo Nacional de Seguridad Pública. La reunión de la República.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública es el espacio que ha funcionado con mayor regularidad, como se puede revisar en la siguiente tabla donde se anotan los principales acuerdos a partir del 7 de marzo de 1996.

²³⁴ *Ibidem.*

Principales Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

SESIÓN	FECHA	ACUERDOS
1ª	7 marzo, 1996	<ul style="list-style-type: none"> - Se fijaron las reglas de Procedimientos y Plazos para la Instalación y Funcionamiento de los Consejos Locales, Regionales, Delegacionales y Municipales. - Se aprobaron las propuestas de Contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.
2ª	4 noviembre, 1996	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprobó el Convenio General de Colaboración en materia de seguridad pública. - Se aprobaron las Bases para el Desarrollo del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial para la constitución de la Academia Nacional de Seguridad Pública.
3ª	26 mayo, 1997	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprobó el Programa de Actualización y Especialización de Mandos y Docentes. - Se aprobó la Aplicación de Exámenes de Confianza a los Mandos Medios y Superiores de las corporaciones policiales del país.
4ª	28 noviembre, 1997	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprueba el Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública para 1998. - Se establecen las Líneas Generales para promover en el contexto del SNSP, diversas reformas legales en materia administrativa, de prevención del delito, penal y de procedimientos penales y beneficios preliberacionales.
5ª	25 agosto, 1998.	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprobó la implementación de las estrategias y acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública para el período 1998-2000, integrada por 8 ejes. - Se aprobó la constitución de 5 Academias Regionales de Seguridad Pública.
6ª	28 enero, 1999.	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprueban los criterios de asignación, fórmula de distribución y monto de los recursos del FOSEG. - Se aprueba que las Entidades Federativas adquieran, administren y operen el equipo para ofrecer de manera eficiente a la comunidad el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia, bajo el indicativo nacional 066.
7ª	19 agosto, 1999	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprueba el uso exclusivo de la imagen del Servicio Telefónico Nacional de Emergencia 066, para promoverlo en todas las entidades federativas. - Se canalizarán apoyos económicos, en materia de dignificación de instalaciones y equipos de informática, a los TSJ de los Estados.
8ª	27 octubre, 1999	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprueba y ratifica, conforme lo determinan la Ley General que Establece las Bases de Coordinación, la suscripción de Convenios de Coordinación y sus respectivo Anexos Técnicos. - Los gobiernos de las entidades federativas se comprometen a concluir la adquisición del equipo de Reconocimiento de Huellas Decadactilares (AFIS), del convenio 1999 en apoyo a las procuradurías locales.
9ª	26 enero, 2001	<p>Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se comprometen a tomar las medidas necesarias para la realización de acciones y operativos, y contemplan las siguientes premisas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que permita la coordinación de los tres niveles. - Abatir el rezago y ejecutar las órdenes de aprehensión pendientes. - Lograr impactos en casos flagrantes y que representan impunidad. - Concluir el ejercicio de los recursos asignados de 1998, 1999, y 2000. <p>- Se determina realizar un esfuerzo permanente para alimentar los aplicativos del SNSP especialmente del Registro Nacional de Personal, el Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados y el de Estadística en Apoyo a la Procuración de Justicia.</p>

SESIÓN	FECHA	ACUERDOS
10ª	23 julio, 2001	- Tomando en consideración que existe la infraestructura suficiente para operar el Registro Nacional de Seguridad Pública y que es indispensable proporcionar ese servicio, es necesario obtener información puntual.
11ª	29 enero, 2002	- Se ratifica y aprueba el compromiso de los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal para abatir en un plazo de 90 días, el rezago existente y mantener actualizada la información sobre seguridad pública; así como la estadística delictiva a nivel estatal y municipal. - Se da por aprobado mantener los criterios de distribución y la fórmula establecida para la asignación de los recursos federales del FOSEG.
12ª	23 octubre, 2002	- Se acordó integrar el Registro Nacional de Empresas de Seguridad Privada y el Registro Nacional de Personal de Seguridad Privada. - Se da por aprobada la propuesta del C. Procurador General de la República, para la creación de un Registro Nacional de Huellas Balísticas.
13ª	24 enero, 2003	- Se aprobaron los Criterios de Asignación para la Distribución del FOSEG. - Se aprueba consolidar el Programa Nacional de Seguridad Pública en el que se integren las propuestas y proyectos de prioridad general.
14ª	23 julio, 2003	- Acuerda realizar las gestiones necesarias para presentar ante el Congreso de la Unión, el proyecto de "Ley Federal del Registro Público Vehicular" - Acuerda someter a consideración de los Gobernadores de los Estados y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Modelo Nacional de Capacitación y Evaluación Policial.
15ª	14 julio, 2004	- El H. Consejo aprueba que los recursos que serán aportados a las entidades federativas sean aplicados a través de los Anexos Técnicos que ya están aprobados y justificados.
16ª	16 agosto, 2004	- Los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública aprueban y felicitan la presentación del informe de cumplimiento de los compromisos presidenciales. - Aprueban el "Programa Emergente de Acciones para Afrontar el Fenómeno Delictivo" y su ejecución.
17ª	30 noviembre, 2004	- Con fundamento en la Ley de Registro Público Vehicular, se reconoce al registro como parte del Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública y crea el Eje Estratégico del Registro Público Vehicular de carácter tecnológico e informático. - Se aprueban los Ejes Estratégicos en materia de Seguridad Pública para el año 2005.
18ª	14 febrero, 2005	- Se aprueba la integración de las "Unidades Modelo de Investigación Policial" - Se aprueba la desconcentración de los exámenes de Programa de Evaluación de Personal.
19ª	22 agosto, 2005	- Se aprueba el "Acuerdo Nacional para un México Seguro integrado con Diez Acciones para Mejorar la Seguridad Pública en el País.
20ª	30 enero 2006	- Acuerda ratificar y por tanto mantener vigentes durante el ejercicio fiscal 2006, los criterios de asignación y las bases para la distribución de los recursos provenientes del FOSEG. - Se acuerda la creación del Eje Estratégico de Combate al Narcomenudeo, para fortalecer los programas y acciones que se llevan a cabo en el marco de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN), así como destinar el 20% de los recursos del FOSEG para sustentar ese eje. - Se dará seguimiento a cada uno de los puntos del "Acuerdo Nacional para un México Seguro" definiendo metas, responsables de ejecución y plazos para su cumplimiento.

Fuente: Cuadro de elaboración propia, con información proporcionada por el SNSP a través del SISI.

En el cuadro anterior se puede apreciar, que desde 1997 el Consejo ha sesionado cuando menos una vez al año, excepto en el año 2000. Las decisiones y acuerdos han girado la mayor parte de las ocasiones en torno a los recursos financieros que son entregados a las entidades federativas. Durante el periodo revisado, es posible ver la incorporación de nuevos Ejes Estratégicos, como el de Registro Público Vehicular y el de Combate al Narcomenudeo. Asimismo en 2005 y 2006 se tiene como eje el Acuerdo Nacional para un México Seguro.

Otro aspecto de relevancia en los acuerdos, es la incidencia que algunos actores tienen en las decisiones finales, así por ejemplo a propuesta del Procurador General de la República se aprueba la integración de las Unidades Modelos de Investigación Policial, que en muchos de los estados fueron integradas.

En principio sobre el Consejo Nacional de Seguridad Pública es necesario situar la importancia que éste tiene pues "el Consejo Nacional de Seguridad Pública no se ha dimensionado ni siquiera por los políticos, de la importancia y necesidad del mismo porque es de los propios espacios nacionales que realmente reúne a la República, en cada sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública está reunida la República por representantes. Sin embargo, no se ha tomado la importancia de la magnitud que tiene y las decisiones que puede tomar".²³⁵

La misma génesis del Consejo es interesante, pues además de tener como fundamento jurídico la Ley General que establece las bases de coordinación, tiene una racionalidad propia que da respuesta al contexto político que en el segundo capítulo revisamos. De esta manera se tienen que cuando se crea el Consejo, "el presidente Zedillo obviamente ya no podía manejar como se le antojara las agendas de los gobernadores, de tal suerte que había la necesidad de hacerlos participar no sólo por el hecho de brindarles respeto sino porque se tenía que aprovechar la infraestructura física y humana que había en las entidades dado que el que estaba siendo foco de la tensión como responsable de la inseguridad era el gobierno federal. Ésta era una forma de repartir la responsabilidad entre los distintos actores políticos del país, entonces éste fue uno de los componentes. Y en segundo lugar bueno que ya se vislumbraba el agotamiento de un sistema presidencial en el que la instrucción, la línea del presidente ya no iba a ser seguida a pie puntilla de tal forma que había que hacer participar en un foro democrático en el cual el principio de mayoría se aplicará para hacer reproducir las iniciativas que el gobierno federal sugería."²³⁶

Así pues, el Consejo reúne a la República pues en él confluyen los Gobernadores de todas las entidades federativas, así como el Presidente de la República es un espacio de suma importancia y trascendencia a nivel nacional, no obstante no ha funcionado como tal.

²³⁵ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública

²³⁶ Entrevista personal realizada al Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

Entonces, por una parte se tiene que “efectivamente hay una representatividad de los ejecutivos estatales y de las principales secretarías a nivel federal que convergen en los temas asociados a los temas de seguridad pública. Sin embargo adolece más que de forma de operación y de efectividad. A la fecha los Consejos Nacionales se toman como un evento –perdonando la expresión- social. Es decir, un evento político al que acuden los Gobernadores a tomarse la foto, donde las sesiones son de discusión no de los modelos o de las estructuras rectoras de la seguridad pública como sistema, sino acuden a estas sesiones de consejo para recibir los recursos financieros de apoyo a los estados sin mayor compromiso”²³⁷

Muchos de los acuerdos que se logran en cada una de las sesiones de los consejos, son decisiones que no bajan a los estados de manera integral, pues tal pareciera que únicamente se toman acuerdos para poder disponer de recursos pero no hay una lógica ni criterios para la aplicación de los recursos en los programas.

Desafortunadamente, ocurre que los Gobernadores de los Estados no acuden a las sesiones con el ánimo de crear una verdadera política de seguridad pública, o de acatar los logros que hasta ahora se han concretado, ocurre que “los gobernadores son convocados cinco días antes del Consejo, no hay reuniones preparatorias, llegan a las reuniones del Consejo apenas leyendo la orden del día que les dio el chofer en el coche, se sientan en las reuniones del Consejo, no opinan, no argumentan, no discuten, no tienen responsabilidad alguna al interior del Consejo, de tal manera que si bien es cierto es una figura deseable no es una figura que en la realidad opere aún y cuando es de las estructuras que deben evolucionar que deben ser realizadas con periodicidad y presentar algunas alternativas.”²³⁸

Aún más, tenemos que muchos de los gobernadores siguen sin involucrarse en la agenda, que “su asistencia es únicamente por compromiso, que no le dan seguimiento a los acuerdos que se generan, que en ocasiones no van preparados a las reuniones de tal suerte que no le solicitan a sus secretarios o a sus procuradores que les propongan puntos de acuerdo, que le sugieran puntos que se vayan a tratar en la agenda de la sesión del Consejo Nacional... ha sido un órgano que le ha faltado ser ejecutivo hacia abajo. Y que por lo tanto no está rindiendo los frutos en la cúspide de la pirámide”.²³⁹

En las sesiones se opera bajo la espontaneidad, no hay discusión sólida, ni argumentación para los programas, el único anzuelo para que los titulares de los ejecutivos estatales acudan es la asignación de recursos que en los últimos años ha sido una derrama importante para las entidades.

Al respecto la Dra. Morera, quien participa en el Consejo con voz pero sin voto como representante de México Unido contra la Delincuencia, argumenta que “el Consejo Nacional de Seguridad Pública es un órgano muy importante porque están todos los Gobernadores, pero lo que pasa es que tiene un sistema de zanahoria pero no de garrote. Ese es el problema, la zanahoria por supuesto es el dinero, por eso es fácil que los Gobernadores acuerden en el Consejo, pero no hay un acuerdo real.

²³⁷ Entrevista personal realizada al Lic. Medina Linares. Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Entrevista personal realizada al Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

Así, a la hora de acordar ellos acuerdan de entrada un programa concreto y después ya no se sabe nada. Llegan a ese acuerdo, y entonces el Gobernador firma el acuerdo y el Sistema manda el dinero, pero una vez que el dinero entra a propiedad del estado ya no se le puede dar seguimiento, entonces ese es uno de los problemas que tiene el Consejo Nacional de Seguridad Pública.²⁴⁰

Con el objetivo de subsanar esta situación hay diferentes propuestas, por una parte que las sesiones sean más frecuentes y que haya un mayor control de los compromisos y decisiones ahí asumidas.

Así pues, el Consejo "Debe ser un órgano que debería sesionar, si no mensualmente cuando menos bimestralmente, para que ahí se tomen las grandes decisiones, poniéndose de acuerdo y ya cada gobernador tendría que regresar a su Estado a dar las indicaciones, para que se opere y ponerse de acuerdo... es importantísimo que todos los Gobernadores, todos los actores del Consejo tomen cabal conciencia de la importancia del mismo, porque además por ley tienen obligaciones muy claras, por ejemplo elaborar el Programa Nacional de Seguridad Pública, y es el día que en este primer año del gobierno de Calderón en el que no hay un Programa Nacional de Seguridad Pública, y ya debería de haberlo, es decir falta que los políticos responsables de la seguridad pública racionalicen, conceptualicen con mayor profundidad la trascendencia de este Consejo".²⁴¹

Deben establecerse de manera clara las responsabilidades ya enunciadas dentro de la ley, así como los mecanismos a través de los cuales esto sea posible, de lo contrario se continuará sin una política de seguridad pública que llegue de manera homogénea a todos los estados, y municipios. El Consejo, podría ser un buen canal para lograrlo, pero hace falta tejer el entramado que permita concretar cada uno de los programas.

A partir de su creación el Consejo Nacional ha tenido modificaciones importantes, una de ellas es la integración del mismo, pues inicialmente quien encabezaba las sesiones del Consejo era el Secretario de Gobernación pues dentro de esa secretaría se encontraba el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, posteriormente con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, el Secretariado Ejecutivo pasó a formar parte de esa secretaría y el titular del Consejo Nacional fue el propio Secretario de Seguridad Pública.

Bajo la perspectiva del entonces Secretario Ejecutivo, Lic. Medina esto fue un desacierto, pues "con la reforma de esta ley de 2000, inicia un descalabro mayor, porque esa reforma sólo hace dos modificaciones, la primera saca al Secretario de Gobernación de todo el Consejo Nacional de Seguridad Pública, lo que me parece un error garrafal, y denomina como Presidente del Consejo al titular de la naciente Secretaría de Seguridad Pública, que inicia su vigencia en los primeros días del año 2000. Y además disminuye también la capacidad del Consejo y la otra modificación es que el Secretario Ejecutivo que es designado por el Consejo, y en principio debe ser removido por éste deja de serlo, y es a voluntad del Secretario de Seguridad

²⁴⁰ Entrevista personal realizada a la Dra. María Elena Morera, Presidenta de México Unido Contra la Delincuencia.

²⁴¹ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Pública ahora Presidente del Consejo y también removerlo cuando éste lo decida. De tal manera me parece que si, efectivamente el Consejo es la estructura correcta, sin embargo adolece de legitimidad de las funciones²⁴²

En un futuro, los cambios, deberían contemplar que el Consejo sea presidido por el mismo Presidente de la República, pues por una parte asiste a todas las sesiones del Consejo, y por otra, al tratarse de una reunión de la república, no hay mejor actor que el Presidente de la República para presidir este tipo de reuniones.

2.3.3 Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

El primer antecedente de la Conferencia se llevó a cabo el 14 de mayo de 1993, en la ciudad de Cocoyoc Morelos en la cual participaron los Procuradores Generales de Justicia de las entidades federativas y el Procurador General de la República.

El objetivo de esta primera reunión consistió en "intercambiar experiencias, opiniones y puntos de vista respecto a las cuestiones de modernización, profesionalización y eficiencia en el desempeño de las tareas que a cada una de las procuradurías le corresponden".²⁴³

En esta reunión se llegó al acuerdo de reunirse periódicamente bajo la denominación de Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México. Asimismo se acordó organizar una reunión con los directores generales de las policías judiciales a nivel nacional.

La trascendencia de esta Conferencia radica por una parte en que es antecesora a la reforma de 1994, y por otra parte a que es una de las Conferencia auxiliares que de manera permanente y periódica se ha reunido, llegando a acuerdos importantes que incluso han llegado a subir al Consejo Nacional de Seguridad Pública y a incidir en la política de seguridad pública.

Se ha convertido en un verdadero órgano ejecutor, pues desde el 9 de octubre de 2003, la CNPJ, cuenta con Estatutos en los cuales se establece que "la visión de la Conferencia consiste en que ésta se conforme a mediano plazo, en el órgano de promoción y coordinación de esfuerzos de todas las instancias de procuración de justicia en el país, unidas a través del Programa, para generar efectivas acciones de investigación y persecución del delito que influyan en el combate y prevención de la delincuencia que sean tangibles y medibles en beneficio de la sociedad, y constituirse a su vez en el eje fundamental del Sistema Nacional de Procuración de Justicia"²⁴⁴

Cuenta con una estructura a través de la cual es posible dar seguimiento a cada uno de los acuerdos, estableciendo mecanismos de coordinación en las procuradurías de justicia estatales de acuerdo a su ámbito de competencia.

Hoy en día la Conferencia se encuentra integrada por los siguientes órganos:

²⁴² Entrevista personal realizada al Lic. Medina Linares. Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

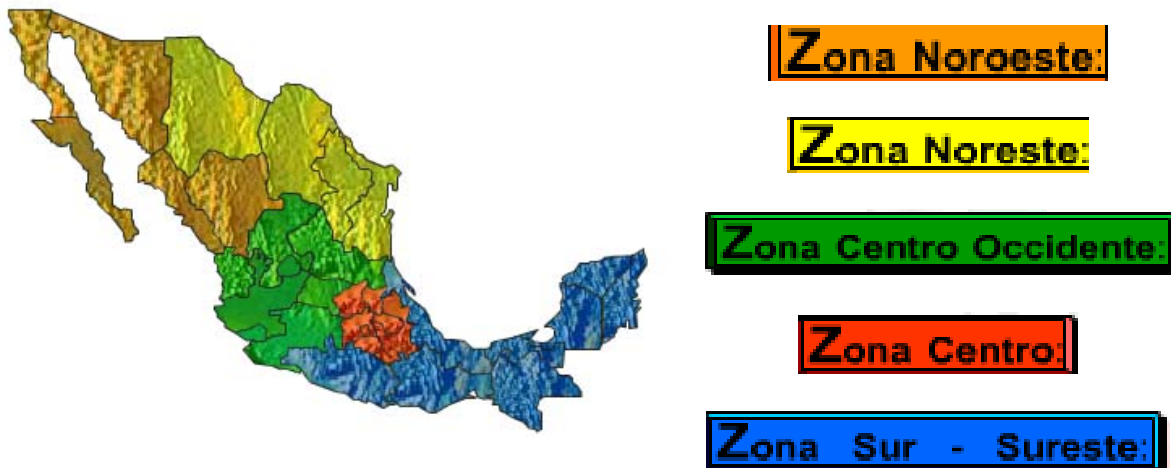
²⁴³ Sitio Electrónico de la CNPJ, www.cnpj.gob.mx

²⁴⁴ Estatutos de la CNPJ, Artículo 3º, Diario Oficial de la Federación, publicado el 9 de octubre de 2003.

- I.- Asamblea.
- II.- Consejo.
- III.- Reuniones.
- IV.- Comités.
- V.- Secretaría.
- VI.- Comisión.

Para el adecuado cumplimiento de los objetivos de la Conferencia, y de conformidad con la línea táctica del Plan, el territorio nacional estará dividido en cinco zonas geográficas, las cuales serán las siguientes²⁴⁵:

Zonas geográficas del CNPJ



Fuente: Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

- I.- ZONA NOROESTE:** Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora y Durango.
- II.- ZONA NORESTE:** Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Chihuahua.
- III.- ZONA CENTRO:** Querétaro, Estado de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos y el Distrito Federal.
- IV.- ZONA CENTRO-OCCIDENTE:** Colima, Michoacán, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Jalisco.
- V.- ZONA SUR-SURESTE:** Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

²⁴⁵ *Ibid.* Artículo 22°

Esta Conferencia ha sido importante no sólo para la Procuración de Justicia, sino también para el Sistema en su conjunto. El entonces Presidente Fox, llegó a expresar: "Celebro que en esta Conferencia Nacional de Procuración de Justicia hayamos concretado acuerdos de gran relevancia para cumplir con esta obligación. Y también celebro el que se haya convocado para continuar esta reunión, dada la agenda amplia y los problemas que quedan todavía por atenderse. La presencia de los procuradores de justicia de toda la República deja en claro que el combate a la delincuencia es responsabilidad de Estado. Nuestra democracia exige que las autoridades de toda la Nación Construyamos acuerdos y unamos fuerzas en contra de quienes atentan contra la seguridad de nuestra gente."²⁴⁶

La Conferencia ha logrado acuerdos y la formación de decisiones, así "A lo largo de 10 años, éste ha sido un foro privilegiado para la discusión. Diez años en los que se han privilegiado los acuerdos y la toma de decisiones. Desde 1996 hasta hoy la Conferencia se ha consolidado como un instrumento al servicio de la justicia y la seguridad."²⁴⁷

Quienes de manera directa han tenido la oportunidad de presenciar alguna de las sesiones de la Conferencia coinciden en que en éstas hay retroalimentación y al mismo tiempo funciona como un mecanismo para solucionar problemas, así lo atestigua el Lic. Aguilar quien comenta: "A mí me tocó participar en algunas Conferencias de Procuradores y son muy interesantes porque entre todos los Procuradores hay una gran retroalimentación contándose sus experiencias, cómo cuáles son sus problemas de profesionalización, cuáles son problemas elementales hasta salariales, ahí se dan cuenta que unos ganan más que otros ministerios públicos, en los procedimientos de profesionalización en los que hay que enfatizar, los tipos de delincuencia, las nuevas modalidades, por ejemplo me llamó la atención una conferencia de procuradores en la que salió un tema que antes no existía: el robo de arte sacro, entonces comentó el de Tlaxcala: pues aquí tenemos un problema y eso obliga a implementar medidas para poder prevenir el robo de arte sacro, entonces la retroalimentación siempre es muy buena. Es una conferencia que ha tenido vigencia, funciona con regularidad y tiene resultados aparentemente positivos."²⁴⁸

Así pues, situando a las diferentes Conferencias se tiene que a consideración de los expertos la de Procuración de Justicia es de las más trascendentes en términos de los procesos que han sido posibles y que han emanado justamente de su seno.

El Mtro. Mendoza externo que de todas las conferencias auxiliares: "la más importante es la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia por una razón de origen, una es que la necesidad de trabajar de manera colegiada fue incluso anterior a la propia creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y ¿Por qué se da? Se da porque hay una mayor identificación entre los Procuradores, su ámbito de trabajo, su origen, y su fin son los que identifican más, es más sencillo encontrar

²⁴⁶ Palabras del Presidente Vicente Fox en la XVII CNPJ.

²⁴⁷ Palabras del Procurador General de la República, Daniel Cabeza de Vaca en la XVII CNPJ.

²⁴⁸ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

actividades entre los procuradores que entre los Secretarios de Seguridad Pública o entre los Directores de Readaptación Social. De tal suerte que saben de manera más concreta su trabajo y saben cuales son las necesidades de trabajo y son muy homogéneas entre un estado y otro, entonces tienden hacia homogeneizar las agencias del ministerio público sus titulares y sus auxiliares".²⁴⁹

En el eslabón de la Procuración de Justicia es donde existe mayor claridad en términos jurídicos, pues existe un amplio marco jurídico desde la Constitución Política, los instrumentos internacionales, así como en la legislación estatal. Así pues aún y cuando las entidades federativas son autónomas, los procesos de procuración de justicia son similares, llegando incluso a tener estructuras orgánicas afines, y los Códigos Penales así como los de Procedimientos, no difieren mucho de un estado a otro, salvo algunas cuestiones muy específicas.

A nivel nacional existe una homogeneización del eslabón de procuración de justicia en los niveles federal y estatal, lo que permite que los titulares de las procuradurías se sientan identificados y puedan converger en un espacio como la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Estos pueden ser algunos indicadores del buen funcionamiento de esta Conferencia que incluso desde antes de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública funciona bajo un esquema de coordinación federal.

2.3.4 Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social.

La Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social es uno de los espacios que no ha tenido mucho eco a nivel nacional, y esto puede deberse principalmente a que la Readaptación Social es vista como el último eslabón de la cadena de seguridad pública y no se le ha dado la importancia que se merece.

Orgánicamente la Readaptación social en los Estados así como a nivel federal depende de la Secretaría de Seguridad Pública o de la Secretaría de Gobierno, y en muchos casos apenas ocupa una Dirección o una Dirección General en la estructura orgánica, lo cual pone en perspectiva la situación que aqueja al eslabón de la readaptación social. Estos pueden ser componentes para explicar la razón por la cual esta conferencia no ha sesionado permanentemente y por lo cual no ha logrado obtener un mejor posicionamiento dentro del Sistema.

Entre otros aspectos en materia de financiamiento, los recursos destinados a la readaptación solo contemplan infraestructura, siendo que es uno de los eslabones que más adolece del descuido y rezago –en todos los ámbitos- en la mayoría de las entidades, por ejemplo en profesionalización, sus elementos son los que tienen niveles más bajos a comparación de sus homólogos en otras dependencias.

El Sistema de Readaptación Social carece en muchos sentidos, es por ello que el canalizar los esfuerzos de los titulares de estas áreas será vital para tener mayor presencia a nivel nacional, incidir en las decisiones de la asignación de los recursos, pero sobre todo en el proceso de homologación operativa que tan necesario es un ámbito como la readaptación social.

²⁴⁹ Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

A la fecha la reunión de la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social no es una situación tangible, pues en repetidas ocasiones se ha quedado sólo en el intento así pues, recientemente en 2006 se concretó la 1er reunión del 1º al 3 de junio en Ixtapan de la Sal.

1ra Reunión de la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social.



Fuente: Dirección de Comunicación Social de la SSP

En esta primer reunión los comentarios se enfocaron a aspectos financieros, pues se "refirió que una mejor alternativa lo representan el etiquetar recursos del Fondo de Seguridad Pública para acciones de prevención y readaptación social. Además se sumó a la propuesta de su homólogo del Estado de México, para que también se destinen fondos para combatir el narcomenudeo"²⁵⁰

En el ámbito de la readaptación no se han generado los consensos básicos ni siquiera a nivel operativo, que en los otros eslabones del sistema ya se han ido concretando paulatinamente, pues ocurre que "con readaptación social, no hay acuerdos sobre tamaño de los penales, características de los penales, perfil de los custodios, entonces en esa medida difieren entre los beneficios y puntos favorables entre una conferencia y otras conferencias".²⁵¹

Son muchos los aspectos que deberían ser deliberados en una conferencia de este tipo, además de crear una estrategia que les permita tener un posicionamiento más sólido en el Sistema.

²⁵⁰ Dirección de Comunicación Social de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, **Boletín No. 104**, 05 de junio de 2006

²⁵¹ Entrevista personal realizada al Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

2.3.5 Conferencia Nacional de Participación Municipal.

Esta Conferencia no ha logrado posicionarse a nivel nacional pese a que fue instalada el 18 de octubre de 1997 en la Ciudad de Zacatecas, con cuatro reuniones previas.

“Donde hay problema siempre y que es vigente todavía, es en que no se ha podido involucrar bien a los ámbitos municipales, la conferencia de presidentes municipales no trabaja de manera permanente y además es un error de origen, porque si los Consejos Estatales de Seguridad Pública sesionaran con regularidad, ahí es donde se alimentaría a los municipios, y luego ellos a su vez con los gobernadores y llevar al Consejo Nacional las inquietudes de los municipios, entonces es una conferencia que hay que activar, la municipal”.²⁵²

La reactivación de esta Conferencia es de vital importancia, pues el gobierno municipal es quien tiene mayor cercanía con la comunidad, y en ese sentido su policía es la que conoce mejor la problemática, necesidades y demandas de la comunidad. Es el municipio la instancia más cercana a la sociedad y en muchos de los casos es el primer canal de interlocución para atender a las víctimas del delito.

Las autoridades municipales tienen la ventaja de conocer las colonias y calles donde se cometen los delitos con mayor frecuencia, y son los que se encuentran en mejores condiciones para organizar reuniones de prevención y combate al delito.

Además ocurre, que las policías municipales –salvo unos cuantos municipios con recursos- son las más descuidadas a nivel nacional pues adolecen de experiencia y capacidad para elaborar políticas de seguridad pública, capacitación de sus elementos, recursos financieros, etc., lo que deriva en que la sociedad tenga una profunda desconfianza.

A nivel municipal no se genera información sobre la incidencia delictiva, además, la mayor parte de las direcciones municipales, no operan bajo un esquema de coordinación ni siquiera con los municipios vecinos en cuestiones básicas de seguridad pública, siendo que en ocasiones territorialmente esta coordinación es encarecidamente necesaria.

En suma, no hay una cooperación eficaz con autoridades de seguridad pública federal y estatal, cada municipio opera de acuerdo a los medios que tiene, sin seguir los lineamientos nacionales que mucho fortalecerían a tener claridad en los procesos de seguridad pública.

Así pues “Los gobiernos municipales deben de buscar apoyo en los gobiernos estatales y federales para combatir problemas complejos como son la corrupción, la impunidad y la ineficacia en la procuración de justicia. En este caso, una gran parte de los problemas de atención de la seguridad pública municipal radica en la creación de relaciones eficientes de cooperación con los otros órdenes de gobierno. En este sentido, el SNSP –cuyo objetivo es asegurar una adecuada coordinación de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública- deberá certificar una participación activa de los gobiernos municipales en el diseño de programas y acciones que busquen disminuir la inseguridad en sus respectivas localidades”²⁵³

²⁵² Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁵³ **Acciones para disminuir la inseguridad pública nacional. La cuestión municipal olvidada**, publicado en: <http://www.cabeceramunicipal.com/> Artículo 156

La reunión de todos presidentes municipales es complicada, por una parte por cuestiones cuantitativas, así como por la naturaleza de las funciones del titular del ejecutivo municipal, entre las que destaca la periodicidad de tres años, no obstante si podrían crearse mecanismos en los cuales los presidentes de cada uno de los estados se reunieran para acordar una política estatal en concordancia con los ejes nacionales, pues a final de cuentas el municipio continua siendo la estructura básica de la administración pública en México.

2.3.6 Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública.

La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública es un espacio de reciente creación, que pese a ello ha funcionado regularmente, con una estructura regional cómo revisamos en el capítulo anterior.

El hecho de que este espacio sea de reciente creación radica en que así como ocurrió a nivel federal no existía la figura de Secretario de Seguridad Pública, y una vez después de su creación en el año 2000 tuvo un efecto reproductor en las entidades federativas en las que gradualmente, las Direcciones de Seguridad Pública que anteriormente dependían de la Secretaría de Gobierno, se convierten en Secretarías de Seguridad Pública, esto aún no ocurre en todos los estados, pero la tendencia apunta hacia ello.

La génesis de la Conferencia responde a una dinámica nacional en la que “la complejidad de la delincuencia obligó a que las anteriores Direcciones de Policía Preventiva, o la Policía Estatal, por la complejidad se transformen en Secretarías y tienen una lógica muy clara, finalmente la administración pública tiene un diseño para dar respuesta a los grandes problemas locales o nacionales, a las grandes inquietudes, la seguridad pública se vuelve un gran problema que implica tener una cultura administrativa con toda la carga legal”.²⁵⁴

Así pues, una vez creada y no obstante de su reciente integración esta Conferencia ha llegado a acuerdos importantes, pues durante el mes de junio de 2007 se lograron los siguientes: “la elaboración de la propuesta de procedimientos de operación homologados de las policías del país; la aportación de fondos del FASP para la prevención del delito y rehabilitación de las adicciones; la conexión de las entidades federativas a la Plataforma México. Con el fin de iniciar el proceso de homologación en la actuación policial a nivel nacional, se integró un grupo de trabajo con la participación de los estados de Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas, para elaborar el Manual de Actuación Policial, el cual incluye 10 procedimientos genéricos básicos para la operación policial. Este primer esfuerzo se enriqueció con los comentarios y sugerencias de los mandos medios y superiores de las secretarías de seguridad pública de 23 estados.”²⁵⁵

²⁵⁴ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁵⁵ **Primer Informe de Gobierno de Calderón Hinojosa**, <http://www.informe.gob.mx/>

No obstante, esta conferencia aún requiere consolidar algunos acuerdos de tipo operativo que bien podrían ser de relevancia para la seguridad pública, entre ellos “algunos acuerdos que permitan trabajar de manera homogénea, por ejemplo sobre insignias sobre cromática, sobre los procesos de capacitación, sobre remuneraciones, sobre dinámicas de trabajo”.²⁵⁶

Es importante destacar la importancia de este espacio pues “el Secretario de Seguridad Pública, no es sólo un policía, hay que rebasar el esquema policial, sino que también es el responsable político de conducir esta coordinación.... la obligación de buscar los mecanismos, para que haya coordinación.”²⁵⁷ Una vez que el Gobernador deslinda los compromisos asumidos en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el responsable inmediato de llevarlos a cabo es justamente el Secretario de Seguridad Pública y si éste se inscribe en una dinámica de coordinación como significa esta Conferencia, se pueden lograr avances importantes.

2.3.7 Conferencia Nacional de Gobernadores

La Conferencia Nacional de Gobernadores CONAGO funciona desde el año 2002, teniendo como antecedente más inmediato la Asociación Nacional de Gobernadores ANAGO, integrada en 1999 por los gobernadores –en su mayoría- del PRD.

La Conferencia fue creada con el objetivo de construir acuerdos entre los estados de la república y tener un mejor diálogo e interlocución con la federación, sin duda surge como una necesidad latente por los cambios políticos que se presentaron con la alternancia política y la pluralidad que con ella se advino.

De acuerdo a la propia definición institucional de la Conferencia, la CONAGO “funciona como un espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación para lograr tanto un mayor equilibrio como la redistribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal... impulsa el fortalecimiento de las Entidades Federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, cuenten con los recursos y capacidad de respuesta a las demandas de sus comunidades”²⁵⁸

Actualmente se integra por los Gobernadores de todas las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la mayor parte de las decisiones son tomadas por consenso, y en el seno de la Conferencia.

La importancia de citarla en este trabajo de investigación radica en que la CONAGO tiene dentro de sus objetivos el *realizar los proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos para deliberar, acordar, proponer y evaluar soluciones conjuntas sobre asuntos relativos a seguridad pública.*

Hasta el cierre del año 2007, la CONAGO llevaba un total de 31 reuniones ordinarias en las cuales se abordaron temas relacionados a seguridad pública.

²⁵⁶ Entrevista personal realizada al Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

²⁵⁷ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁵⁸ ¿Qué es la CONAGO? Consultado en: www.conago.org.mx/Sobre/QueEs.aspx

Derivado de los acuerdos de la XXX Reunión Ordinaria de la CONAGO, celebrada en Villahermosa, Tabasco el 27 de noviembre de 2006, se consideró la creación de dos comisiones para desarrollar la estrategia general para el Combate al Crimen Organizado, las cuales se conformaron de la siguiente manera:

1.- La Comisión de Estrategia, la cual estará integrada por el Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, quien la presidirá; los miembros del gabinete legal y los titulares del Poder Ejecutivo de las Entidades Federativas que deseen incorporarse, procurando que se encuentren representantes de las diversas regiones del país.

2.- La Comisión Técnica, la cual estará integrada por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien la coordinará; los especialistas técnicos que designen los gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; así como los sectores públicos relacionados con la materia, expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado que fuesen convocados por el coordinador.

La Comisión tiene una propia agenda temática, la cual se enfoca a los problemas de la seguridad pública y justicia penal bajo el esquema integral, pues se considera a la readaptación social y a la administración de justicia como se presenta en el siguiente cuadro.

Agenda Temática Vigente

Agenda temática	<p>Estudio y evaluación de los programas de seguridad pública vigentes</p> <p>Estudio y propuestas en materia de seguridad pública y procuración y administración de justicia</p> <p>Mecanismos de captación, distribución y optimización de recursos</p> <p>Coordinación entre autoridades de los tres órdenes de gobierno</p> <p>Prevención del delito y participación ciudadana</p> <p>Coordinación con organismos y entidades dedicados al estudio e investigación de la seguridad pública y los derechos humanos</p> <p>Estudio y propuestas en materia penitenciaria y de reinserción social</p>
-----------------	--

Fuente: <http://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/SeguridadPublica/>

Entre otros aspectos la CONAGO a través de sus comisiones ha gestionado con el Gobierno Federal, "la liberación de los anexos técnicos derivados del Convenio de Coordinación en materia de seguridad pública 2007, trabajando en coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para lograr que se encuentren validados y aprobados a la brevedad posible, a fin de que los recursos puedan iniciar su proceso de ejercicio y estar en mejores condiciones para su aplicación al Combate del Crimen Organizado en las Entidades Federativas."²⁵⁹

²⁵⁹ Informe de la Comisión de Seguridad Pública de la CONAGO, publicado el 16 de Febrero de 2007.

Otra de las actividades que ha llevado a cabo esta Comisión, es la de mantener contacto con el Congreso de la Unión, principalmente con los legisladores que forman parte de las Comisiones de Seguridad Pública y Justicia.

Si bien es cierto que cualquier esfuerzo encaminado a fortalecer la seguridad pública en el país debe ser valorado profundamente, también es cierto que se deben respetar los espacios ya creados de manera tal que se eviten confusiones que deriven en controversias, que lejos de fortalecer la coordinación la entorpezcan.

Se debe tener cautela en cuanto a la CONAGO pues a la fecha se desconocen las aportaciones concretas que haya hecho "se plantean nada más cuestiones relacionadas a recursos financieros... la CONAGO hace declaraciones políticas demanda más recursos financieros, pero no se quiere comprometer a que aquellos instrumentos que fueran a hacer vigentes la vinculación de los tres niveles de gobierno se respete o se aplique."²⁶⁰

Además en la CONAGO de alguna manera se repiten las funciones que se llevan a cabo en el Consejo Nacional de Seguridad Pública en el que justamente acuden los Gobernadores de los Estados, así que consideraría no necesario el tratamiento de temas específicos de seguridad pública que ya se abordan en el Consejo y que tienen todo un marco jurídico y operativo para sustentarlo.

En la CONAGO "no hay ni siquiera una organización elemental, no hay una visión completa de cómo está el diseño institucional legal, porque está bien que exista la Conferencia Nacional de Gobernadores es una cosa muy buena, pero que se ocupen de aquellos temas que no tienen un foro específico, es decir en el Consejo Nacional resolver los temas de Seguridad, y en la Conferencia de Gobernadores que ahí toquen otros temas, el tema fiscal, asuntos económicos, aspectos agrícolas, si es que no hay conferencias para ello. No hay mayor claridad y aquí tiene una gran responsabilidad el gobierno de la república porque claramente el presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública, si bien él no es jefe de los Gobernadores legalmente, tiene la responsabilidad política de encontrar los mecanismos para que se dé una muy buena coordinación."²⁶¹

Aun y cuando sea aceptable que en CONAGO haya mayor coordinación y más diálogo entre los titulares de los ejecutivos estatales, porque desde su creación en 2000 han sesionado de manera permanente más de dos veces al año, no es plausible tener dos espacios realizando las mismas funciones pues como lo señala el Mtro. Parás, "En CONAGO hay más coordinación, más dialogo pero no veo que se haya convertido en real o política práctica, en el establecimiento de procedimientos o de reformas, que hayan llegado a bajar, creo que hay muchas conversaciones pendientes también entre responsabilidades, funciones, atribuciones de las policías todavía. Yo creo que hay muchísimo que tenemos que ajustar por ahí."²⁶²

Así pues la CONAGO puede seguir abordando los temas de seguridad pública siempre y cuando no pierda de vista la estructura nacional desplegada en torno al tema desde hace algunos años conformada principalmente por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁶⁰ Entrevista personal realizada al Lic. Medina Linares. Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁶¹ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁶² Entrevista personal realizada al Mtro. Pablo Parás García, Director de Data-Opinión Pública y Mercados.

3. Federalismo.

Los ingresos del Estado, son el Estado.

E. Burke.

El federalismo es uno de los componentes más importantes que se pueden encontrar en la Ley General que establece las Bases de Coordinación, pues específicamente expresa que la coordinación en materia de seguridad pública será entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Es decir los tres niveles de gobierno del esquema federal.

En principio será necesario hacer un somero balance de lo que se comprende por federalismo y lo que ha significado para México, para posteriormente poder revisar los avances que en materia de federalismo y seguridad pública se han dado en el país después de la Reforma de 1994.

La palabra federal "proviene del latín *foedus*, que significa confianza, pacto o convenio. En su sentido más amplio una asociación federal o un convenio es una asociación voluntaria entre grupos iguales, que se unen por mutuo acuerdo para perseguir propósitos específicos. La asociación resultante es una forma de unión en la cual las partes acuerdan ceder algo de su autonomía individual a favor de la unión, al tiempo que retienen una cierta medida de su identidad y poder individuales para su nuevo papel de miembros constituyentes de la unión."²⁶³

Federalismo significa la asociación por mutuo acuerdo, en la cual como ocurrió en el "pacto social" se cede algo de la autonomía individual a favor de la Unión con el objetivo de tener logros que beneficien a las partes en su conjunto.

Sobre el federalismo y las relaciones intergubernamentales Wright señala algunos elementos que deben contemplarse:

- a.) Reconocen la presencia e importancia de todos los tipos de entes gubernamentales y no solo los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local);
- b.) Enfatizan el elemento humano de las administraciones y los gobiernos. Es decir las relaciones intergubernamentales analizan las características de los grupos que forman las organizaciones del gobierno y de su administración;
- c.) Las relaciones intergubernamentales no son acontecimientos únicos, casuales u ocasionales, sino que comprenden, más bien, pautas de intercambio de información y esfuerzos para realizar misiones continuadas y diarias por parte de los funcionarios;
- d.) Atienden la relevancia de cuestiones fiscales e insisten en el papel de los recursos públicos como un elemento que cohesiona e integra todas las partes de un Estado.²⁶⁴

²⁶³ Scheter, Stephen L., Elementos teóricos del federalismo, en: Márquez Padilla, Castro Rea (coordinadores), **El nuevo federalismo en América del Norte**, UNAM/CISAN, México, 2000, p. 29

²⁶⁴ Wright, Deil S., "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales" citado por: Márquez Padilla, Castro Rea (coordinadores), *Ibid.*, p. 237

En México la instauración de una república federal es derivada de un proceso histórico que data desde los primeros años de nuestra vida independiente, que después de grandes debates y confrontaciones finalmente se asienten los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante "Si hay un tema de la actual discusión política que ha sido recurrente a lo largo de la historia de México, ése es el federalismo. La manera en la que se ha ido conformando la nación se caracteriza por la tensión entre el centro y las regiones en la lucha por definir los espacios de poder y la distribución de los recursos."²⁶⁵

Hay algunos temas en los cuales los estados que conforman parte de la federación han tenido algunas dificultades, sobre todo en la parte concerniente a los recursos que ha sido el debate permanente.

La dinámica nacional que revisamos anteriormente con la cual se da una apertura política que deriva en la pluralidad política también ha afectado al federalismo, pues "Tal y como está ocurriendo en otras áreas y ámbitos, la reciente y continua democratización del sistema político mexicano ha tomado por sorpresa a los estudiosos y tratadistas del federalismo mexicano, la irrupción de gobiernos municipales y estatales de extracción opositora ha abierto cauces para una nueva reflexión sobre los temas tradicionales del federalismo."²⁶⁶

Así pues hay componentes nuevos que el federalismo tiene que enfrentar, que quizá en la parte formal pareciera no tener mayor relevancia pero en la práctica siempre surgen diferencias entre los gobiernos de partidos opositores.

Con respecto a la redefinición del federalismo en México, es importante considerar que hoy en día el debate gira en torno a dos puntos esenciales:

- a.) La redistribución de funciones y recursos entre los tres niveles de gobierno reconocidos por la Constitución, y
- b.) La creación y operación de mecanismos de cooperación y de equilibrio que se requieren para llevar a cabo esa redistribución.²⁶⁷

No obstante, en México no se ha llegado a tener un equilibrio concreto pues los actores de los diferentes niveles de gobierno, tienen una perspectiva diferente de lo que significa el federalismo.

En el siguiente cuadro se muestra la postura sobre el federalismo en México de funcionarios de diferentes órdenes de gobierno.

²⁶⁵ Romero, Jorge Javier, El federalismo mexicano en perspectiva histórica, en: Márquez Padilla, Castro Rea (coordinadores), *Ibid.*, p. 160

²⁶⁶ Merino, Mauricio, **En busca de la democracia municipal**, Colegio de México, México, 1994, p. 22

²⁶⁷ Sosa, José, Percepciones sobre el Federalismo, en: Márquez Padilla, Castro Rea (coordinadores), *Op. Cit.*, p.246

Visiones alternativas sobre el funcionamiento del federalismo mexicano.

Tipo de actor.	Actor central en el gobierno federal.	Valores dominantes.
Funcionarios federales	Gobierno federal	Equidad territorial Eficiencia del gasto
Funcionarios federales en los estados	Gobierno federal	Equidad territorial Eficiencia del gasto Uso de normas nacionales
Funcionarios estatales	Gobiernos estatales	Descentralización Adecuación a necesidades locales Normas regionales
Funcionarios municipales	Gobiernos estatales y ayuntamientos	Descentralización Adecuación a necesidades locales Adecuación a necesidades locales
Funcionarios de organizaciones autónomas con actividades en los estados.	Variable	Eficiencia del gasto Normas nacionales Adecuación a necesidades locales

Fuente: Banco de Entrevistas sobre políticas públicas y gobernabilidad, José Sosa

En el cuadro anterior se puede apreciar cómo dependiendo del nivel de gobierno, los actores responsables en cada ámbito de acción, tienen una impresión diferente de lo que significa el federalismo o los valores fundamentales sobre éste. Para los funcionarios federales la principal preocupación es la equidad territorial y la eficiencia del gasto, mientras que para los funcionarios federales que están en los estados, se agrega la preocupación por el uso de las normas nacionales.

En el caso de los funcionarios estatales y municipales, ellos enfocan sus valores hacia la descentralización, la adecuación a necesidades locales y normas regionales.

Esto significa que aun y cuando la tendencia federal sea asimilada en los diferentes niveles de gobierno, hay una diferencia notoria en los responsables a nivel federal, estatal y municipal en cuanto a los valores del federalismo.

De esta manera "Las tensiones que caracterizan actualmente el diálogo y la interacción en las relaciones intergubernamentales de México son producto de la democratización del sistema político y de los efectos que ha tenido en las estructuras de gobierno. La fórmula de la construcción democrática de éste ha combinado elementos de carácter ideológico con otros de carácter territorial que han dado lugar a una polarización de las posturas en ambos ejes el partidista y el territorial. Asimismo, la evolución del sistema en su conjunto ha integrado ingredientes de legitimidad institucional con otros que se refieren a la capacidad de gobiernos y administraciones para satisfacer necesidades y atender demandas."²⁶⁸

En el tema de seguridad pública, el federalismo tiene un papel muy importante pues la coordinación se establece a través de los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Desde la Reforma de 1994 se crean los mecanismos para que esto sea posible, y en los siguientes apartados se revisarán algunos componentes vinculados a este tema.

²⁶⁸ Sosa, José, Percepciones sobre el Federalismo, en: Márquez Padilla, Castro Rea (coordinadores), *Ibid.*, p. 254

3.1 La inercia de la Reforma en los Estados. Hacia la federalización de la seguridad pública.

Después de la Reforma de 1994 y con la creación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, paulatinamente se fueron integrando las entidades federativas, principalmente modificando su marco jurídico para posteriormente transformar sus estructuras orgánicas.

Muchos de estos cambios derivados de la inercia de la Reforma pueden ser corroborados a través de la consulta directa de los documentos oficiales de los estados en los cuales, se incluye dentro del lenguaje natural de la seguridad pública conceptos emanados del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como ejemplo tangible de la coordinación que se dio entre las diferentes entidades federativas, podemos citar el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, del Estado de Nuevo León el cual en el capítulo correspondiente a procuración de justicia, señala que se ha establecido como objetivo general "Cumplir con mayor eficiencia y transparencia dentro del marco de la ley, la tarea de Procuración de Justicia a través de la capacitación continua, el uso de tecnologías adecuadas, del trabajo conjunto y de la coordinación con las distintas esferas de gobierno, por el bienestar, la tranquilidad, y el respeto al patrimonio de los Nuevoleonenses."²⁶⁹

Para lograr el objetivo anteriormente señalado, el Gobierno del Estado de Nuevo León planteó diferentes estrategias entre las que destaca la de "Propiciar la cooperación con otras entidades federativas, e instituciones públicas en torno a los programas y acciones para la prevención y persecución del delito".²⁷⁰

Con el objetivo de cumplimentar todas y cada una de las estrategias, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León diseñó una serie de programas a desarrollar a corto, mediano y largo plazo, entre estos programas destacan aquellos que están en perfecta concordancia con la inercia nacional de coordinación. Los programas son los siguientes: Creación de un Consejo Estatal de Prevención del Delito y Procuración de Justicia; Coordinación con la Procuraduría General de la República para el combate de actividades relacionadas con el narcotráfico; Contribución al desarrollo de los subsistemas de información al Sistema Nacional de Seguridad Pública referente a las bases de datos sobre indiciados, procesados y sentenciados; Colaborar con las instancias Federales y Locales para el combate al delito de secuestro, tráfico de indocumentados, robo a vehículos y otros delitos graves. Estos son algunos de los programas planteados en 1997 para implementar durante la administración.

Se señala un esquema de coordinación entre las diferentes esferas como ocurrió a nivel nacional, así como se reconoce la necesidad de colaborar con el gobierno federal, y se anuncia la operación de algunos programas como el Sistema Estatal de Información entre otros.

²⁶⁹ Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León 1997-2003, consultado en: www.nl.gob.mx

²⁷⁰ *Ibidem.*

En el Plan Municipal de Desarrollo 1995-1997 de Guadalajara, en su apartado correspondiente a Seguridad Pública se enuncia como uno de los objetivos: "Establecer el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública"²⁷¹.

La voluntad de crear este Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, es sin duda un esfuerzo en concordancia con los nuevos lineamientos emanados de la Ley General que establece las Bases.

En el Plan Estatal de Desarrollo de Baja California en la introducción del apartado correspondiente a Justicia y Seguridad Pública, se destaca el ánimo de la administración en el que se enuncia: "Estamos seguros que los poderes Legislativo y Judicial se sumarán al trabajo del Ejecutivo para que con vocación honesta y acumulando la fuerza de la participación ciudadana, se alcance metas sobresalientes en seguridad pública y en los diversos ramos de la justicia como el penal... En este sentido el Ejecutivo del Estado propuso... reactivar el Consejo Estatal de Seguridad Pública."²⁷²

La reactivación del Consejo Estatal, es un aspecto de trascendencia que se plantea en el Plan Estatal de Baja California, así como la convocatoria por parte del Poder Ejecutivo a los Poderes Legislativo y Judicial a sumarse al tema de la seguridad pública en el Estado.

En el Quinto Informe de Gobierno del Estado de Chihuahua en un contexto de violencia e inseguridad principalmente en Ciudad Juárez, se destaca en el apartado de Seguridad y Justicia un encabezado que dice: Seguridad Pública, Asunto de Todos. Al respecto señala que "No basta en la mayoría de los casos, con una gran cantidad de agentes o armamento para reducir este mal que tiene su origen en múltiples factores y que requiere, por lo tanto, diversos enfoques y estrategias y, sobre todo, de una intensa y bien concertada participación social... Frente a los hechos más recientes, el Gobernador del Estado tomó la decisión de convocar a los grupos más representativos de aquella ciudad para presentarles un programa antiviolencia, que contempla, entre otras cosas, el establecimiento y operación permanente de una Comisión Coordinadora y Ejecutiva de Seguridad Pública para aquella ciudad. En ella participan representantes de la Procuraduría General de la República, la Policía Federal de Caminos, la Procuraduría General de Justicia del Estado y la Dirección de Seguridad Pública Municipal."²⁷³

El caso de Chihuahua es particularmente importante pues en esa entidad se encuentra Ciudad Juárez donde, derivado de la ola de feminicidios, se han orientado esfuerzos estatales y federales para hacer frente a la problemática, así pues la creación de un espacio denominado Comisión Coordinadora es trascendente en el sentido que permite a las dependencias de los diferentes órdenes de gobierno confluír.

En el Cuarto Informe de Gobierno del Estado de Tamaulipas, en el apartado correspondiente a Seguridad Pública y Combate a la Impunidad, se destaca la creación del Consejo Consultivo de la Procuraduría General de Justicia, que tiene

²⁷¹ Plan Municipal de Desarrollo 1995-2007, Guadalajara, Jalisco, www.businessgdl.com.mx/LEYES/pmd/segpub.html

²⁷² Plan Estatal de Desarrollo de Baja California Norte, www.baja.gob.mx/biblioteca/plan/justicia.html

²⁷³ Quinto Informe de Gobierno del Estado de Chihuahua, www.chihuahua.gob.mx/Vinforme/Segur01.html

como objetivo: "Transparentar los actos de los servidores públicos encargados de perseguir los delitos, pero también el propósito de castigar y sancionar a quienes violenten las normas."²⁷⁴

Este Consejo Consultivo se integró en su momento por: el H. Congreso del Estado, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Colegio de Abogados, el Consejo Cívico de Instituciones y Organismos Auxiliares y de la Procuraduría General de Justicia. Este Consejo sesiona –en teoría- ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente cuando se requiere. Lo relevante de este Consejo Consultivo es que integra esfuerzos de diferentes dependencias del ámbito de la seguridad pública, pero también incorpora a otros actores vitales para el tema, como la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Congreso del Estado y representantes de la sociedad civil, abriendo la puerta para la participación social.

A partir de la Reforma y de la aprobación de la ley no sólo se fue introduciendo el lenguaje y conceptos del Sistema Nacional de Seguridad Pública en los Estados, sino que también se fueron llevando a cabo acciones, conforme el Sistema iba evolucionando, un ejemplo concreto fue la primera firma de Convenios de Coordinación con la Federación.

Sobre la firma de Convenios de Coordinación con la Federación, el Informe Tamaulipeco da cuenta de que en 1996 "se redoblaron los esfuerzos para llevar más justicia a quienes menos tienen acceso a ella, se propuso un cambio gradual de acciones a fin de sumarnos al esfuerzo del Presidente de México Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, en el ámbito de Seguridad Pública. El pasado 7 de marzo del año en curso se firmó en la Ciudad de México, el acuerdo que establece las bases para creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y con ello se dará inicio a lo que será la esencia de dicho sistema, donde todos los Gobernadores de la República y todos los Secretarios de Despacho del Titular del Ejecutivo Federal apoyaremos al Presidente de México para cumplir los objetivos del mismo."²⁷⁵

Además de los Convenios, las entidades federativas se fueron incorporando a las reuniones, así como reporta el informe tamaulipeco: "Se asistió a la Primera Reunión Nacional de Seguridad Pública convocada por la Secretaría de Gobernación, llevada al cabo en la Ciudad de Pachuca, Hidalgo, los días 8 y 9 de agosto, para analizar el contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública, publicado el día 18 de julio en el Diario Oficial de la Federación."²⁷⁶

Esta revisión hecha a algunos de los documentos oficiales en las entidades federativas da cuenta cómo a partir de la Reforma de 1994 y de la aprobación de su respectiva ley en 1995, se desató una inercia nacional para federalizar a la seguridad pública.

²⁷⁴ Cuarto Informe de Gobierno del Estado de Tamaulipas www.tamaulipas.gob.mx/4informe/comp10.html

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ *Ibid.*

3.2 El Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública.

El convenio de coordinación en materia de seguridad pública es el instrumento que permite establecer los mecanismos de coordinación entre el Sistema Nacional de Seguridad Pública (Gobierno Federal) y las entidades federativas, para el desarrollo y la ejecución de programas y acciones.

En cada convenio de coordinación se establecen programas que son acordados en la Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Con el paso del tiempo éstos se han ido modificando de acuerdo a las necesidades nacionales, como se presenta en el cuadro referente a los programas.

Asimismo, para la implementación de los programas, se elaboran anexos técnicos, que son los instrumentos programáticos derivados del convenio de coordinación, que determina los objetivos, líneas de acción, mecánica operativa, metas y montos propuestos para cada programa, además de contener los mecanismos de seguimiento y evaluación de los mismos.

En los anexos se describe de manera detallada las acciones que se realizarán para cumplir cabalmente los recursos y se establecen las metas y montos que permitirán llevar a cabo estas acciones. A partir de estos anexos se puede evaluar cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de cada uno de los programas. Cuantitativamente en relación al avance que los programas consoliden de acuerdo al monto y las metas y; Cualitativamente de acuerdo al cumplimiento de las acciones que coadyuvan a los programas nacionales.

En 1996 fue cuando se generó el primer Convenio de Coordinación, con las entidades federativa. Se trabajó a través de un convenio marco, con apartados muy generales. A partir de 1997 se definieron características y mecanismos más claros, para asegurar que los recursos asignados se destinaran de manera específica a los programas convenidos. Para ese ejercicio, se firmaron 32 convenios con seis anexos técnicos cada uno.

Para el año de 1998, por Acuerdo 19/97 del CNSP, y con la participación de la SHCP y de la SECODAM, se estableció para la administración de los recursos la figura de un fideicomiso estatal y se eligió como institución fiduciaria a Banrural. En ese año, se firmaron 32 convenios con siete anexos técnicos. Para el ejercicio de 1999, con la creación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP), el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) estableció que los recursos provendrían del Ramo 33 y serían aportaciones del Gobierno Federal para la seguridad pública.²⁷⁷

Asimismo, para la distribución de los recursos se estableció la obligatoriedad de publicar en el Diario Oficial de la Federación la fórmula de distribución y los criterios de asignación de dichos recursos, -y que será revisada más adelante- aprobada por el Consejo Nacional Seguridad Pública.

²⁷⁷ Portal electrónico del Sistema Nacional de Seguridad Pública. www.ssp.gob.mx/snsp

Con el paso del tiempo el número de anexos técnicos se fue modificando, de 6 anexos en 1997 se derivaron 14 anexos técnicos en 2001. Los programas del Sistema Nacional de Seguridad Pública también se fueron modificando con el paso del tiempo. Inicialmente se contemplaron 8 como lo estableció el PNSP.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se enuncia en el apartado correspondiente a Estado de Derecho, que "Hoy en día, nuestro marco normativo e institucional no es del todo adecuado a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo. Subsisten atrasos, vicios y carencias en materia de Seguridad Pública, Procuración de Justicia, combate a la corrupción y a la impunidad, impartición de justicia, seguridad jurídica, reconocimiento de los derechos fundamentales y el acceso de los pueblos indígenas a la justicia".

Dentro de las estrategias enunciadas en materia de seguridad pública, se destacan las siguientes:

- Establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública que contemple estándares nacionales de calidad, una carrera policial profesional, un régimen de prestaciones económicas y sociales adecuadas a la dignificación del servicio policial y programas de coordinación vinculatorios entre los tres órdenes de gobierno.
- Consolidar un proceso efectivo y permanente de profesionalización policial, mediante la creación de un Centro Nacional de Formación Policial y la apropiada reglamentación y utilización del Registro Nacional de Servicios Policiales.
- Integrar un Sistema de Información Policial moderno y confiable y que puedan consultar las autoridades federales, estatales y municipales. Dicho sistema contendrá información de delincuentes, bandas, formas delictivas y tipo de armamento de organizaciones criminales.
- Para transparentar las acciones de los cuerpos policiales y generar una nueva imagen de la seguridad pública en México, se promoverá una vinculación más estrecha entre las autoridades competentes y los diversos grupos de la sociedad.

El Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) es el documento rector para la ejecución de los ejes y programas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a nivel federal, estatal y municipal.

El PNSP, 2000-2006, presenta 8 estrategias a través de las cuales se llegan a acuerdos en los Consejos y se firman acuerdos, convenios y anexos técnicos para dar cumplimiento a cada uno de los programas.

En este sentido el conocer las estrategias del PRONASP, nos será de mucha utilidad para analizar el debate público en los Consejos en sus diferentes niveles. A continuación se presentan brevemente, las estrategias y sus respectivos objetivos:

1. Profesionalización.

Programas Nacionales.

- Evaluación.
- Formación académica.
- Capacitación especializada.

- Dotaciones complementarias (salariales).
- Educación a distancia (vía satélite)
- Bibliotecas y difusión.

El objetivo es formar y capacitar servidores públicos en materia de seguridad pública a través de las 5 Academias Regionales de Seguridad Pública (México, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz) y el Centro de Actualización.

2. Cobertura y capacidad de respuesta.

El objetivo es equilibrar la relación entre el número de elementos encargados de la seguridad pública con respecto al número de habitantes y la incidencia delictiva y así ampliar la plantilla operativa de cada entidad federativa.

3. Sistema Nacional de Información.

Coordinación intra e interinstitucional para la integración y sistematización de la información sobre seguridad pública sobre mediante instrumentos tecnológicos.

Crea y actualiza los Registros Nacionales de:

- Personal de Seguridad Pública.
- Armamento y Equipo.
- Estadística de Seguridad Pública Información para la Procuración de Justicia.
- Vehículos robados y recuperados
- Huellas dactilares (AFIS).
- Administración de bienes informáticos.
- Mandamientos judiciales.

4. Equipamiento, tecnología e infraestructura.

a. Equipamiento

Dotar a las corporaciones de seguridad pública de equipo (vehículos, helicópteros, uniformes, armamento, etc.) y dar mantenimiento y reparación al mismo.

b. Tecnología

Red Nacional de Telecomunicaciones.

- Crear la supercarretera de voz, datos e imagen con tecnología de punta, totalmente digital, integrados en una misma infraestructura, para intercomunicar a todas las fuerzas del ámbito, local, estatal y federal.
- Garantía de crecimiento, desplazamiento y operación en todo el país.
- Autonomía e independencia entre corporaciones y capacidad de interoperatividad entre varias de ellas para operativos conjuntos.
- Utilización de bandas de frecuencias exclusivas para seguridad pública.
- Encriptación en la comunicación a lo largo de toda la Red Nacional y las Redes Estatales.
- Contar con procesos modernos de operación, administración, monitoreo, contingencia y seguridad nacional.

Integrar

- Centros Estatales de Comunicación (C4), Comando, Comunicación, Control y Cómputo.
- Centro Nacional de Información.

Servicio Telefónico Nacional de Emergencias 066:

Brindar un servicio continuo y eficiente a la comunidad en atención a reportes de denuncias, emergencias, faltas y delitos, bajo el indicativo telefónico 066 en todo el país (similar al 911 de los Estados Unidos)

c. Infraestructura de Seguridad Pública.

- Construir y dignificar Centros Federales y Estatales de Readaptación Social (CERESOS y CEFERESOS) en todo el país.
- Construir y dignificar instalaciones de procuradurías estatales, agencias del Ministerio Público. Tribunales Superiores de Justicia, Juzgados de las Entidades Federativas, entre otras.

5. Instancias de coordinación.

Integrar los esfuerzos de los órganos auxiliares de apoyo al SNSP tales como:

- Tribunales Superiores de Justicia de las Entidades Federativas (Poder Judicial).
- Conferencias Nacionales de:
 - Procuración de Justicia
 - Prevención y Readaptación Social.
 - Participación Municipal.
- Consejos Estatales y Regionales de Seguridad Pública.
- Consejos Estatales de Participación de la Comunidad.
- Comité Técnico de Seguridad en Carreteras.

6. Participación de la comunidad.

Apoyar acciones y propuestas de:

- Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad (CONSEGU).
- Consejos Estatales de Participación de la Comunidad.
- Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia.

7. Marco legal.

Modernizar el marco jurídico vigente en materia de Seguridad Pública.

Establecer o reforzar convenios en la materia, entre el Gobierno Federal y los Estados y Municipios.

Establecer convenios internacionales de cooperación.

8. Servicios privados de seguridad.

Coordinar el registro de personal y de armamento de las empresas que prestan servicios de seguridad privada.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución de los Programas del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ejes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

1998	2000	2002	2003
Cuarta Sesión 28 de Noviembre de 1997	Octava Sesión celebrada el 27 de Octubre de 1999	Décima Primera Sesión realizada el 29 de enero de 2002	Décima Tercera Sesión realizada el 24 de enero del 2003,
<ol style="list-style-type: none"> 1. Subsistema de Información y atención a la ciudadanía. 1.1 Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública. 1.2 Instancias de Coordinación. 2. Equipamiento de corporaciones. 2.1 Equipamiento, tecnología e infraestructura. 3. Formación Policial. 3.1 Profesionalización 4. Capacitación Especializada 4.1 Profesionalización 4.2 Cobertura y Capacidad de Respuesta. 5. Adquisición de Equipos de Laboratorios para investigación criminalística. 5.1 Equipamiento, Tecnología e Infraestructura. 6. Ampliación de la infraestructura penitenciaria 6.1 Equipamiento, Tecnología e Infraestructura. 7. Socorro de Ley 7.1 Instancias de coordinación 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Profesionalización. 2.- Cobertura y Capacidad de Respuesta. 3.- Equipamiento, Tecnología e Infraestructura. 4.- Instancias de Coordinación. 5.- Participación de la Comunidad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Profesionalización. 2.- Cobertura y capacidad de respuesta. 3.- Sistema Nacional de Información. 4. Equipamiento 5. Instancias de Coordinación. 6.- Participación de la Comunidad. 7.- Red Nacional de Telecomunicaciones 8.- Infraestructura para la Seguridad Pública. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Profesionalización. 2.- Equipamiento para la Seguridad Pública. 3.- Sistema Nacional de Información. 4.- Red Nacional de Telecomunicaciones y el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia. 5.- Infraestructura para la Seguridad Pública. 6.- Seguimiento y Evaluación. 7.- Cobertura y Capacidad de Respuesta. 8.- Instancias de Coordinación. 9.- Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública
2004	2005	2006	2007
Décima Tercera Sesión realizada el 24 de enero del 2003	XVII Sesión, celebrada el 30 de noviembre del 2004	XX Sesión, celebrada el 30 de enero del 2006	XXI Sesión, celebrada el 22 de enero de 2007,
<ol style="list-style-type: none"> 1.- Profesionalización. 2.- Equipamiento para la Seguridad Pública. 3.- Sistema Nacional de Información. 4.- Red Nacional de Telecomunicaciones y el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia. 5.- Infraestructura para la Seguridad Pública. 6.- Seguimiento y Evaluación. 7.- Cobertura y Capacidad de Respuesta. 8.- Instancias de Coordinación. 9.- Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Profesionalización; 2.- Equipamiento para la Seguridad Pública; 3.- Red Nacional de Telecomunicaciones, Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 066 y Sistema Nacional de Denuncia Anónima 089; 4.- Sistema Nacional de Información; 5.- Registro Público Vehicular; 6.- Infraestructura para la Seguridad Pública; 7.- Instancias de Coordinación (Procuradurías Generales de Justicia y Tribunales Superiores de Justicia); 8.- Operativos Conjuntos; 9.- Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública; 10.- Seguimiento y Evaluación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Profesionalización; 2.- Equipamiento para la Seguridad Pública; 3.- Red Nacional de Telecomunicaciones, Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 066 y Sistema Nacional de Denuncia Anónima 089; 4.- Sistema Nacional de Información; 5.- Registro Público Vehicular; 6.- Infraestructura para la Seguridad Pública; 7.- Instancias de Coordinación (Procuradurías Generales de Justicia y Tribunales Superiores de Justicia); 8.- Combate al Narcomenudeo; 9.- Operativos Conjuntos; 10.- Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública, y 11.- Seguimiento y Evaluación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Formación y profesionalización - Servicio Nacional de Carrera-; 2.- Equipamiento para la Seguridad Pública; 3.- Plataforma México: 3.1.- Red Nacional de Telecomunicaciones, Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 066 y Sistema Nacional de Denuncia Anónima 089; 3.2.- Sistema Nacional de Información; 4.- Registro Público Vehicular; 5.- Infraestructura para la Seguridad Pública; 6.- Instancias de Coordinación (Procuradurías Generales de Justicia y Tribunales Superiores de Justicia); 7.- Combate al Narcomenudeo; 8.- Operativos Conjuntos; 9.- Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública, y 10.- Seguimiento y Evaluación.

Fuente: Cuadro de elaboración propia con información proporcionada por el SNSP a través del SISI

En el cuadro anterior se puede apreciar la evolución de los Ejes del Sistema Nacional de Seguridad Pública a cumplimentar en todas y cada una de las entidades federativas. Se puede evaluar que los ejes se han modificado en virtud de las nuevas necesidades sin embargo, algunos han permanecido como es el caso de Profesionalización, el Sistema Nacional de Información y Participación de la Comunidad.

Algunos temas han desaparecido de los Ejes, como es el caso de Socorro de Ley correspondiente a la atención de internos federales en los centros de readaptación social, y algunos otros pueden verse incluidos dentro de los ejes como la Adquisición de Equipos de Laboratorios para investigación criminalística, pues éste se encuentra dentro del Eje de instancias de coordinación en donde se contempla a las Procuradurías Generales de Justicia y a los Tribunales Superiores de Justicia.

Entre los temas nuevos que han sido incluidos en los Convenios de Coordinación se encuentra el Eje de Combate a Narcomenudeo, el cual se creó en 2006 y continúa vigente en 2007, con un presupuesto correspondiente al 20% del total del presupuesto.

La firma de estos convenios de coordinación representa el compromiso de cada una de las entidades federativas a ejecutar los programas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero de manera concreta el ejercicio de los recursos será el indicador para medir los avances.

3.3 Los Recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Sin lugar a dudas, los recursos económicos son un componente fundamental para la implementación de políticas públicas; de programas, ejes y acciones, por lo tanto también forman parte esencial en la formación de consensos en materia de seguridad pública y justicia penal.

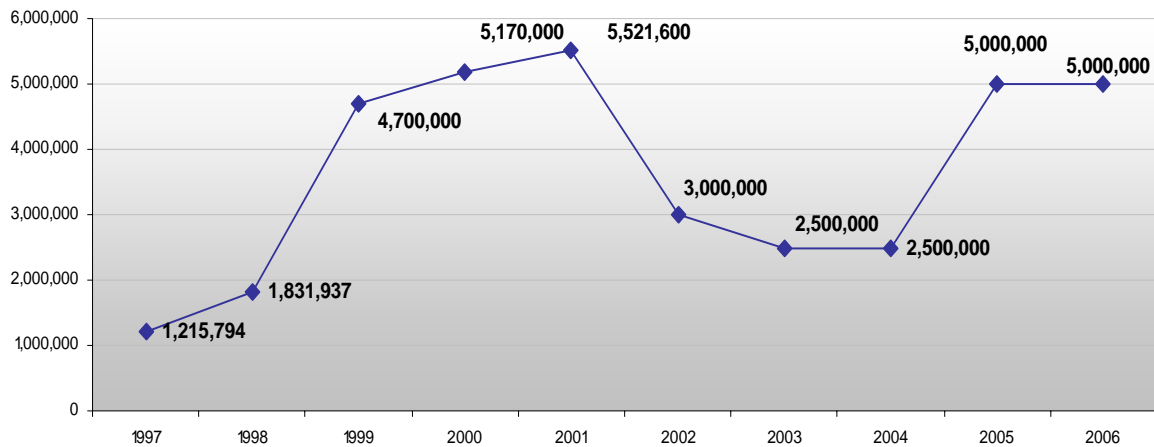
En México, anualmente se destinan recursos a favor de los estados y el Distrito Federal, a través del Ramo 33 "Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal" (FASP) que fue creado después de la Reforma de 1994.

Para integrar el FASP en el Presupuesto de Egresos de la Nación, en cada uno de los ejercicios fiscales el Presidente de la República presenta su propuesta a la H. Cámara de Diputados, previo acuerdo con el Consejo Nacional.

A través de este fondo se hace entrega de los recursos económicos a cada una de las entidades federativas, quienes se encargan de ejecutar los Programas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, previamente acotados en los acuerdos del Consejo Nacional, así como en los Convenios el Gobierno Federal y cada uno de los Estados.

En el siguiente gráfico se muestra el comportamiento de los recursos entregados a través del SNSP y el FASP en el periodo correspondiente a 1997-2006.

**Recursos entregados a través del SNSP y el FASP.
(Miles de Pesos)**



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como se puede apreciar ha habido un comportamiento volátil del cual se puede deducir que no existe una política de continuidad para la asignación de los recursos federales destinados a la seguridad pública. Particularmente en el gráfico se puede percibir un periodo de transición política que abre las puertas a la administración del Presidente Fox Quesada, así pues en el 2000, se tiene un incremento importante que continúa hasta el 2001 no obstante, para los años siguientes se tienen una disminución importante que para 2004 es 50% menor de los recursos asignados en el 2000.

También puede apreciarse cómo en el periodo 2004-2005, hay un incremento del 50%, el cual claramente puede ser atribuido a la fuerte demanda social, de la cual también es producto la Iniciativa de Reforma que da eje a esta investigación.

**Recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública
(Millones de pesos).**

Concepto.	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	2,258.3	3,507.4	9,043.2	14,141.0	16,690.7	14,124.3	12,597.6	12,690.3	15,034.8
Recursos federales	1,724.9	2,721.6	7,286.7	12,294.3	14,752.7	12,830.1	11,456.3	11,620.9	13,450.7
FASP	1,215.8	1,995.3	4,715.0	5,213.9	5,786.4	3,210.0	2,733.0	3,500.0	5,000.0
Dependencias Federales	509.1	726.3	2,571.7	7,080.4	8,966.3	9,620.1	8,723.2	8,120.9	8,450.7
Recursos estatales	533.4	785.8	1,756.7	1,846.7	1,938.0	1,294.1	1,141.3	1,069.4	1,584.1

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dirección General de Planeación con base en cifras reportadas por cada entidad federativa al Sistema de Seguimiento y Evaluación y Dirección de Planeación y Desarrollo Programático.

Revisando el gasto total destinado a la seguridad pública en su conjunto tenemos la mayor parte de los recursos proviene del gobierno federal y las aportaciones estatales, no sobrepasan en ninguno de los años el 20% del total de presupuesto.

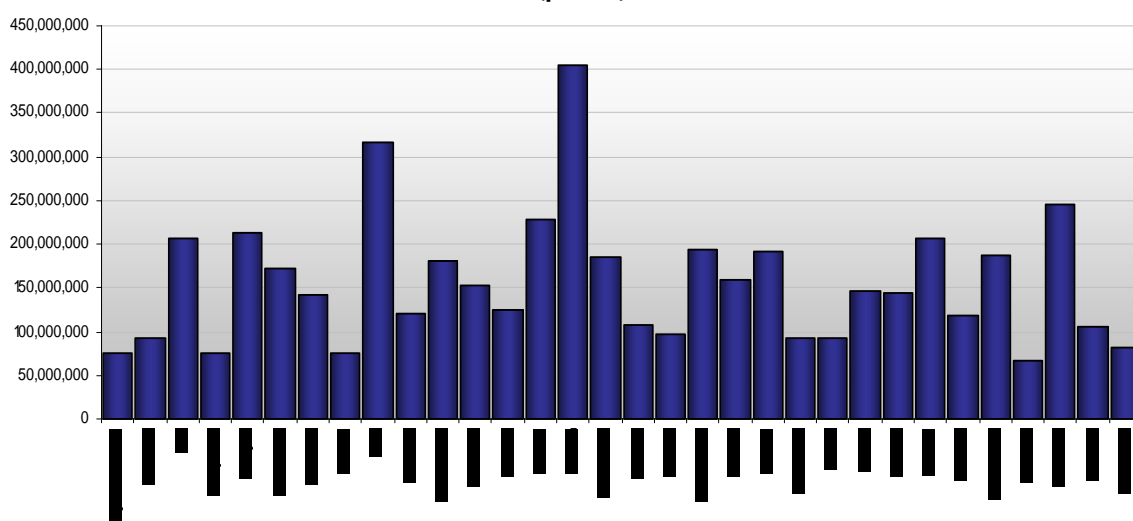
Los recursos federales, se refieren a los recursos asignados a la Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y Procuraduría General de la República, en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Hasta este momento hemos observado cómo los recursos federales han respondido a una lógica de transición de gobierno y a coyunturas políticas y sociales que desafortunadamente no corren paralelamente a los índices delictivos y mucho menos a una política sólida de seguridad pública y justicia penal.

Si analizáramos la distribución de los recursos entre las entidades federativas de cada uno de los años presentados en el gráfico, encontraríamos que aún y cuando se cuenta con una ley de coordinación fiscal y una fórmula de distribución específica, los criterios no son muy claros, y muchas veces las entidades no cuentan con los recursos necesarios para llevar a cabo cada uno de los programas del SNSP.

En la siguiente gráfica se muestra la distribución entre las entidades federativas, y se puede ver que existen amplias diferencias entre un Estado y otro, derivado de la aplicación de la fórmula de distribución. Por sólo citar un ejemplo en el gráfico aparece Sinaloa situado justamente después del San Luis Potosí, lo que significa que reciben un presupuesto muy similar, incluso si se precisa se puede ver que San Luis Potosí tiene mayor presupuesto, siendo que es una entidad con menor población y con menor problemática de violencia y de incidencia delictiva que Sinaloa donde en los últimos años se ha desatado una tremenda ola de violencia vinculada principalmente al narcotráfico.

Distribución para 2006 del FASP por cada una de las 32 entidades federativas. (pesos)



Fuente: D. O. F. 31 de enero de 2006.

La fórmula de distribución arriba citada, fue creada para la asignación de los recursos a cada una de las entidades federativas, y se encuentra referida en la Ley de Coordinación Fiscal. Entre otros aspectos se considera que: "incorporen el número de habitantes de los estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura."²⁷⁸

Siguiendo con detenimiento los componentes para la asignación de recursos a cada una de las entidades federativas, tenemos que la población tiene un valor ponderado del 35 por ciento, el índice delictivo un valor de 15 por ciento, el índice de ocupación penitenciaria un valor del 20 por ciento, el avance en el Programa Nacional de Seguridad Pública el 10 por ciento y la inversión en proyectos convenidos el 20 por ciento. De manera tal que se tiene una sumatoria total del 100 por ciento.²⁷⁹

Esta fórmula de distribución para algunos es un mecanismo perverso pues entre los elementos que se ponderan para ella, se integra la incidencia delictiva de manera que los estados con mayor incidencia delictiva se harán acreedores a una mayor suma de recursos.

El Mtro. Salgado, señala que "las fórmulas que se establecen para asignar los recursos para los estados, como para los municipios desde la federación son incentivos perversos, no sólo no estimulan la autonomía de las entidades, sino que también las fórmulas actualmente están basadas en un factor demográfico por supuesto, pero también en los índices delictivos, entonces si tenemos al estado con el mayor índice delictivo es al que le vamos a dar mayores recursos, no va a haber un incentivo para que de verdad bajen esos índices delictivos y van a seguir recibiendo dinero. Entonces por ejemplo Baja California Norte que tiene el índice más alto, por Tijuana, no tiene gran preocupación o por ejemplo no ha habido gran problema por el índice delictivo pero sigue recibiendo de manera privilegiada, aunado a su población una cantidad de ingresos."²⁸⁰

En 2006 el financiamiento conjunto del FASP y gobiernos de las entidades federativas asignado a los programas de seguridad pública ascendió a 6,621.6 millones de pesos, de los cuales 5 mil millones de pesos son de aportación federal (75.5 por ciento) y 1,621.6 millones de pesos de aportación estatal (24.5 por ciento). Los recursos federales para el año 2006 se mantienen en el mismo monto respecto a los ejercidos en 2005.

No obstante que hemos revisado hay esquemas formales para la asignación de los recursos, un ejemplo de la falta de consensos en el interior del CNSP es el subejercicio de los recursos asignados a la seguridad que se viene acumulando desde 1998 y que se incrementó en el sexenio pasado, pues pasó de 0.2 y 0.3 por ciento en 1998 y 1999, a casi siete por ciento en 2005.

²⁷⁸ Quinto Informe de Labores, **Secretaría de Seguridad de Seguridad Pública**, México, p. 174

²⁷⁹ **Acuerdo mediante el cual se mantienen vigentes los criterios de asignación y la fórmula de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal**, (FASP).

²⁸⁰ Entrevista personal realizada al Mtro. Juan Salgado, Investigador sobre Seguridad Pública en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

Financiamiento Conjunto para los Programas de Seguridad Pública, 2006
(Miles de pesos)

Eje	Federal	Estatal	Total	Participación %
TOTAL	5 000 000.0	1 621 583.6	6 621 583.6	100.0
Profesionalización	420 053.4	211 044.3	631 097.8	9.5
Equipamiento para la Seguridad Pública	563 148.0	195 404.7	758 552.7	11.5
Red Nacional de Telecomunicaciones, Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia 066 y Sistema Nacional de Denuncia Anónima 089	917 393.4	124 297.1	1 041 690.6	15.7
Sistema Nacional de Información	200 067.6	31 273.4	231 341.1	3.5
Registro Público Vehicular	45 005.7	7 039.7	52 045.3	0.8
Infraestructura para la Seguridad Pública	614 198.5	92 335.3	706 533.8	10.7
Instancias de Coordinación (Procuradurías Generales de Justicia y Apoyo a Tribunales Superiores de Justicia)	869 244.8	289 265.2	1 158 509.9	17.5
Combate al Narcomenudeo	911 546.1	275 548.1	1 187 094.2	17.9
Operativos Conjuntos	0	121 716.9	121 716.9	1.8
Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública	0	102 051.4	102 051.4	1.5
Seguimiento y Evaluación	90 580.5	49 477.8	140 058.3	2.1
Subtotal	4 631 238.0	1 499 453.9	6 130 691.9	92.6
Recursos Pendientes de Distribuir	368 762.0	122 129.7	490 891.7	7.4

Fuente: Sexto Informe de Gobierno, 2006.

Entre 1998 y 2005, de acuerdo con cifras de la SSP y del SE-SNSP, el financiamiento conjunto Federación-estados para seguridad pública fue de 43 mil 355.9 millones de pesos, de los cuales al 30 de junio de 2005 se reportaban como ejercidos un total de 40 mil 420 millones.

Los restantes dos mil 935.9 millones, que representan 6.8 por ciento del total, siguen depositados en los fideicomisos estatales de los Fondos de Seguridad Pública (FOSEG) sin aplicarse, por desacuerdos entre los lineamientos de gasto que establece el SNSP y las necesidades de los gobiernos locales.

El rezago en el ejercicio de estos recursos puede responder a varios factores que a continuación trataremos de abordar.

Por una parte "cuando el Congreso mexicano decide establecer el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, rubro denominado para la seguridad pública de los Estados, rompe la rectoría del órgano de decisión que es el Consejo Nacional y el Secretariado Ejecutivo ahora tiene que negociar con cada Estado la aplicación de esos recursos, de tal manera que si efectivamente al no existir un recurso federal financiero asignado a los municipios, y el municipio hace lo que puede, el estado no le da recursos a los municipios y la federación tiene que gestionar con cada estado la aplicación y sobre todo la ejecución de cada uno de los ejes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y cada una interpreta, al no existir los instrumentos que le den fuerza y legitimidad al Sistema Nacional, cada quien lo interpreta como a su real saber deber y entender les resulte más benéfico, hay

estados que en la actualidad no han ejercido más del 60% de los recursos asociados y a veces se van a una ejecución mucho más simple que no ayudan a diluir el complejo problema mexicano que se llama impunidad. Compran patrullas, uniformes, chalecos, radios, no va a solucionar el problema fundamental que es impunidad y ausencia de investigación.²⁸¹

Un elemento importante a considerar sobre el rezago de los recursos, es que anterior a la existencia de este fondo no existían cantidades de este tipo destinadas para la seguridad pública así que los estados no estaban acostumbrados a gastar.

Como lo señala el Lic. Aguilar "Cuando salió este Fondo de Aportaciones fueron cantidades insospechadas, son cantidades que incluso ocasionaron problemas para poderlos gastar oportunamente, no se tenía la capacidad para gastar esos recursos y por eso se crearon los fideicomisos, yo creo que recursos si hay, pero tienen grandes saldos, porque no se los gastan, porque no tienen claridad en qué se lo van a gastar, luego tienen hasta problemas elementales de burocracia, los recursos tardan meses y meses, pero creo que recursos ya los hay, hay inversiones como nunca los estados lo habían tenido y no sólo en seguridad."²⁸²

No se tenían, ni se tienen los criterios para la ejecución de estos recursos a nivel estatal y en muchos casos no se cuenta con la estructura burocrática necesaria para llevar a cabo esta importante labor. De esta manera uno de los primeros pasos consistió en hacerse de la estructura para ello.

Según la apreciación del Lic. Medina, en algunos casos "entró la negociación política y no técnica, entró en juego la interpretación y no la vinculación, entró en juego la incongruencia en el gasto, la modificación del mismo para hacer frente a gasto corriente. Hay Estados que tienen cerca de 400 contratos por honorarios que pagan los propios recursos financieros, lo que el convenio y la propia ley de coordinación fiscal establecen que no puede ser posible."²⁸³

Lo cual resulta contraproducente pues se están ejerciendo recursos en gasto corriente, dejando a un lado aspectos de mayor relevancia como la infraestructura, los programas, capacitación, etc.

Aún más el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su afán de cumplimentar los programas tuvo una dinámica centralizadora, y a la fecha "Seguimos pecando, todavía en términos de implementación, del síndrome de la centralización es decir los programas se planean en el centro y se pretende que se apliquen de la misma manera en las distintas demarcaciones del país que tienen condiciones totalmente diferentes... siguiendo con la implementación es el seguimiento, no hay un seguimiento puntual de las distintas acciones que se derivan de los programas lo que significa que no se tiene un avance homogéneo en cada uno de los programas, no hay responsable, no se visitan a las entidades no se les trata de sensibilizar sobre los beneficios que se están promoviendo"²⁸⁴

²⁸¹ Entrevista personal realizada al Lic. Medina Linares. Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁸² Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁸³ Entrevista personal realizada al Lic. Medina Linares. Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

²⁸⁴ Entrevista personal realizada al Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

Así pues, hay una fuerza centralizadora para coaccionar en la ejecución de los programas a nivel federal, pero no hay un eco en las entidades y no hay una institución que se encargue de ello, ni siquiera el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ha logrado llevarlo a cabo, aún y cuando ésta es una de sus principales funciones.

Falta seguimiento puntual y confiable sobre el ejercicio de los recursos, pues no se puede conocer de manera específica los avances que derivados de los ejercicios se estén concretando en efectos positivos para disminuir la incidencia delictiva o cuando menos para mejorar los procesos y atención a la sociedad bajo un esquema coordinado.

Se debe establecer una diferencia sobre los tipos de fondos destinados a seguridad pública provenientes de federación, por una parte se tiene el Fondo de Fortalecimiento a los Municipios FORTAMUN, y por otra el Fideicomiso Fondo de la Seguridad Pública FOSEG.

Con respecto al FORTAMUN, que el fondo federal destinado a los municipios, se observa que "tiene mecanismos muy débiles de rendición de cuentas de los recursos etiquetados para la seguridad pública municipal, pues depende del alcalde o del presidente municipal, si se entiende por seguridad el podar árboles, poner luminarias, comprar patrullas, que es lo que entiendan por inversión a la seguridad. Entonces ahí es mucho muy débil, sobre todo porque los objetivos programáticos, las metas que establece el mismo ramo 33, que es del que procede el FORTAMUN, no tiene mecanismos claros de rendición de cuentas para los municipios, entonces es como una caja chica para los municipios, y lo ocupan de acuerdo a las prioridades que tengan de acuerdo a lo que ellos entiendan que lo deben de aplicar."²⁸⁵

En relación al FOSEG, si se tienen mecanismos formales para la rendición de cuentas, pues "se tiene mucha más exigibilidad, desde el mismo diseño del presupuesto, y responde también a necesidades de los estados, ahí hay un poco más de mecanismos de rendición de cuentas."²⁸⁶ Pero aún así se requieren mecanismos más sólidos para conocer los impactos.

Otra situación que persiste a nivel nacional y no sólo en referencia a la seguridad pública, es que los recursos llegan muy tarde a las entidades federativas, pues una vez que son aprobados los recursos se firma el Convenio de Coordinación con cada una de los estados y después se aprueban los Anexos Técnico. Una vez realizado esto, pudieron haber pasado meses que son vitales para el ejercicio presupuestal. Además el ejercicio de los recursos debe responder a la dinámica y normatividad estatal, es decir, solicitarlo y aprobarlo de acuerdo a los tiempos y reglamentaciones establecidas, lo cual evidentemente toma tiempo.

La Dra. Morera señala que "los recursos les llegan muy tarde. Y muchas veces ya no tienen tiempo para gastárselo, entre otras cosas porque el dinero ya está comprometido en programas y el dinero sigue estando ahí pero ya está comprometido para programas. Y otra porque muchas veces el dinero se lo gastan

²⁸⁵ Entrevista personal realizada al Mtro. Juan Salgado, Investigador sobre Seguridad Pública en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

²⁸⁶ *Ibid.*

en otras cosas y termina siendo como la caja chica del gobernador, entonces tampoco quieren ser transparentes en ese sentido, pues si falta mucha información porque es difícil que los gobiernos de los estados te digan en que se están gastando ese dinero”²⁸⁷

No hay transparencia sobre el ejercicio de los recursos, esa información es prácticamente nula, incluso para las organizaciones de la sociedad civil, y quizá más que criterios de reserva o de clasificación de la información, exista en el fondo una desinformación incluso al interior del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tampoco se tiene claridad con respecto a la rendición de cuentas, pues ni las entidades federativas, ni la federación rinden un informe con respecto al ejercicio de los recursos por cada uno de los ejes.

Así pues “el principal problema, es que la rendición de cuentas en la seguridad pública ha seguido un proceso muy débil, por parte de la sociedad civil y pues las contralorías dan poco seguimiento a la administración de los recursos. No te dan información, hay desinformación al respecto, es un ámbito que se desconoce.”²⁸⁸

Mientras el ejercicio de los recursos siga siendo un ámbito desconocido, no tendremos los elementos para valorar la manera en la que se ha ido avanzando y cuáles han sido los principales impactos.

No obstante de que hay rezagos históricos en el ejercicio de los recursos y de que no hay mecanismos claros de transparencia y rendición de cuentas, lo importante en el fondo es que a partir de la Reforma de 1994 los estados tienen recursos destinados para la seguridad pública, lo cual abre la puerta y amplia las expectativas para que los procesos de los propios sistemas estatales se mejore día con día y en el mediano plazo comenzar a tener los primeros resultados.

3.4 Relación Estados y Municipios.

La Ley General que establece las bases de Coordinación señala que debe haber coordinación entre la federación, los estados el Distrito Federal y los municipios. Hasta este momento hemos revisado mecanismos entre la federación y los estados como los Convenios de Coordinación y los respectivos Anexos Técnicos, sin dejar a un lado los recursos financieros que ello implica, no obstante, sobre la coordinación entre los estados y los municipios no hay muchos esfuerzos orientados a esta importante relación.

En algunos estados se ha establecido en sus Leyes de Seguridad Pública la coordinación que debe existir entre el Gobierno estatal y los municipios. En otros casos se han establecido Convenios de Coordinación entre los estados y los municipios, no obstante éstos de manera formal no involucran recursos financieros que tan importantes son para la ejecución de acciones de seguridad pública.

²⁸⁷ Entrevista personal realizada a la Dra. Maria Elena Morera, Presidenta de México Unido Contra la Delincuencia.

²⁸⁸ Entrevista personal realizada a la Dra. Gloria Ramírez Hernández, Presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

Con respecto a los Convenios de Coordinación Municipales, podemos encontrar diferentes modalidades en los distintos estados de la República. Sólo por ejemplificar, citaremos el caso de Sinaloa donde en los antecedentes del Convenio se señala que: " En Sinaloa el Titular del Poder Ejecutivo interpretó fielmente el sentido integrador de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por esa razón, al referirse a la Seguridad Pública en su Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004, expresó que para lograr que los sinaloenses vivan en un entorno de seguridad, tranquilidad y apego la Ley es necesario "...adoptar medidas radicales, acciones integrales y esfuerzos que involucren a toda la sociedad. Demanda también una estrecha colaboración de los tres poderes del Estado." El Consejo Estatal de Seguridad Pública plasmó su compromiso de coordinación el 26 de Noviembre de 1999 al aprobar por unanimidad el Programa Estatal de Seguridad Pública 1999-2004, que previene su observancia obligatoria para todas las dependencias de la administración estatal y los municipios."²⁸⁹

Por una parte se reconoce la Ley General que Establece las Bases, y por otra se asienta jurídicamente la importancia de la coordinación con los municipios a través de este Convenio y programáticamente en el Programa Estatal de Seguridad Pública.

Los municipios, y en particular sus corporaciones policiales son las que más adolecen de capacitación, infraestructura, entre otros aspectos. No obstante en cuanto a mecanismos de coordinación "las diferencias son muy grandes comenzando por la estrategia de implementación de la iniciativa de reforma nacional, en la que por razones hasta cierto punto comprensibles y lógicas, pero no por ello legítimas se pensó que la iniciativa federal tenía que permear inicialmente a las instancias estatales y después permearía a las instancias municipales"²⁹⁰ lo cual no ha llegado a ser una realidad y los casos en los que ocurre son prácticamente excepcionales.

Lo que si hay que destacar es que en cuanto a los recursos financieros "los municipios tienen pocos recursos existe el Fondo de Fortalecimiento Municipal, que si no ha cambiado la mecánica está en el presupuesto de egresos, pero la Ley de Coordinación Fiscal te permite gastar en obra, en gasto corriente, en seguridad pública pero no te marca porcentajes y éste es un problema porque la mayoría de los municipios destina la mayor parte de los recursos los destina a obra, porque es lo que más les urge, tanto los municipios como los estados libres, ya tienen recursos, si no suficientes cuando menos muy importantes para poder atender sus necesidades en el sector de seguridad pública."²⁹¹

Para fortalecer el federalismo se requiere ampliar los mecanismos hacia el nivel municipal bajo una óptica de coordinación entre el Estado y la federación para homologar a las corporaciones municipales y subsanar el rezago en el que han estado inmersos durante los últimos años.

²⁸⁹ **Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública, que celebran por una parte El Gobierno del Estado de Sinaloa y por otra los Ayuntamientos del Estado**, consultado en: www.sinaloa.gob

²⁹⁰ Entrevista personal realizada al Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

²⁹¹ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

4. División de Poderes

El poder...
que todo hombre debería dar o recibir temblando.

E. Burke.

Anteriormente hemos revisado cómo el Sistema de Seguridad Pública y Justicia penal, bajo una visión integral recae ineludiblemente en los tres Poderes de la Unión. Así la prevención, la procuración de justicia y la readaptación social descansan en el poder ejecutivo, y la administración de justicia en el poder judicial y con ello quedan cubiertos los cuatro eslabones del Sistema.

Asimismo, ya adelantamos sobre los procesos democráticos que acontecen en el país y su vinculación con el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, ahora corresponde el turno a la división de poderes, que sin duda se encuentra inmersa en el entramado de la democracia y el federalismo característicos del Sistema Político Mexicano.

En un entorno democrático se deben tener ciertas previsiones con respecto a la división de poderes, pues "La perspectiva realista considera que es, de nuevo, la fuerza de las instituciones y acuerdos democráticos los que contienen sus tentaciones de abusar del poder. En la medida que dicha institucionalidad sea eficaz, los gobernantes y políticos en general, sabrán que su eventual abuso de poder tendrá más probabilidades de ser descubierto y castigado; por lo cual más les valdrá frenar tales impulsos o correr el riesgo de pagar un elevado costo personal en caso de ser sancionado. En ese caso James Madison expresaba su famosa frase, respecto a que la forma de prevenir la ambición es contraponiéndole otra ambición. De ahí que la división del poder sea la fórmula esencial de la democracia, cuya racionalidad parte de que quien tenga poder tenderá a abusar de él, a menos que lo contengan otros poderes igual o más fuertes que el que detenta. Ese es el principio de la rendición de cuentas esencial de la democracia."²⁹²

Permanentemente en todos y cada uno de los procesos del Sistema, hay un marco jurídico que es definido por el Poder Legislativo de acuerdo a como lo establece la Constitución. De manera específica, en el artículo 73 se refiere que una de las facultades del Congreso será legislar concretamente sobre el sistema de seguridad pública. De esta manera en cada una de las dependencias del Sistema hay una racionalidad propia, así como los respectivos frenos delimitados entre cada una de las esferas.

De forma natural, a partir de los cambios políticos en los que se ha visto inmerso nuestro país en los últimos años, resulta imposible que un solo actor - llámese partido político, gobernador, organización- tenga en sí mismo el mandato

²⁹² Crespo, José Antonio, **Cultura cívica y consolidación democrática bajo el régimen de Fox**, en Cultura política, p. 250

soberano para dirigir el rumbo de la Nación. Así pues, la división de poderes adquiere una dimensión importantísima como ya lo enunciaban los teóricos Montesquieu y Constant.

Así pues en este apartado, nos referiremos a los principales cambios que el poder legislativo dentro de su marco de acción, a partir de la Reforma de 1994 ha diseñado para cumplir y ejecutar su facultad con respecto al tema tan importante que representa la seguridad pública.

Por otra parte revisaremos cómo se ha desarrollado la relación entre las diferentes esferas, que son de competencias diferentes (delimitadas por un marco jurídico propio), pero finalmente tienen competencias vinculadas, y bajo la luz de la Ley General que Establece las Bases, deben actuar bajo un esquema coordinado. Es decir la relación de la Procuración de Justicia (dentro del Poder Ejecutivo), con la Administración de Justicia (que se encuentra en el Poder Judicial) y así sucesivamente cada uno de los eslabones.

4.1 La seguridad pública en el Poder Legislativo.

De manera latente el tema de seguridad pública ha sido uno de los temas principales en el Congreso de la Unión y progresivamente ha ido ocupando un lugar más importante tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, desde la Reforma al artículo 73 Constitucional en 1994.

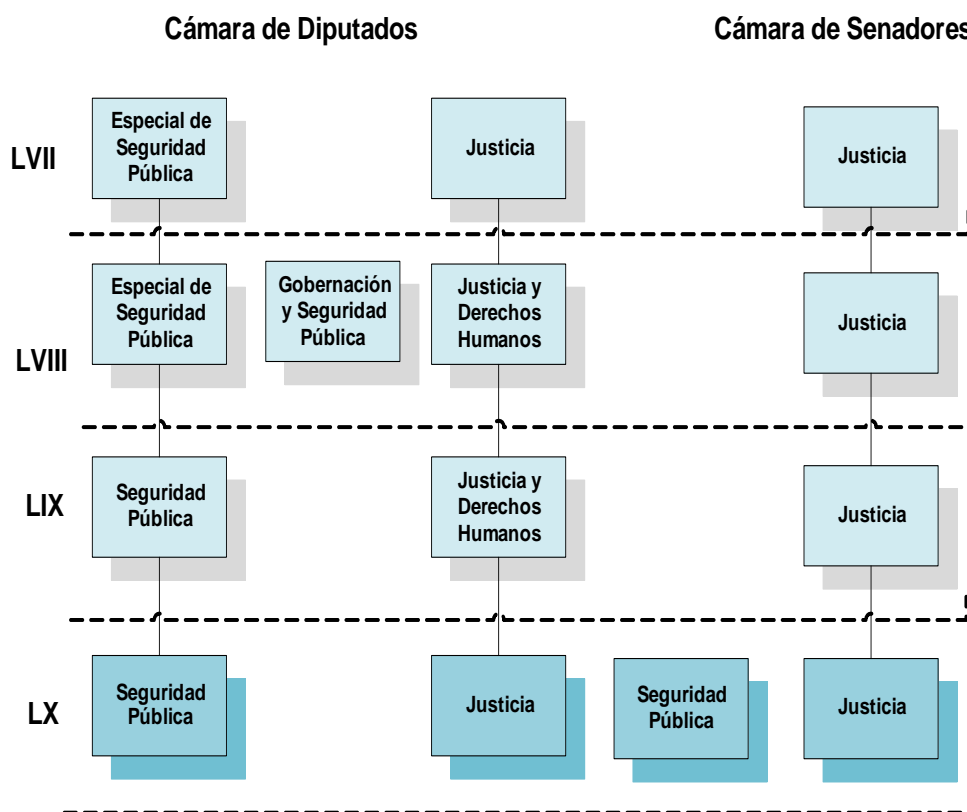
El proceso legislativo en el Congreso de la Unión obedece a una lógica específica que es necesario conocer para tener una visión integral de cómo las iniciativas o decretos sobre seguridad pública pueden ser aprobados.

La Constitución establece que las figuras que pueden iniciar leyes o decretos son: la Presidencia de la República, los Diputados o Senadores del Congreso de la Unión, los Congresos Locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Una vez que el Pleno de la Cámara de origen recibe la propuesta de iniciativa, se dicta un trámite y la iniciativa es turnada a una o varias comisiones que la analizarán o dictaminarán. Las comisiones que existen en el Congreso de la Unión actualmente son: en la Cámara de Diputados, la de Seguridad Pública y Justicia y en la Cámara de Senadores, la de Seguridad Pública y Justicia²⁹³.

²⁹³ A manera paréntesis vale la pena comentar la evolución que las Comisiones han tenido en el Poder Legislativo, para evaluar la importancia que en las diferentes legislaturas se le ha dado a este tema. En la Cámara de Diputados durante la Legislatura LVII y LVIII se tuvo una Comisión Especial de Seguridad Pública que en la Legislatura LIX se convirtió en Comisión de Seguridad Pública. En el periodo de la Legislatura LVIII se tuvo una Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. En la Legislatura LVIII y LIX, se tuvo una Comisión de Derechos Humanos y Justicia y ya en la Legislatura LX se convirtió en Comisión de Justicia.

Comisiones de Seguridad Pública y Justicia Penal en el Congreso de la Unión.



Fuente: Elaboración propia, con información del Sistema de Información Legislativa.

En la Cámara de Senadores desde la Legislatura LVII existe una Comisión de Justicia y a partir de la presente Legislatura se tiene una Comisión de Seguridad Pública.

Una vez que las Comisiones hicieron su trabajo, se entrega el dictamen al Pleno de la Cámara en calidad de primera o segunda lectura o para discusión. El proyecto se envía a la Cámara revisora o se turna al Ejecutivo si es facultad exclusiva. La minuta se turna a la comisión o comisiones para su dictamen.

Se presenta el dictamen al pleno de la Cámara revisora para su primera lectura, segunda o como dictamen a discusión. Si éste se aprueba se turna al Poder Ejecutivo para su publicación, si no se aprueba en sus términos, se regresa a la Cámara de origen.

El decreto aprobado por ambas Cámaras es recibido por el Ejecutivo para su promulgación en el Diario Oficial de la Federación, o bien, si el Ejecutivo emite observaciones, deberá devolverlo a la Cámara de Origen.

De manera específica el Poder Legislativo en nuestro país tiene facultades para legislar sobre seguridad pública. Esta facultad se establece de manera expresa

en la Constitución desde la Reforma de 1994, al respecto se señala en el artículo 73, párrafo XIII que el Congreso tiene la facultad de “expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.”²⁹⁴

El trabajo del poder legislativo debe ser destacado, pues durante el periodo de 1997 a 2006 se han presentado 15 iniciativas de reforma a la Constitución, 14 iniciativas que proponen crear leyes nuevas, 13 iniciativas que proponen modificaciones a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 6 a la Ley que establece las normas mínimas de readaptación de sentenciados, 2 iniciativas de reforma al Código Penal, 2 al Código de Procedimientos Penales, 2 iniciativas para reformar la Ley de la Policía Federal Preventiva y 7 iniciativas de otros tipos.

**Iniciativas en materia de seguridad pública según ley que se propone modificar y tema.
(1997-agosto de 2006)**

	Coordinación entre las autoridades	Aplicación de penas y readaptación de sentenciados	Prevención del delito	Modificaciones al proceso penal	Otros	Total general	%
Reformas a la Constitución.	4	2	3	3	3	15	24.6
Propone crear leyes nuevas	2	3	2	4	3	14	23.0
Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública	6	-	4	-	3	13	19.7
Ley que establece las normas mínimas de readaptación de sentenciados.	-	6	-	-	-	6	9.8
Código Penal	-	1	1	1	1	4	6.6
Código de Procedimientos Penales	1	-	-	1	-	2	3.3
Ley de la Policía Federal Preventiva	1	-	1	-	-	2	3.3
Otros	4	1	-	-	2	7	9.7
Total General	18	13	11	9	12	63	100.0

Fuente: Socioscopio, del CESOP.

²⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 73°

En suma, se enviaron 63 iniciativas en el periodo de análisis, de las cuales 18 son correspondientes al tema de coordinación entre la autoridades, 13 sobre la aplicación de penas y readaptación de sentenciados, 11 sobre prevención del delito y 9 sobre modificaciones al proceso penal.

Además, el tema de la seguridad pública, forma parte de la Agenda de la Reforma del Estado, y el 14 de noviembre de 2000 la Cámara de Diputados instaló una Comisión Especial para la Reforma del Estado, con 11 subtemas: Equilibrio de poderes, órganos autónomos del Estado, fortalecimiento de las entidades del pacto federal, reforma política del Distrito Federal, municipio libre, consolidación democrática del sistema e instituciones electorales, participación ciudadana, política exterior, derechos indígenas, seguridad pública y delincuencia organizada.

Además, se ha planteado la necesidad de crear nuevas comisiones sobre el tema en particular sobre narcotráfico y crimen organizado que en los últimos años ha azotado fuertemente en nuestro país. Al respecto se propuso: "Bajo estas motivaciones, y dándole sentido a esta estrategia, presentamos una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene la propuesta de creación de la Comisión de Narcotráfico y Crimen Organizado en la Cámara de Diputados, con carácter de comisión ordinaria que se erija como el espacio permanente para debatir el tema y diseñar posibles alternativas de solución....Estamos convencidos de que si la Cámara de Diputados contara con una comisión de esta naturaleza, como Poder Legislativo, como parte de un poder del Estado, tendría la posibilidad, en la actual etapa de transición, de darle seguimiento de manera permanente a este tema tan complicado que afecta no sólo a la seguridad pública, sino la propia seguridad nacional, e incluso, en un momento dado, al proceso de democratización."²⁹⁵

Como se puede apreciar, el tema de la seguridad pública y la justicia penal es un tema que cuenta con una estructura propia en el Congreso de la Unión tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. De igual manera es un tema que está en la agenda de los representantes que provienen de los diferentes partidos políticos como se revisará a continuación.

4.2 Los partidos políticos y la seguridad pública en el Poder Legislativo.

Uno de los espacios en el que es posible hacer un análisis sobre la postura de los partidos políticos en torno al tema de la seguridad pública y la justicia penal, es justamente el del ámbito legislativo que estamos revisando en este apartado.

Cuando menos un representante de cada uno de los partidos, es integrante de las Comisiones Legislativas ya sea en la Cámara de Senadores o en la de Diputados, asimismo, cada partido político tiene una agenda propia para presentar iniciativas sobre seguridad pública y justicia penal.

²⁹⁵ Gregorio Urías, Germán, *Op. Cit.*, p. 127

**Comisiones de Seguridad Pública y Justicia Penal en la Cámara de Diputados.
LX Legislatura**

Seguridad Pública		Justicia	
PARTIDO	INTEGRANTES	PARTIDO	INTEGRANTES
Convergencia	1	Convergencia	1
PAN	12	PAN	12
PANAL	1	PANAL	1
PRD	8	PRD	6
PRI	6	PRI	7
PVEM	1	PT	1
TOTAL	29	PVEM	1
		TOTAL	29

Fuente: Elaboración propia, con información del Sistema de Información Legislativa.

En la Cámara de Diputados hay un total de 58 representantes involucrados en las Comisiones de Seguridad Pública y de Justicia, siendo 29 en cada una de las comisiones. El Partido Acción Nacional es el partido político con mayor representatividad en ambas comisiones pues en cada una de ellas representa el 41.3%. En la comisión de Seguridad Pública no hay representación del Partido del Trabajo.

En la Cámara de Senadores se contempla un total de 30 Senadores en las Comisiones de Seguridad Pública y Justicia, de igual manera que en la Cámara de Diputados se tiene que el mayor porcentaje de representatividad en estas comisiones lo tiene el Partido Acción Nacional con el 40%.

**Comisiones de Seguridad Pública y Justicia Penal en la Cámara de Senadores.
LX Legislatura**

Seguridad Pública		Justicia	
PARTIDO	INTEGRANTES	PARTIDO	INTEGRANTES
Convergencia	1	Convergencia	1
PAN	6	PAN	6
PRD	3	PRD	3
PRI	4	PRI	4
PT	1	PVEM	1
TOTAL	15	*TOTAL*	15

Fuente: Elaboración propia, con información del Sistema de Información Legislativa.

Lo trascendente de esto es que en el ámbito legislativo se han abierto espacios formales para la discusión del marco jurídico de la seguridad pública y la justicia penal y en ellos confluyen representantes de las diversas fuerzas políticas del país.

Asimismo, al interior de las agendas legislativas de cada uno de los partidos se contemplan acciones en torno a la seguridad pública y la justicia penal. Un ejemplo tangible de ello puede verse de manera expresa en las propuestas de los candidatos presidenciales, que se convierten en una primera base para la configuración de las agendas partidistas. En principio porque una vez que el Tribunal Federal Electoral defina al ganador en la elección presidencial, las propuestas de la campaña presidencial pueden convertirse en la agenda legislativa del nuevo titular del Ejecutivo. Asimismo es de suponerse, que muchas de las propuestas formuladas por los candidatos de cada partido –aun y cuando hayan perdido- serán retomadas por la respectiva bancada partidista.

Así pues en la campaña presidencial de 2006 se presentaron las propuestas siguientes:



Fuente: Sistema de Información Legislativa

En los tres partidos políticos mayoritarios: PRI, PAN y PRD se puede leer que el tema de seguridad pública y justicia penal está presente. En el caso del PRI se menciona “Reformar la Ley Orgánica de la PGR y del Poder Judicial”. El PAN, se enfocó a la propuesta de “Establecer juicios orales” así como “Reformar la Ley Orgánica de la PGR y del Poder Judicial”. El PRD propuso “Facultar al Ejército para combatir el crimen organizado”.

En los siguientes apartados revisaremos algunas de las propuestas que forman parte de las agendas de los partidos políticos, para poder tener una semblanza de las congruencias y diferencias entre cada uno de los partidos políticos.

4.2.1 Partido de la Revolución Democrática.

En el Partido de la Revolución Democrática la Agenda Legislativa señala que “El acceso a una justicia real para todos los ciudadanos sigue siendo una de las asignaturas pendientes de nuestra transición. Por ello la existencia de mecanismos efectivos de protección de los derechos humanos, que demanda adecuadas instituciones, de administración de justicia, se plantea como una de las prioridades legislativas del Congreso.”²⁹⁶

Las propuestas que generan en torno a los temas de seguridad pública y justicia penal se presentan en el siguiente cuadro:

Agenda Legislativa del PRD Seguridad, Justicia y Derechos Humanos

Tema	Propuesta
Reforma al Sistema de Procuración de Justicia	Bases de la reforma en preparación: a.) Autonomía de las Procuradurías frente al titular del Ejecutivo Federal, entre otras propuestas, a través de la elección indirecta por el Congreso de la Unión del procurador federal. b.) Transformación del ministerio público y de la naturaleza de los procedimientos de investigación que se siguen ante él. c.) Fortalecimiento y reglamentación para garantizar de manera efectiva los derechos de las víctimas. d.) Creación del sistema nacional de justicia penal para adolescentes con tribunales, ministerio público y defensoría especializada. No se precisan plazos.
Reformas al Sistema de Impartición de Justicia.	Ejes de la reforma en preparación: a.) Fortalecimiento del federalismo judicial. b.) Revisión y modificación a la Ley de Amparo. c.) Fortalecimiento de los poderes judiciales, federal y locales, mediante su autonomía presupuestaria. d.) Conclusión a la reforma del Poder Judicial. e.) Incorporación de los tribunales administrativos en el Poder Judicial federal o local, según sea el caso (a reserva). No se precisan plazos.
Reformas al Poder Judicial Federal	Bases de las iniciativas en preparación: a.) Reforma al Consejo de la Judicatura a fin de convertirlo en un verdadero garante de la adecuada impartición de justicia y de la implantación de una verdadera carrera judicial. b.) Presupuesto autónomo del Poder Judicial de la Federación con instauración de contraloría externa y ejercicio efectivamente supervisado del gasto público. c.) Reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública con regulaciones especiales para el Poder Judicial de la Federación. d.) Crear la ley de responsabilidad para los funcionarios judiciales. e.) Impulsar una ley de remuneraciones de los servidores públicos que incluya a los funcionarios judiciales con austeridad republicana en emolumentos y prestaciones. No se precisan plazos.
Seguridad Pública	El área prepara un paquete de reformas al Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los siguientes ordenamientos: a.) A la Ley General que Establece las Bases de Coordinación a fin de delinear y conceptualizar lo referente a prevención del delito. b.) Adiciones a una sección tercera, con un artículo único al capítulo II que se refiere a las instancias de coordinación del Sistema, en el sentido de integrar como una tercera instancia al Congreso de la Unión con facultades para supervisar, evaluar, y emitir recomendaciones al SNSP. c.) Establecer en el Presupuesto de Egresos de la Federación una partida etiquetada única y exclusivamente para la prevención del delito desde la perspectiva social y de la vida cotidiana, dejado en claro que estos recursos no se deben destinar a acciones policiacas, ni a la prisión preventiva. d.) Reformar la Ley Federal de la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, con la finalidad de aprovechar los recursos en beneficio de las políticas de prevención del delito y de la participación ciudadana en las políticas de seguridad pública. e.) Implantar un efectivo sistema federal de reparación del daño. f.) Incorporar de una manera efectiva y progresista a la sociedad en el combate contra la inseguridad es decir, fomentar una verdadera participación ciudadana en las políticas de seguridad pública. g.) Con la finalidad de no juzgar a priori a los cuerpos policiacos del país como corruptos; se propone reformar la redacción de la fracción VII del artículo 22 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; además, revisar la redacción del artículo 41 de esta ley que es discriminatoria. El área propone realizar el Foro Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la participación de diversos sectores y con el objetivo de redimensionar las políticas en materia de seguridad pública y crear verdaderas políticas de estado. No se precisan plazos.

Fuente: Apuntes para la Agenda Legislativa del PRD.

²⁹⁶ Apuntes para la agenda legislativa del PRD 2004, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura. P. 13

Como una primera observación se tiene que la Agenda Legislativa del PRD considera la seguridad pública, justicia y derechos humanos dentro de un mismo conjunto. Hay un particular interés por temas vinculados a la ciudadanía como es la participación ciudadana y la atención a las víctimas del delito.

El PRD contempla el esquema integral de la seguridad pública y justicia penal y hace referencia al Sistema Nacional de Seguridad Pública. Enfatiza en fortalecer el federalismo y al mismo tiempo la coordinación.

4.2.2 El Partido Revolucionario Institucional.

En las Propuestas que la dirigencia del PRI presenta a la comisión ejecutiva de negociación y construcción de acuerdos para la reforma del estado, el PRI hace un diagnóstico de la situación de la seguridad pública y la justicia penal en México, al respecto mencionan: "En el Partido Revolucionario Institucional se tiene muy claro que el problema de la inseguridad pública no es univariado y debe ser analizado íntegramente, considerando tanto los factores socioeconómicos que a lo largo de décadas han contribuido al deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores sociales y han impactado en la seguridad de las personas y la comunidad así como las deficiencias propias en la operación de las instituciones que concurren al desarrollo de esta importante función. Desde hace más de un lustro no existe una política de Estado en materia de seguridad pública, esto se observa claramente en la ausencia de un diagnóstico objetivo del "sector", cada institución parece tener su propia visión del problema y sus soluciones particulares para resolverlo, pero éstas al ser instrumentadas no sólo han fracasado, sino contribuido al colapso en el funcionamiento de otras instituciones. La oportunidad o el oportunismo político han sido los grandes obstáculos a los cambios que se requieren en el país en esta materia, no se ha considerado con seriedad la formulación e instrumentación de una política integral de prevención del delito que favorezca la llamada prevención primaria, porque sus resultados son a largo plazo, por lo tanto no constituyen "mercancía electoral".²⁹⁷

A continuación se presentan algunas de las propuestas del Partido Revolucionario Institucional en materia de seguridad pública y justicia penal:

²⁹⁷ Propuestas que la dirigencia del PRI presenta a la comisión ejecutiva de negociación y construcción de acuerdos para la reforma del Estado, presentadas el 24 de mayo de 2007, p. 58.

Agenda Legislativa del PRI Seguridad y Justicia.

Tema	Propuesta
Reforma al Sistema de Procuración de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía Técnica y Funcional del Ministerio Público. • Creación de un Consejo Superior de la Actuación Ministerial. • Efectividad del principio de presunción de inocencia. • Creación del Instituto de Atención a Víctimas del Delito. • Formulación de un marco legal para garantizar la participación del ofendido en procedimiento penal. • Emisión de un Código Procesal Constitucional.
Reformas al Sistema de Impartición de Justicia.	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio en el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. • La creación de un Tribunal Superior de Justicia de la Federación, reservando las funciones de interpretación constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. • Nula subordinación del Consejo de la Judicatura a los Plenos de Magistrados o Ministros. • Efectos generales de las sentencias de Amparo tratándose de inconstitucionalidad de leyes y en casos debidamente precisados. • La mediación judicial obligatoria en asuntos considerados como "no graves". • En asuntos considerados como no graves el establecimiento de la Justicia Oral. • La creación de Jueces de Garantías en Materia Penal.
Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de un órgano de Estado encargado de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. • Instituto de Estudios sobre Criminalidad. • Servicio Civil de Carrera. • Instituto de Formación y Capacitación Ministerial, Policial y Pericial.

Fuente: Propuestas que la dirigencia del PRI presenta a la comisión ejecutiva de negociación y construcción de acuerdos para la reforma del Estado.

En suma las propuestas vertidas por el Partido Revolucionario Institucional se enfocan a la profesionalización de los elementos de seguridad pública. Hay una preocupación por el narcotráfico y la delincuencia organizada.

Sobre la justicia penal destaca el tema de los juicios orales, que serían utilizados para asuntos considerados como no graves, se retoma la importancia del principio de presunción de inocencia y de la atención a las víctimas del delito.

4.2.3 El Partido Acción Nacional.

La agenda legislativa del Grupo Parlamentario del PAN, está encabezada por "Reformas constitucionales y legales de Administración de Justicia Penal y Seguridad Pública". A continuación se presentan las principales propuestas enunciadas en la agenda legislativa del PAN, presentada públicamente en México Distrito Federal el 13 de noviembre de 2006.

Agenda Legislativa del PAN Seguridad y Justicia.

Tema	Propuesta
Procuración de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar la Constitución, para establecer la autonomía de Ministerio Público. • Actualizar el marco jurídico, a fin de mejorar el combate al crimen organizado, al contrabando y a la piratería, y de precisar el uso y destino final de los bienes asegurados. • Adecuar la ley, para establecer ministerios públicos y jueces especializados en delincuencia organizada. • Precisar las facultades concurrentes de la Federación, las entidades federativas y los municipios en el combate al narcomenudeo • Reformar la Constitución, para incluir al arraigo como instrumento en el combate a la delincuencia organizada. • Aprobar la Ley de Extradición Internacional, para facilitar los procedimientos de extradición y hacerlos más expeditos y eficaces.
Impartición de Justicia.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer procesos penales más ágiles; impulsar los juicios orales, y modificar la legislación para evitar la impunidad. • Establecer penas más severas, incluyendo la cadena perpetua para delitos graves, como el secuestro. • Reformar la ley para sancionar la explotación sexual infantil • Establecer un régimen de derechos a las víctimas del delito. • Crear un sistema integral de atención a las víctimas de violencia, en especial a las mujeres. • Reformar la Ley de Amparo, para fortalecer los alcances de la justicia constitucional y hacerla accesible a todos.
Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar la ley, para ampliar el ámbito de atribuciones de las policías preventivas. • Adecuar el marco normativo, para depurar y profesionalizar los cuerpos policiales, y homologar los criterios de capacitación, las condiciones laborales y el equipamiento de las fuerzas de seguridad pública en el país. • Revisar el marco jurídico del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con objeto de fortalecer sus atribuciones y promover el diseño e instrumentación de políticas públicas nacionales en la materia. • Fortalecer los instrumentos de coordinación en el mando de las policías federales y establecer sistemas de certificación nacional de los cuerpos policiales. • Legislar para crear el sistema único de información criminal y un sistema nacional de información sobre seguridad pública • Establecer normas que promuevan la activa participación ciudadana para prevenir el delito, y que fomenten la cultura de la legalidad, prevención y denuncia.
Readaptación Social	<ul style="list-style-type: none"> • Reestructurar el sistema penitenciario. • Establecer instrumentos legales, con objeto de que los reincidentes estén sujetos a vigilancia postpenitenciaria.

Fuente: Agenda Legislativa Prioritaria. Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. LX Legislatura.

De manera general se puede apreciar que la agenda legislativa tiene una amplia coincidencia con la iniciativa de reforma presentada por Calderón. Entre otros aspectos destaca el establecimiento de juicios orales y la autonomía del Ministerio Público.

Algunos temas nuevos se encuentran en readaptación social, y es el caso de la vigilancia postpenitenciaria.

Destaca el tema de narcotráfico y delincuencia organizada para el cual se propone crear mecanismos de coordinación para combatirlo. Se contempla el marco de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se enfatiza en establecer controles para que sus programas lleguen a concretarse.

4.3 La Seguridad Pública y el poder legislativo en las entidades federativas.

En cada una de las entidades federativas los Congresos Estatales han legislado en torno al concepto integral de la seguridad pública, como lo establece el 21 Constitucional. Así pues, se comenzó a generar el propio marco jurídico en las entidades federativas.

El primer momento importante puede enunciarse cuando el Gobierno Federal comenzó a firmar "convenios entre las entidades federativas para coordinarse en materia de seguridad pública y finalmente en 1994"²⁹⁸, se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. Por otro lado se estuvo proponiendo la creación de una ley federal en materia de seguridad pública.

A partir de esa fecha, surge una visión programática y normatividad en materia de seguridad pública, por una parte el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y los gobiernos estatales establecieron como asunto prioritario el de la seguridad pública.

Asimismo, por primera vez se redactó un Programa Nacional de Seguridad Pública 1995- 2000, y algunas entidades hicieron lo propio al redactar un plan sectorial en la materia. Entre otros aspectos, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, señala la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado para garantizar justicia, seguridad y bienestar general, en ese sentido cada entidad fue haciendo lo propio bajo el principio de autonomía estatal.

Así en 1994, "otras entidades federativas expidieron sus leyes de seguridad pública, como fue el estado de Nayarit; sin embargo, el ordenamiento jurídico que realmente estableció una perspectiva novedosa de la seguridad pública fue la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta ley despertó muchas críticas tanto por su novedad como por su trascendencia. Uno de los aspectos que más se cuestionó fue la coordinación entre los diversos niveles de gobierno y la participación de los secretarios de Defensa Nacional y de Marina en la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública."²⁹⁹

Una vez decretada la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad pública "varios estados de la República han ido comenzando a sustituir sus ordenamientos jurídicos (creados en las décadas de los ochenta y noventa) por otros, los cuales atienden a lo dispuesto en la Constitución y en la Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Bajo este supuesto han sido los casos de Coahuila (1996), México (1999), Sonora (1996), San Luís Potosí (1997), Colima (1996), Nuevo León (1996), Quintana Roo (1996), Querétaro (1997), y Baja California (1998)."³⁰⁰

²⁹⁸ Publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del 26 de abril de 1994.

²⁹⁹Vargas Casillas, Leticia A., **Reformas en materia de delincuencia organizada y seguridad pública en los últimos cinco años**, IJ/UNAM, México, p. 4

³⁰⁰ *Ibidem*.

De esta manera en el 2005 como se muestra en el cuadro, Campeche y Tabasco no contaban con leyes locales actualizadas que fueran compatibles con el marco jurídico nacional, no obstante, en diciembre de 2006 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, la Ley de Coordinación del Sistema Estatal de Seguridad Pública, que tiene una estructura jurídica muy similar a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De las 30 entidades incluidas Hidalgo y Zacatecas, (ambas con índices bajos de delincuencia, tienen el mayor número de excepciones. En estos dos casos no se incluyen regulaciones sobre participación ciudadana, medidas de prevención, seguridad privada y estadística delictiva.

Comparación de 30 leyes estatales de seguridad pública.*

Rubro	Estados que la incluyen	Excepciones
Sistema o coordinación estatal y municipal de seguridad pública.	29 (97%)	Yucatán
Capacitación y profesionalización de personal	28 (93%)	Colima y Quintana Roo
Servicios de seguridad privada	25 (83%)	Colima, Hidalgo, Michoacán, Puebla y Zacatecas.
Medidas o régimen disciplinario	25 (83%)	Chiapas, Chihuahua, Durango, Querétaro y Quintana Roo.
Participación ciudadana	24 (80%)	Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas.
Estadística delictiva	18 (60%)	Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
Medidas de prevención	15 (50%)	Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

* De las 32 entidades federativas del país, este cuadro sólo se refiere a 30, porque Campeche y Tabasco no han actualizado sus respectivas legislaciones y por tanto no incluyen los ordenamientos mínimos para hacerlas comparables.

Fuente: Claudia Gamboa Montejano, La seguridad pública en los 31 Estados y el Distrito Federal. Estudio comparativo de la legislación en la materia, Cámara de Diputados. Servicio de Investigación y Análisis, México, Marzo de 2005.

El establecimiento de un Sistema o coordinación estatal y municipal de seguridad pública, es el rubro que tiene un mayor porcentaje de Estados que lo incluyen, pues 29 estados la contemplan.

El resto de los rubros mencionados son de una u otra manera complementarios a los programas correspondientes al establecimiento de un Sistema o coordinación, y es sorprendente cómo el número de estados que incluyen éstas va disminuyendo, así: tan sólo 28 estados incluyen Capacitación y profesionalización de personal y tan sólo 18 referencias jurídicas con respecto a la estadística delictiva.

4.4 Relación entre eslabones, Ejecutivo-Legislativo-Judicial.

La seguridad pública y la justicia penal en México, bajo la visión de un sistema integral recaen en los tres Poderes de la Unión, a saber: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En este apartado se revisarán algunas de las características que se encuentran dentro de este marco de coordinación que recae en los diferentes Poderes de la Unión.

Como hemos señalado, la prevención del delito, la procuración de justicia y la readaptación social recae en el Poder Ejecutivo y la administración de justicia en el Poder Judicial, y la facultad de legislar sobre seguridad pública en el Poder Legislativo. Así, cada poder tiene sus ámbitos de jurisdicción, así como cada una las funciones del Sistema, no obstante se encuentran fuertemente vinculadas.

Entre la procuración de justicia y la administración de justicia hay una amplia vinculación en la que incluso muchos de los ciudadanos no logran distinguir las grandes diferencias existentes, como lo señala la Dra. García Villegas, "La procuración de justicia y la administración de justicia en materia penal están estrechísimamente vinculadas, además para ojos de la población ellos tampoco distinguen lo que es procuración de justicia y administración de justicia lo ven como un único ente cuando en realidad son completamente distintos, pero están íntimamente vinculados y un gran reclamo social es el de la justicia en materia penal. Se tiene que ver como un todo, desde qué momento inicia el sujeto pasivo del delito, la víctima y el ofendido, desde que acude con el Ministerio Público aunque no es parte del proceso penal, porque solamente es coadyuvante del Ministerio Público, hasta que termina en su caso con una sentencia punitiva imponiendo una sanción al sujeto activo, del delito que en el momento fue presunto sujeto activo del delito, pasó a ser de indiciado, a procesado, a sentenciado."³⁰¹

La procuración de justicia y la administración de justicia tienen su propio ámbito de competencia, pero están estrechamente vinculadas y tienen responsabilidades compartidas. No obstante entre sus integrantes se presentan diferencias que van desde cuestiones operativas hasta de tipo político.

De manera concreta, la Dra. Ramírez Presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, en donde actualmente se atiende a la situación de los feminicidios en Ciudad Juárez, señala en un caso concreto la falta de coordinación, ella observa que: "en el caso de Juárez, no existe realmente una efectiva coordinación entre la seguridad pública, la administración de justicia y tampoco a nivel estatal, federal y municipal, hay una desarticulación brutal, hay ámbitos de competencias también muy tenues. Y lo cual hace que en lugar de fortalecer la certidumbre a la ciudadanía, aumente la impunidad. Y quizá se puedan buscar casos más específicos, por ejemplo en Juárez, hay desarticulación de los cuerpos policíacos de los tres niveles, se dividen las responsabilidades en cuanto a las investigaciones, tanto de recursos para poder hacer investigación suficiente."³⁰²

³⁰¹ Entrevista personal realizada a la Dra. María Paula García Villegas Sánchez Cordero, Secretaria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁰² Entrevista personal realizada a la Dra. Gloria Ramírez Hernández, Presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

Por citar otro ejemplo de las rivalidades o diferencias que pueden existir entre una y otra dependencia podemos referir lo observado por el Lic. Aguilar "los de la policía preventiva no se pueden ver con los de la policía judicial y luego hasta están contendiendo entre ellos, los ministerios públicos, piensan que es una indignidad, tanto física como salarialmente en comparación con los jueces, si tu ves los salarios de los ministerios públicos, pues se les ha fortalecido pero son muy menores a comparación de un juez, todos esos son detalles que van generando situaciones que directa o indirectamente, pues va segmentando los ámbitos. Los ministerios públicos ven a los jueces con recelo y con un ideal para ser juez, los jueces ven a los ministerios públicos mal capacitados y mal equipados, el de la judicial no se coordina con los de la preventiva, son más cuestiones operativas prácticas"³⁰³

Las diferencias radican en la valoración de los trabajos de cada uno de los ámbitos desde el mismo gobierno, pues la escala salarial en el Sistema es muy amplia, hay una gran brecha de desigualdad entre lo que percibe un agente del Ministerio Público y un Juez, siendo que en ambos casos tienen un nivel académico de licenciatura. Asimismo en cuestión de infraestructura los Poderes Judiciales en los estados se encuentran en condiciones de franca mejoría en comparación con las Procuradurías Generales de Justicia.

Esta misma situación de diferencias es observada por el Mtro. Mendoza quien señala que: "una de las discrepancias más importantes es la que se encuentra entre las policías uniformadas y las de la procuraduría general de justicia, otra más entre el Poder Judicial, los Tribunales Superiores de Justicia en concreto los jueces penales y las Procuradurías Generales de Justicia (...) Las policías uniformadas se quejan respecto a las policías judiciales, por ser prepotentes y porque muchas veces las detenciones se hacen en flagrancia o se llevan ya de los hechos y una vez que arriba el ministerio público y el policía judicial corren de mala manera a los policías uniformados que hicieron un trabajo de permanencia y vigilancia y quienes según ellos se llevan las medallas son los elementos de la Procuraduría General de Justicia. Entonces eso ha motivado a un celo permanente por parte de la procuraduría respecto al policía uniformada, y lo mismo pasa en el caso del poder judicial, el

poder judicial tiene un perfil evidentemente todos ellos son cuando menos abogados y entonces critican permanentemente la forma en que se integran los expedientes en la Procuraduría General de Justicia y entonces esto es ponerlos en una posición de confrontación."³⁰⁴

Públicamente no hay el mismo reconocimiento al trabajo de las partes del Sistema, y las policías preventivas que hacen el trabajo operativo son desdeñadas siendo que justamente ellas son las instancias que están en contacto permanente con la comunidad y por lo tanto comúnmente son el primer enlace con los hechos delictivos.

³⁰³ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³⁰⁴ Entrevista personal realizada al Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

Es necesario mejorar esta situación de desigualdad entre un eslabón y otro, pues “¿de qué me sirve tener buenos policías, si cuando agarren al delincuente, lo van a poner a un ministerio público mal capacitado, mal profesionalizado, que va a hacer una mala averiguación previa, cuando las consigne se las va a regresar un Juez porque está mal hecha, ¿de qué me sirve tener un buen ministerio público? si los Jueces no están bien capacitados, entonces cuando llegue una buena averiguación previa los jueces no van a estar preparados para hacer una buena sentencia, o ¿de qué me sirve tener una buena sentencia y castigar a los reos? si cuando lleguen al penal, los penales siguen siendo escuelas del crimen, en lugar de centros de readaptación, en fin tenemos que lograr que toda la cadena de seguridad pública se desarrolle armónicamente...”³⁰⁵

Actualmente nos encontramos en un marco en el que “los esfuerzos están totalmente descoordinados, y sobre todo se pueden retomar muchos ejemplos. Totalmente desvinculados de la labor preventiva y de la procuración de justicia, que si bien tienen situaciones distintas y actividades distintas de coordinarse se tendrían resultados positivos”.³⁰⁶

Una propuesta interesante es a través de la coordinación entre las Conferencias de cada uno de los eslabones, situación no muy alejada de la realidad, pues se han concretado algunas entre los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y los Procuradores Generales de Justicia.

Sobre estas reuniones, tenemos lo siguiente: “ha habido algunas reuniones que son muy importantes, se han reunido -a mí me ha tocado estar- la Conferencia de Procuradores con la Conferencia de Tribunales, están reunidos entonces todos los Procuradores con todos los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y también intercambian información, pero también en estas reuniones tan amplias pues es muy difícil de llegar a grandes acuerdos porque parecen asambleas. Sería muy interesante que a nivel de estado los procuradores y ministerios públicos tuvieran mayor comunicación en ese tipo de reuniones formales, pero privadas con los Poderes Judiciales, para poderse enriquecer, retroalimentarse porque hay muchas experiencias que dicen que a los delincuentes muchas veces no se les procesa debidamente porque la averiguación previa está mal integrada y eso un Juez o un Magistrado que tiene que revisar una averiguación previa no va bien fundada y/o motivada pues el tiene la obligación legal de regresarla.”³⁰⁷

Así este esquema de coordinación que se ha dado entre las Conferencias de Tribunales y la de Procuración de Justicia, será conveniente que se llegue a desdoblar hasta el nivel local de manera tal que se coordine. “los procuradores y poderes judiciales son importantes para que se retroalimenten y se digan: oye tu no llevas bien los peritajes, es que tus averiguaciones previas están mal integradas, o bien que el ministerio público, diga tú no valoras las pruebas cuando te las presento. Se trata de ir a ponerse de acuerdo en casos específicos, ver las grandes líneas, en

³⁰⁵ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³⁰⁶ Entrevista personal realizada a la Lic. Margarita Castilla, Investigadora sobre Seguridad Pública en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

³⁰⁷ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

donde son los puntos donde no se hace bien el trabajo según la óptica del otro y corregirlas, pero bueno volvemos a lo mismo, hace falta mayor interacción entre las instancias de seguridad.”³⁰⁸

En la mayoría de las entidades federativas se ha establecido como un mecanismo formal de coordinación entre la Procuraduría General de Justicia y el Poder Judicial una Dirección de Control de Procesos, que es la encargada de llevar las Averiguaciones Previas a la administración de justicia para así evitar que muchas de ellas sean devueltas por la indebida integración. Bajo este mecanismo se han tenido logros importantes, no obstante se requiere de mecanismos quizá no tan formales donde los mandos medios y superiores de ambas dependencias se coordinen y establezcan cuáles son los puntos en los que se requiere mayor atención con el objetivo de mejorar la eficiencia.

De acuerdo a la Dra. Morera, hay una cuestión de tipo político en esta falta de coordinación, sobre ello, señala: “las esferas el algún momento se tocan. Entonces cuando se toca el poder entre un Secretario de Seguridad Pública y un Procurador, ellos luchan más por el poder que por tener una mejor seguridad y una mejor justicia. Yo creo que si hay un problema ahí de descoordinación porque todo lo que quieren es a final de cuentas... mira desgraciadamente el sistema de seguridad pública está politizado, entonces lo que quiere un Secretario o un Procurador es llevarse el aplauso y están en pugna por eso ¿es una pena, no? porque a final de cuentas debería ser un asunto coordinado.”³⁰⁹

La visión del Mtro. Salgado a este respecto es muy interesante pues el considera que: “en realidad parte todo de la falta de una estrategia, parte todo de la falta de una visión garantista que este detrás de esta visión, porque tener una base garantista permite que haya coherencia en el proceso, y que estén en el mismo nivel. Porque se empieza en el ejecutivo con la prevención, y procuración de justicia, se pasa al judicial para la administración de justicia, y se vuelve al ejecutivo para la ejecución de sanciones. Entonces si no se pacta entre el ejecutivo y el judicial una visión garantista, que se base en los derechos y el cumplimiento a los derechos fundamentales de la población, sino que se está viendo a la seguridad como un modelo de contención, y como una cuestión de responder ante amenazas. Definitivamente no puede haber un flujo en la actuación de estas instancias”³¹⁰

Sin duda en la actualidad falta coordinación entre las diferentes esferas del Sistema y se requiere de mecanismos que contribuyan a dar orden y coherencia. Las diferencias pueden emanar desde cuestiones operativas, hasta de tipo político.

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ Entrevista personal realizada a la Dra. Maria Elena Morera, Presidenta de México Unido Contra la Delincuencia.

³¹⁰ Entrevista personal realizada al Mtro. Juan Salgado, Investigador sobre Seguridad Pública en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

CAPÍTULO IV

EL NUEVO RUMBO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL. ¿DEMOCRACIA, FEDERALISMO Y DIVISIÓN DE PODERES?

Conservar y reformar a la vez...
se conservan las partes útiles de una institución antigua
y se adapta lo que se añade a la conservado.

E. Burke.

En este último capítulo se hará una reflexión sobre las iniciativas de reforma vertidas en el sexenio de Fox Quesada y del actual presidente Calderón Hinojosa con el objetivo de evaluar cuáles son los planteamientos para fortalecer la democracia, el federalismo y la división de poderes en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.

Partiendo de que las iniciativas legislativas emanan de una realidad, se hará un breve recuento del contexto inmediato a la presentación de las iniciativas, así como de aquellos componentes formales como el Plan Nacional de Desarrollo y aquellas propuestas emanadas de otros espacios como el Consejo Nacional de Seguridad Pública y las principales modificaciones a la estructura orgánica de Seguridad Pública y Justicia Penal.

De igual manera con espíritu deliberativo se presentan algunos temas vinculados a la política de seguridad pública y justicia penal que pueden ser fundamentales para encaminarnos a comprender la situación actual del Sistema.

1. La seguridad pública y la justicia penal en el sexenio foxista.

El sexenio de Fox Quesada, fue una gestión controvertida en el tema de seguridad pública y justicia penal pues se desató un clima de violencia manifestado a través de ejecuciones, secuestros, narcotráfico, delincuencia organizada como nunca antes se había suscitado en la historia del país.

Ese entorno violento propició la apertura del debate de los temas vinculados a las dependencias y corporaciones de seguridad pública y justicia penal. Cada vez fueron más los actores que se involucraron en el tema destacando la sociedad civil organizada que durante este sexenio comenzó a orientar sus esfuerzos hacia estos frentes.

Desde el denominado periodo de precampaña Fox enunciaba su interés por la seguridad pública y justicia penal, y al respecto el 12 de abril de 1996, el entonces Gobernador del Estado de Guanajuato, Vicente Fox, dio una entrevista a la Universidad de Texas para el Centro de Estudios sobre Estados Unidos-México, refiriendo el tema de seguridad y justicia, al respecto destaca el siguiente fragmento:

“Los mexicanos demandan implantar a la brevedad, un Estado de Derecho que garantice la seguridad pública y la recta aplicación de la justicia. En México, la criminalidad ha llegado a grados insostenibles, y lo más grave, es que ha evidenciado la incapacidad de las autoridades para combatir el crimen y la corrupción. Las bandas de malhechores gozan, en ocasiones de la protección de algunos funcionarios deshonestos y cuentan con armamento, tácticas y equipo más sofisticado que los cuerpos de seguridad por no hablar de las grandes cantidades de dinero que manejan. Esta situación demanda acciones rápidas y de fondo porque la seguridad y la justicia son los elementos fundamentales de la vida en sociedad, y sin los cuales se ponen en peligro la estabilidad y la paz.”³¹¹

Había un reconocimiento de la importancia de la seguridad y la justicia para la sociedad y al mismo tiempo se enuncia un diagnóstico de la situación tan apremiante por la incapacidad del gobierno y del crecimiento de la criminalidad. Para hacer frente a la situación, se enunciaba que “El combate sin tregua que debemos sostener contra la delincuencia se fundamenta a grandes rasgos, en las siguientes acciones”³¹²:

- Profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Pública. “debemos impulsar la capacitación y el desarrollo del personal de los cuerpos de seguridad fomentando ante todo, la honestidad y el espíritu de servicio.”
- Prevención del delito. “La mejor manera de evitar la proliferación de delitos es mediante la participación social para crear una cultura de prevención que comience en el seno familiar.”
- Coordinación de esfuerzos. “Uno de los renglones prioritarios que debemos impulsar contra la delincuencia, es la coordinación de esfuerzos entre las distintas instancias encargadas de la seguridad. Por ello debemos crear Consejos Estatales de Seguridad Pública, cuyos trabajos permitan comenzar a disminuir algunos delitos como el robo de vehículos, los secuestros y los asaltos a instituciones financieras.”
- Una actitud propositiva e innovadora “que las instancias encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia no se limiten únicamente a perseguir delitos, sino que amplíen sus horizontes. Deberán crear foros en que se analicen aportaciones innovadoras para mejorar la procuración e impartición de justicia, la seguridad pública y el respeto a los derechos humanos en el país. Estamos decididos a garantizar que en México se viva plenamente el Estado de Derecho y que las familias puedan dormir tranquilas y confiadas en que sus autoridades velan por su seguridad.”

Así pues, desde antes de la campaña, Fox contemplaba elementos concretos sobre el tema de la seguridad pública y la justicia penal, como la profesionalización de las corporaciones policiales, la participación social, y la coordinación entre las diferentes esferas.

³¹¹ Hernández Juan (Editor), Vicente Fox, Sueños, retos y amenazas, The Center for US-México Studies, The University of Texas, Series: Mexican leaders of the 21st Century pp. 103

³¹² *Ibid*, pp. 104-105

El entonces candidato recupera temas como la reactivación de los Consejos Estatales de Seguridad Pública, así como la vigencia del Estado de Derecho, que desafortunadamente durante su periodo de gestión no tuvieron el auge previsto.

Durante el periodo de campaña, concretamente durante el último año, Fox presentó la que llamó propuesta de Estado de Derecho. “Como sucedió a lo largo de toda la contienda electoral, en ese momento pocos repararon en la amplitud del proyecto y la importancia de los compromisos. Ahora, ya definida la elección, no es posible dejar a un lado la evaluación de los mismos, así como la prospección de las condiciones para su cumplimiento. Fox se comprometió a cuestiones como la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia y la sustitución de la Procuraduría General de la República por la Fiscalía General de la Federación; también ofreció impulsar la promulgación de un código penal único para todo el país, así como la integración de todas las materias jurisdiccionales en el Poder Judicial; de igual manera afirmó que impulsaría la efectiva doble jurisdicción mediante la creación de tribunales locales de casación, además el fortalecimiento del carácter de tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia; asimismo, prometió instalar la Comisión de Transparencia.”³¹³

Algunos de los compromisos asumidos durante la campaña los fue saldando en los primeros años de gestión como es el caso de la Comisión de Transparencia y la creación de la Secretaría de Seguridad Pública.

Con respecto a la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, ésta se creó el 30 de noviembre del 2000, “con el objetivo de diseñar una política para combatir el crimen y atacar las causas estructurales del fenómeno delictivo con una visión integral y sistemática que frenara la comisión de conductas antisociales en un entorno más próximo a la comunidad y directamente prevenir el delito”.³¹⁴ Al interior de la Secretaría se integró el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, la Policía Federal Preventiva y el Consejo de Menores.

No obstante de sus declaraciones y de los múltiples compromisos asumidos, se presentó una iniciativa de reforma en materia de seguridad pública y justicia penal hasta el 9 de marzo de 2004 es decir cuatro años después de iniciada la gestión y ésta nunca pudo ser aprobada.

Al finalizar, el periodo de gobierno de Vicente Fox Quesada, cuando le preguntan, la razón por la cual no pudieron sacar adelante las reformas estructurales, responde: “son muchos factores. Voy a destacar tres: uno, éramos un gobierno de minoría y cada quien lo puede interpretar como quiera; hay quien dice que no tuvimos el oficio político para lograr esas aprobaciones; hay quienes dicen que tuvimos una oposición muy radical, con la cual fue difícil encontrar alianzas y acuerdos, y hay quien dice que para llegar a un acuerdo se requieren dos partes, y que simplemente, una u otra no estuvo en sintonía; sin embargo eso ya no importa, mi gobierno ya se acabó; lo que importa es que este país tiene que hacer estas reformas.”³¹⁵

³¹³ López Portillo Vargas, Seguridad Pública. Separar lo policiaco de lo político, Etcétera consultado en: <http://www.etcetera.com.mx/2000/390/elpv390.html>

³¹⁴ Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública se le quitan a la Secretaría de Gobernación las funciones de policía que tenía desde 1869, así lo señala: **Estado y Seguridad Pública**, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, FCE, México, p. 23.

³¹⁵ Entrevista a Vicente Fox Quesada, en: Rogelio Cárdenas Estandía, **Off the record**. Conversaciones con los protagonistas de la actualidad mexicana, Océano, México, 2007, p. 60

Aún y cuando la iniciativa de reforma no pudo ser aprobada vale la pena analizar cuáles eran sus principales propuestas.

1.1 La Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.

El 9 de marzo de 2004 se presentó una iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública.

El Presidente Vicente Fox, fue el encargado principal de la presentación, y en su discurso destacó entre otras cosas que la iniciativa fue derivada de un grupo de trabajo al interior del Gabinete de Seguridad, el cual durante más de dos años realizó consultas con especialistas de México, así como de otros países, asimismo se llevaron a cabo visitas para conocer las experiencias exitosas de otros países, principalmente de América Latina, Estados Unidos y de Europa. También mencionó que se llevó a cabo trabajo con organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, pero de manera concreta no mencionó ninguno.

A la presentación de esta iniciativa asistieron: el Secretario de Seguridad Pública, el Dr. Alejandro Gertz Manero, el Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha, el Secretario de Gobernación Santiago Creel, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mariano Azuela Güitrón, y la Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública Gloria Brasdefer.



Fuente: www.presidencia.gob.mx

Las principales propuestas integradas en esta iniciativa de Reforma pueden resumirse en los siguientes puntos³¹⁶:

- Crear la Policía Federal: que fusione a la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y a la Policía Federal Preventiva (PFP).
- Darle facultades para investigar a las policías federal, estatales y municipales, bajo las directrices que determinen los fiscales (antes Ministerio Público) y se elimina el mando orgánico del Ministerio Público sobre la policía (en ningún otro país existe esa dependencia).
- Transformar a la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la Federación, que dirija y supervise la investigación de la policía y acuse ante los tribunales. Los fiscales conservan la dirección jurídica de la investigación y el proceso.
- Integrar un Sistema Policiaco Nacional que contemple la creación del currículo policiaco nacional y el sistema de carrera policial, mediante la estandarización de la profesionalización y equipamiento de los cuerpos policiacos. Además integrar un sistema de inteligencia policiaca, fusionando inteligencia criminal con inteligencia para prevención.
- Crear la figura de un Juez que controle el proceso entre las partes previo al juicio, para garantizar el debido proceso y el equilibrio entre las partes.
- Cambiar el actual sistema semi-inquisitivo escrito al sistema acusatorio, adversarial y oral. Esto fortalecerá los principios del debido proceso tanto para la víctima como para el imputado, traduciéndose en más transparencia, equidad entre las partes, inmediatez y publicidad.
- Introducir expresamente la presunción de inocencia en el texto constitucional.
- Elevar la calidad de la defensa eliminando la posibilidad de que un imputado pueda ser representado por una persona que no sea licenciado en Derecho; para ello se elimina la figura de persona de confianza.
- Garantizar que todas las declaraciones del imputado deberán ser ante el juez y en presencia de su defensor.
- Crear salidas alternativas al juicio penal.
- Establecer el proceso abreviado (cuando hay acuerdo entre la defensa y la fiscalía, acerca de la imposición de la pena).
- Crear un sistema penal judicial para los adolescentes. Se le otorgan garantías del debido proceso a los adolescentes, y se cumplen los compromisos internacionales.
- Crear el Juez de Ejecución de Sanciones, para dar garantías jurisdiccionales a la solución de conflictos y vigilancia de la ejecución de las sanciones.

³¹⁶ Consultado en: <http://seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx/>

Las posturas en torno a esta propuesta denotan cierta preocupación por el tema, pero sobre todo reconocen la necesidad de que se siguiera legislando sobre estas cuestiones, así pues "... es una exigencia, ya no digamos social sino natural en México, de que se busca encontrar mecanismos, instrumentos legales que nos permitan avanzar de frente en el combate a la criminalidad y para ello requerimos necesariamente de un Sistema Penal que nos garantice esta posibilidad."³¹⁷

Las iniciativas de reformas constitucionales y legales del Ejecutivo Federal corren sobre tres ejes fundamentales: La implementación de un sistema procesal, transparente y equitativo, a través del avance del modelo vigente a uno de corte preponderantemente acusatorio, en el que la libertad y la dignidad de las partes procesales ocupen un lugar preferente en la protección brindada por el ordenamiento jurídico. Acompañado a lo anterior es la reestructuración orgánica tanto en el Poder Ejecutivo como en el Judicial, y de la profesionalización de todos los actores del Sistema de Justicia Penal, especialmente de las policías.

En la reforma, se propone el principio procesal de oralidad que exige una mayor profesionalización, pero permitirá abreviar las diligencias instructoras para la impartición pronta de justicia, sin perjuicio de apoyarse en registros estenográficos, videográficos y documentales de las actuaciones. Asimismo se propone el principio de inmediación, que permitirá a los juzgadores impartir justicia de cara a los ciudadanos, de cara al pueblo, al dirigir personalmente el proceso.³¹⁸

No obstante del amplio contenido en materia penal de esta iniciativa, no se integraron elementos que contribuyeran a consolidar el entramado institucional ya existente o cuando menos a subsanar aquellas cuestiones que en la marcha habían mostrado las instituciones de seguridad pública y justicia penal, después de la Reforma de 1994.

Incluso algunas de las propuestas como la de la creación de la Policía Federal, rompía con el esquema de la policía preventiva y la policía investigadora que recientemente se consolidó a nivel nacional.

Otras de las propuestas como la creación del Sistema Policiaco Nacional que contemple la creación del currículo policial a nivel nacional y el sistema de carrera policial es una propuesta que ya se encuentra muy bien definida dentro de los ejes y acciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública y que sigue los canales de concertación fundamentales a través el Consejo Nacional de Seguridad y de sus respectivas Academias: Nacionales, Regionales y Estatales, en suma, la creación de un Sistema Policiaco Nacional únicamente duplicaría esfuerzos, y lo que es aún peor rompería con todo el esquema federal que se ha desplegado en torno a ello.

³¹⁷ **La Reforma Penal a debate**, Primer Foro de Análisis y Discusión sobre las iniciativas de Reforma a al Justicia Penal enviadas por el C. Presidente de la República al H. Congreso de la Unión el 29 de marzo de 2004, INACIPE, México, 2004, p. 1

³¹⁸ *Ibid.*, p. 7

1.2 La Marcha del 27 de Junio de 2004

Uno de los acontecimientos más importantes después de la presentación de la Iniciativa de Reforma en marzo de 2004 fue la Marcha del 27 de junio de 2004, en la cual ciudadanos vestidos de blanco recorrieron el Paseo de la Reforma del Ángel de la Independencia al Zócalo.

La convocatoria a esta marcha fue a nombre de la Sociedad Civil, y se presentó en los medios de comunicación impresos y electrónicos, así como también se distribuyeron carteles en diferentes espacios públicos cuya imagen central fue un moño blanco dentro de un círculo negro.

Los temas bajo los cuales se convocó a la "Gran Marcha" fueron cuatro:

1. La indignación ante la violencia de los delincuentes.
2. La solidaridad con las víctimas.
3. La necesidad de medidas eficaces que pongan un alto al deterioro de la seguridad pública y
4. Estar dispuestos a prestar apoyo que las autoridades necesitan.

Una manta encabezaba la marcha bajo la consigna "Rescatemos a México".

Un aspecto relevante de la marcha, es la percepción que dejó en la ciudadanía, pues aun y cuando no hayan participado directamente en alguna de las marchas, tuvieron información al respecto de los diferentes acontecimientos ya sea por la cobertura de los medios masivos como radio y televisión, o por las primeras planas de los diarios nacionales y locales del país.

Como lo presenta Consulta Mitofwski, en los resultados del estudio sobre la opinión ciudadana respecto a la marcha, entre los resultados destaca que "el 83% de los ciudadanos con teléfono en su vivienda vio parte o todo del desarrollo de la marcha, y casi 90% cree que este tipo de manifestaciones son una queja ante todas las autoridades y cuatro de cada diez piensa que esto ayudará mucho a reducir la delincuencia, 43% considera que la sociedad civil organizó estas marchas."³¹⁹

Un gran porcentaje de la población recibió información sobre la marcha y sobre los principales mensajes emitidos antes y después del acontecimiento y lo más relevante son aquellas personas que manifiestan que esta marcha ayudará a reducir la delincuencia.

Como muchos ciudadanos lo manifestaron, la marcha es una queja ante todas las autoridades, asimismo se puede sumar que es una queja a los partidos políticos, pues "La marcha ciudadana contra la delincuencia se convirtió en un cuestionamiento a la política representada en todos los partidos políticos y en gran parte de las autoridades. Pero la delincuencia es un fenómeno multicausal que rebasa cualquier condición local, por lo que es necesario iniciar un gran debate nacional sobre el fenómeno."³²⁰

³¹⁹ **Resultados de la encuesta: El impacto de las marchas del 27 de junio**, Consulta Mitofwski, 30 de junio de 2004

³²⁰ Manuel González Navarro, **Marcha del 27 de junio: significado e implicaciones**, www.prd.org.mx/ierd/coy121

Un aspecto importante es que algunas de las propuestas realizadas por la sociedad civil fueron retomadas e incluidas en el Acuerdo Nacional para un México Seguro, de esta manera “Después, los devaneos en el área de seguridad pública y el abandono en el que cayó el sistema nacional, dejaron muchos de estos planes en el olvido. Se perdieron cinco años, pero, por lo menos, se tuvo la sensatez de rescatarlos y tratar, ahora, de reencauzar con algunas medidas concretas la virtual crisis en la seguridad pública. Los diez puntos del acuerdo son positivos y habían sido reclamados desde tiempo atrás, incluso todos ellos formaban parte de las propuestas que presentaron los organizadores de la marcha ciudadana del 27 de junio del año pasado.”³²¹

Algunos de los impactos de la Marcha del 27 de Junio pueden medirse de manera tangible, como bien se señalaba en la integración de sus peticiones en el Acuerdo Nacional para un México Seguro, pero también en la apertura para que Organizaciones de la Sociedad Civil fueran integradas a las discusiones sobre el tema.

1.3 Acuerdo Nacional para un México Seguro

Después de la presentación de la Iniciativa de Reforma y de que no fue posible consolidarla en el Congreso de la Unión, el 30 de enero de 2006 durante la XX Sesión del Consejo Nacional del Consejo Nacional de Seguridad Pública se aprobó el “Acuerdo Nacional para un México Seguro” cuyo lema fue: En 2006 la seguridad es máxima prioridad.

Los acuerdos definidos se asentaron en 10 puntos que son los siguientes:

1. Combate frontal al narcomenudeo
2. Operativos conjuntos de combate a la delincuencia
3. Dar utilidad estratégica a los sistemas de información para la seguridad pública, sobre todo en planeación de acciones para combatir a la delincuencia.
4. Incrementar la calidad. Cobertura y oportunidad de las bases de datos y registros nacionales de seguridad pública.
5. Acelerar el programa de profesionalización del personal policía
6. Operar los sistemas de emergencia (066) y de denuncia anónima (089) en todo el país
7. Registro Público Nacional Vehicular.
8. Mejorar el Sistema Penitenciario.
9. Destinar recursos a mejorar la infraestructura y operación de los tribunales locales
10. Promover la participación ciudadana.

Con respecto a combate frontal al narcomenudeo, se acordó destinar el 20% de los recursos del Fondo para la Seguridad Pública, en cada estado y el Distrito Federal, para combatir el narcomenudeo y las adicciones. Los recursos se destinaron a prevención, capacitación, equipamiento, tareas de inteligencia e investigación, operativos específicos y rehabilitación.

³²¹ Jorge, Fernández Menéndez, **Las firmas de hoy**, Milenio.com, 24 de agosto de 2005.

Se planteó la necesidad de fortalecer las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo. También se implementó en coordinación con la Secretaría de Salud y los Gobiernos de los Estados, un programa de rehabilitación de adictos. Se instrumentó a nivel nacional el “Programa de Seguridad Integral de las Comunidades Educativas” convenido entre las Secretarías de Seguridad Pública y Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación enfatizando en la prevención de adicciones. Se exhorta a la Cámara de Diputados a que apruebe las reformas que dan facultades y recursos a los gobiernos locales para proceder localmente contra quienes se dedican al narcomenudeo. Los principales responsables de instrumentar a nivel nacional estas acciones, son SSP, PGR, SS, SEP, Gobiernos de los Estados y del DF, el plazo para su ejecución es de carácter permanente.

Con respecto a operativos conjuntos de combate a la delincuencia se programó ejecutar cuando menos 150 operativos conjuntos de combate a la delincuencia de carácter regional (dos o más estados), estatal, municipal, con la participación de fuerzas de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno. Compartir información para desarrollar operativos de combate al narcomenudeo en cada entidad federativa, con participación de las mismas instancias. Los responsables de estos operativos conjuntos son SSP, SEDENA, SEMAR, Gobiernos de los Estados y del DF. El plazo fijado para su ejecución des del 15 de febrero al 30 de noviembre.

En relación a dar utilidad estratégica a los sistemas de información para la seguridad pública, sobre todo en planeación de acciones para combatir a la delincuencia, se acordó sistematizar el uso de aplicaciones de consulta global para el acceso a registros nacionales de seguridad pública y el desarrollo de tecnologías de punta para la explotación de las bases de datos actuales. Fortalecer los métodos de la planeación y gestión de la seguridad pública mediante aplicaciones de búsqueda de datos, evaluación estadística y georreferenciación. Diseñar, a partir de esta información, los operativos que se llevarán a cabo en todo el país, tanto de carácter regional como de combate al narcomenudeo. Los responsables de estas acciones son SSP, PGR, SEDENA, SEMAR, SEGOB, Gobiernos de los Estados y del DF y el plazo de ejecución definido es de carácter permanente.

Con respecto a Incrementar la calidad. Cobertura y oportunidad de las bases de datos y registros nacionales de seguridad pública. Se propuso poner en línea todos los estados del país el registro nacional de personal policial y el registro nacional de vehículos robados y recuperados, garantizando así la inmediata disponibilidad de la información que contienen. Ampliar la interoperabilidad del registro de huellas dactilares y la utilización de equipos móviles de consulta. Integrar, impulsar y certificar un programa de cero rezago en el registro nacional de procesados y sentenciados federales, así como en las bases de datos correspondientes a procuración de justicia en el registro nacional de mandamientos judiciales. Los responsables son: SSP, PGR, SEDENA, SEMAR, SEGOB, Gobiernos de los Estados y del DF. y el plazo de ejecución es de carácter permanente.

En relación a Acelerar el programa de profesionalización del personal policía, se propuso culminar el diseño e iniciar la implementación del servicio civil de carrera policial, así como actualizar y mejorar los sistemas de información y evaluación para el reclutamiento y promoción del personal policial. Además de adecuar los instrumentos de estímulo al desempeño policial, vinculándolos con los procesos de capacitación y especialización de carácter estratégico. Se propuso establecer el Premio Nacional al Buen Policía en coordinación con organizaciones ciudadanas y en las categorías y niveles que en las normas reglamentarias de este acuerdo se determinen. Los responsables de ejecutar este acuerdo son SSP, PGR, Gobiernos de los Estados y del DF. el plazo para su ejecución es de carácter permanente.

El acuerdo para operar los sistemas de emergencia (066) y de denuncia anónima (089) en todo el país comprende el desarrollo de un programa de comunicación social para promover estos servicios de emergencia y denuncia, dando a conocer los logros alcanzados con su implementación. Así como fortalecer la capacidad de respuesta del gobierno federal y de los gobiernos locales, para dar un servicio más eficiente y oportuno. Además se propuso dar seguimiento puntual a las denuncias anónimas y establecer sistemas que garanticen niveles superiores de atención y eficacia. Los responsables de esto son la SSP, SCT, Gobiernos de los Estados y del DF.

En referencia al Registro Público Nacional Vehicular el Acuerdo propone: Coordinar la implementación de un solo registro vehicular a nivel nacional, que incluya a todos los automotores que circulan en el país, así como publicar el Reglamento del Registro Nacional Vehicular. Para ello se requiere adquirir tecnología de punta para implementar el registro y para la lectura de placas y chips de radiofrecuencia con identificación, con base en los lineamientos técnicos que emita el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a efecto de lograr plena homologación.

Los responsables de implementar lo necesario para dar cumplimiento a este acuerdo son SSP, SCT, Gobiernos de los Estados y del DF. y el plazo de ejecución es de carácter permanente. El acuerdo para mejorar el Sistema Penitenciario, comprende el sustituir con tecnología de punta los sistemas de seguridad de los centros federales de máxima seguridad. Así como instalar en todos los centros penitenciarios del país que lo requieran la grabación preventiva en casetas públicas ubicadas dentro de los mismos.

Otras acciones concretas son: llevar a cabo 100 operativos conjuntos de revisión en centros penitenciarios; desarrollar la primera etapa del censo nacional penitenciario y; licitar la construcción de un centro federal de readaptación social de máxima seguridad, mediante el Sistema de Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS) . Los responsables directos de estas acciones son SSP, Gobiernos de los Estados y del DF. y el plazo es de carácter permanente.

Con respecto a destinar recursos a mejorar la infraestructura y operación de los tribunales locales, se propuso acordar en los Consejos Estatales de Seguridad Pública y en el del Distrito Federal que se destine un porcentaje de los recursos del Fondo para la Seguridad a mejorar la infraestructura y operación de los juzgados del fuero común en materia penal y de los Tribunales Superiores de Justicia. Los responsables de ejecutar esta parte del acuerdo son SSP, PGR, Gobiernos de los Estados y del DF. y el plazo definido es de carácter permanente.

Para promover la participación ciudadana, se propuso formalizar la incorporación de representantes ciudadanos en la estructura del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de los Consejos Estatales. Así como incorporar a los organismos de representación ciudadana en el desarrollo de tareas concretas, en particular la aprobación de planes y políticas de seguridad, medidas y acciones específicas, estrategias de comunicación y evaluación de resultados. También se propuso concretar con el Consejo Interreligioso de México, que las distintas iglesias contribuyan en acciones de prevención del delito y de combate a las adicciones. Los responsables son SSP, SEGOB, Gobiernos de los Estados y del DF.

El Acuerdo Nacional para un México Seguro incluye muchos de los temas que fueron propuestos desde la Reforma de 1994 y que quedaron asentados en la LGEBCSNSP, así pues el que vuelvan a ser propuestos en un acuerdo de esta naturaleza, en un foro donde participan los titulares del ejecutivo de las entidades federativas denota la trascendencia e importancia de consolidar estos programas.

Por otra parte, el hecho recuperar aspectos tan básicos de los programas que desde años atrás se han venido implementando también es reflejo de los rezagos que a pesar de que se han destinado recursos para estos programas, se siguen arrastrando.

Así pues, el Acuerdo "Es también una medida que se podría haber aplicado tiempo atrás: prácticamente todas las acciones que se acordaron entre el gobierno federal y los estatales el lunes pasado, estaban incluidas en los acuerdos de las últimas reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Pública realizadas en el año 2000, en el periodo de transición entre la elección del 2 de julio y la toma de posesión del presidente Fox"³²²

Un aspecto importante de este Acuerdo es el énfasis sobre la coordinación entre los Gobiernos del Estado y el Distrito Federal y el Gobierno de la Federación, así como la suma de actores gubernamentales cuya participación es necesaria por la exigencia de los programas. Como caso concreto se puede mencionar la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud para implementar lo relativo a prevención de adicciones y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la difusión del 066 y 089.

³²² Jorge, Fernández Menéndez, **Las firmas de hoy**, Milenio.com, 24 de agosto de 2005.

Aún y cuando no es posible contar con la evaluación del avance de cada uno de los aspectos del Acuerdo, sí debe reconocerse que derivado de un acuerdo institucional se produzcan acciones concretas, tal es el caso de Guerrero en el que días después se anunció la implementación del programa México Seguro con el fin de frenar a los grupos de la delincuencia organizada que operaban en la entidad. La implementación fue precedida de varias reuniones en las que participaron el gobernador Zeferino Torreblanca, Ramón Martín Huerta y Daniel Francisco Cabeza de Vaca, titulares de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) federal y de la Procuraduría General de la República, respectivamente. El acuerdo para el Estado de Guerrero, incluyó la participación de elementos de la Policía Federal Preventiva (PFP) y de la Agencia Federal de Investigación (AFI). En este contexto "Martín Huerta, se comprometió a que, en los próximos días, entrará en operación el programa México Seguro, que ya se aplicó en ciudades como Tijuana, Baja California, y Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo, Tamaulipas."³²³

1.4 El fin de sexenio de Vicente Fox Quesada

Durante el sexenio foxista, no fue posible consolidar la reforma en el Congreso de la Unión, pues la finalizar 2006 el estatus de la iniciativa era "Pendiente de dictamen en las comisiones unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados".³²⁴

No obstante, algunas iniciativas que el ejecutivo federal propuso para reformar al sistema de seguridad pública y de procuración de justicia fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, como se presenta en el siguiente cuadro cuyo periodo corresponde a septiembre de 2005 y junio de 2006.

³²³ Gustavo Castillo y Georgina Saldierna, **Aplicarán en Guerrero el México Seguro modificado**, La Jornada, Viernes 12 de agosto de 2005

³²⁴ Sistema de Información Legislativa

Principales Iniciativas Presentadas al Congreso de la Unión en Materia de Procuración de Justicia y Seguridad Pública, 2005-2006

Iniciativa	Objetivo	Estado actual
Reformas y adiciones de diversas disposiciones al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en materia de terrorismo.	<ul style="list-style-type: none"> • Tipificar el delito de terrorismo internacional. • Contemplar como medios relacionados al delito de terrorismo el uso de agentes biológicos. • Prever el delito de financiamiento, del terrorismo nacional e internacional, además de conspiración y amenaza. • Establecer el delito de reclutamiento de personas para cometer actos terroristas de carácter nacional e internacional. • Incorporar el principio de extraterritorialidad pactada. 	<p>El paquete fue aprobado por el Senado de la República el 1° de diciembre de 2005.</p> <p>Pendiente de dictamen en las comisiones unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados.</p>
Reformas y adiciones a los códigos Penal y de Procedimientos Penales, ambos de competencia Federal, en materia de asistencia jurídica internacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Proveer reglas para tramitar la asistencia jurídica internacional. • Establecer el procedimiento para la aplicación de bienes asegurados a favor del Estado, derivados de procesos penales por el delito de delincuencia organizada que fueron suspendidos o extinguidos. 	<p>Aprobado por el Senado el 4 de octubre de 2005.</p> <p>Pendiente de dictamen en las comisiones unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados.</p>
Adición de un párrafo tercero a la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de narcomenudeo.	<ul style="list-style-type: none"> • Conferir a las entidades federativas facultades de investigación, persecución y sanción de delitos federales relacionados con materias concurrentes. 	<p>Publicado el 28 de noviembre de 2005 en el DOF.</p>
Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal (narcomenudeo).	<ul style="list-style-type: none"> • Tipificar como delito el narcomenudeo y prever que las entidades federativas conozcan por regla general del delito de narcomenudeo. 	<p>Aprobado el 27 de abril de 2006 por el Senado de la República.</p> <p>Está en proceso de estudio por el Ejecutivo Federal en términos de lo dispuesto por el Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
Reformas a los artículos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de prohibir la pena de muerte.	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar la pena de muerte como sanción, con lo cual se suprime del sistema jurídico mexicano ese castigo. Se hace notar que la pena capital se abolió del Código Penal Federal, criterio adoptado por las entidades federativas. 	<p>Publicado el 9 de diciembre de 2005 en el DOF.</p>
Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar el Sistema de Justicia Penal de Adolescentes. • Crear la Policía Federal. • Otorgar el derecho de la víctima para recibir asistencia jurídica gratuita a cargo del Estado. 	<p>Las siguientes leyes fueron aprobadas por el Senado de la República:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 27 de abril de 2006, Ley Federal de Justicia para Adolescentes. Pendiente el dictamen en las comisiones unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Gobernación de la Cámara de Diputados. • Ley de Ejecución de Sanciones Penales que sustituye a la actual Ley que Establece las Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados. Esta ley se envió a la Cámara de Diputados para su revisión y dictamen. • Ley de Seguridad Pública reglamentaria de los párrafos séptimo y octavo del artículo 21 de la Constitución. Está en comisiones, pendiente de discusión en el Pleno de la Cámara de Senadores.

Fuente: Sexto Informe de Gobierno, 2006.

Además de que muchas iniciativas sobre el tema fueron aprobadas, el paquete de reformas para el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal no pudo ser aprobado. Asimismo quedaron muchos temas pendientes.

A manera de evaluación sobre la gestión foxista, la Dra. Morera señala que “algo que faltó en el sexenio anterior, fue que realmente le dieran transparencia tanto a los recursos como a los acuerdos a los que se llegaron, entonces la reforma fue muy importante, pero no se ha terminado de consolidar. Y ahora la reforma de 2004 quedó nada más en el papel, no se hizo ninguna reforma”³²⁵

Durante el sexenio anterior no hubo transparencia, ni rendición de cuentas con respecto a los recursos y acciones referentes a la seguridad pública, aún y cuando esta fue una de las principales banderas de la administración foxista.

Muchos fueron los pendientes, que al final del sexenio desataron un índice de criminalidad insospechado sobre todo con aquellas cuestiones relacionadas al narcotráfico y la delincuencia organizada.

1.5 Propuestas sobre Seguridad Pública en las campañas políticas para la Presidencia de la República.

Las propuestas durante las campañas políticas para ocupar un cargo de elección popular son de gran trascendencia, pues como se desarrolló en el capítulo correspondiente a los partidos políticos, muchas de estas propuestas se convierten en iniciativas o en programas durante la gestión.

Así pues uno de los temas más importantes durante la campaña política de 2006 fue la seguridad pública, a la par de la política económica. Sobre las propuestas de los diferentes partidos políticos “es muy interesante el hecho de que la reforma del Ministerio Público (MP) se identifique como reto central en todas las propuestas políticas.”³²⁶

Los candidatos más importantes fueron Roberto Madrazo por la Alianza por México, Andrés Manuel López Obrador por la Alianza por el Bien de Todos, Felipe Calderón por el PAN y Patricia Mercado por el Partido Alternativa Social Demócrata.

De acuerdo con Cristian U. Baur, “Durante sus discursos públicos, tanto el candidato del PAN (-mano firme- Felipe Calderón) como el del PRI (-conmigo los delincuentes no juegan-, Roberto Madrazo) juegan con una retórica simple y autoritaria frente al problema de la inseguridad pública, a pesar de que la criminología deja muy claro que un sistema judicial más autoritario no bajará los índices delictivos y tampoco mejorará la seguridad pública en general. Además esta retórica trivializa el conocimiento profundo sobre los retos en materia de seguridad pública que se ha acumulado dentro de los partidos políticos y que se refleja en las propuestas detalladas. A pesar de las declaraciones de todos los candidatos y la candidata de pretender mejorar la formación y el pago de los integrantes de los cuerpos policiacos, el PAN pone el acento en el

³²⁵ Entrevista personal realizada a la Dra. María Elena Morera, Presidenta de México Unido Contra la Delincuencia.

³²⁶ Christian U. Baur, **Los candidatos a la Presidencia frente a la seguridad pública**, Universidad Libre de Berlín, publicado por la Fundación Heinrich Böll,

control y la transparencia de los aparatos judiciales mediante una ciudadanía informada. Al parecer, Felipe Calderón por lo menos durante la campaña se está tomando en serio la necesidad de construir ciudadanía que ejerza sus derechos”.³²⁷

Gran parte de las propuestas se enfocan a reformar al Ministerio Público y ubican al eslabón de la Procuración de Justicia como el principal motor para combatir la inseguridad pública. “Roberto Madrazo, por ejemplo, apuesta en la figura del juez de instrucción ante el cual las víctimas podrían denunciar directamente un delito y quien decidiría si se inicia un proceso penal. Hasta ahora, estos trámites han estado bajo control de los agentes del Ministerio Público, debido a la ineficiencia de dicho Ministerio ésta es una de las razones de la alta tasa de impunidad en el país. Calderón, por su parte, exige aunado a la revisión de las competencias del Ministerio Público, su autonomía ante el poder ejecutivo del estado.”³²⁸ Las propuestas de Patricia Mercado se enfocaron a temas como la impunidad y la corrupción en el país.

Según Cristian U. Baur “El mensaje central que atraviesa las diversas propuestas de los candidatos a la Presidencia es, a mi modo de ver, que los partidos políticos por fin retoman la preocupación de las y los mexicanos sobre la calidad de los cuerpos policíacos en el país, preocupación de la que una gran cantidad de encuestas ha dado constancia a lo largo de los años 90s. Es decir, la inseguridad que se vive no solamente deriva de la reestructuración neoliberal de la sociedad mexicana – que ciertamente contribuyó a una explosión de los índices delictivos-, más bien son los aparatos mismos de la seguridad pública en su conjunto, encargados de velar por el Estado de Derecho, los que –desde la perspectiva de la gente- representan una amenaza a su seguridad personal.”³²⁹

Sin duda, muchas de las propuestas externadas por los candidatos carecían de realismo, pues en la práctica resultarían complicadas de llevar a cabo. Algunas otras simplemente denotaban buenos deseos sin ninguna propuesta de mecanismos concretos para ser implementados.

Esta situación es preocupante, pues por una parte se repite la trágica historia de las campañas donde las propuestas son espontáneas y sin ningún fundamento que les dé coherencia y solidez con el simple objetivo de dar respuesta a la demanda social y atraer votos. Por otra parte muchas de estas propuestas llegan a materializarse aun sin tener fundamentos y sin una verdadera visión de largo plazo.

³²⁷ *Ibid*

³²⁸ *Ibid*

³²⁹ *Ibid*

2. La seguridad pública y la justicia penal en la gestión de Calderón Hinojosa.

El inicio de la gestión de Calderón no fue muy afortunada pues la herencia del sexenio foxista, dejó entrever la vulnerabilidad del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.

A este panorama de incertidumbre debemos agregar la situación política que hoy día prevalece en nuestro país, en la que "la fragilidad de la democracia electoral mexicana ha quedado al descubierto en la última elección presidencial de 2006, en la cual el proceso electoral ha sido nuevamente deslegitimado; para algunos actores, lo sucedido en la elección presidencial nos regresó a 1988. Bajo la actual situación política de México, tenemos un escenario en el cual se presupone la existencia de grupos sociales, partidos o coaliciones políticas que no actúan democráticamente, que no respetan las reglas del juego establecido; lo cual significa que se ha roto el consenso democrático, pieza fundamental del sistema"³³⁰ Es decir, el pilar más sólido de la democracia que era el electoral se vio fuertemente cuestionado durante el proceso electoral federal de 2006, con lo cual se abren nuevos debates sobre el resto de las instituciones.

Aun y cuando la ley no prevé que los asuntos de las legislaturas anteriores tengan que recuperarse, existe la posibilidad de que los temas planteados sean retomados y lleguen a convertirse nuevamente en iniciativas que incluso lleguen a aprobarse. Entre los temas de seguridad pública y justicia penal que se dejaron pendientes durante la LX Legislatura, destacan los siguientes³³¹: i.) reformas para agilizar la liberación de los recursos derivados del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del DF, ii) expedición de la Ley Federal de Justicia Administrativa para romper la dependencia jerárquica que hay entre las autoridades encargadas de detectar las conductas indebidas y las facultadas para imponer sanciones, iii) reformas a la Ley de Amparo, iv) reforma estructural del sistema de justicia penal a través de: a) la transformación del procedimiento penal hacia un sistema acusatorio, b) la reestructuración orgánica de las instituciones de seguridad pública, c) creación de tribunales especializados en adolescentes, d) existencia de jueces de vigilancia de la ejecución de sanciones y, e) la profesionalización de la defensa penal.

Las opiniones en torno a la gestión del Presidente Calderón no son muy optimistas pues por una parte se enuncia que aún no tenemos un Programa Nacional de Seguridad Pública, lo cual es preocupante pues este debería funcionar como columna vertebral de las políticas públicas de seguridad pública y justicia penal tal y como lo enuncia el Lic. Aguilar, "ya pasó el primer año de gobierno de la República y finalmente no tenemos nada concreto, que si la estrategia que se anuncia, que si el combate, esta bien, pero ya debe de haber un programa, ya está en el Plan Nacional de Desarrollo, pues debe haber un Programa Nacional de Seguridad Pública, política y por supuesto hay que tener presupuesto, para que también haya con que financiar"³³².

³³⁰ Durand Ponte, Victor Manuel, Cultura Política y Participación Ciudadana, en Cultura política, *Op. Cit.*, p. 156

³³¹ Agenda Legislativa. LX Legislatura. Consultado en Sistema de Información Legislativa, publicado el 31 de agosto de 2006.

³³² Entrevista personal realizada a la Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De manera general se tiene que “No existe una política integral, son cotos vedados, políticos que no están articulados en una política de estado, no existe una política articulada a nivel nacional, ese es el gran problema. Y el foxismo mostró debilidad al diseño de las políticas, que con Calderón se otorgan como prebendas políticas, y no como una política de estado”.³³³

2.1 La iniciativa de Reforma.

Además de los operativos planteados al inicio de la gestión de Calderón para combatir principalmente el narcotráfico, se presentó una iniciativa de Reforma.

Las principales propuestas contenidas en la iniciativa pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Crear un solo ordenamiento penal para todo el país, que evite inconsistencias legales e iguale la acción de la justicia. (Código Penal Único)
- Establecer juicios que otorguen especial protección y pleno ejercicio de los derechos de las víctimas, testigos y denunciantes
- Facultar a la autoridad judicial para dictar medidas que garanticen la secrecía de los nombres y datos personales de los acusadores en los casos más delicados.
- Fortalecer las medidas de protección adicionales a las que ya establece la Constitución para las víctimas de los delitos de violación y secuestro.
- Legitimar activamente a las víctimas de delitos para darles facultades, entre otras, de exigir la reparación del daño en el proceso penal.
- Establecer procedimientos para que los bienes del crimen organizado pasen a ser parte del Estado, extinguiéndose el dominio de los delincuentes sobre sus bienes.
- Dotar a la policía federal de facultades de investigación para fortalecer la acción del Ministerio Público.
- Crear un sistema nacional de desarrollo policial que norme el ingreso a la corporación y la capacitación del agente, así como los reconocimientos por su labor.
- Fortalecer la autonomía técnica del Ministerio Público.

³³³ Entrevista personal realizada a la Dra. Gloria Ramírez Hernández, Presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

3. ¿Existe una política transexenal de Seguridad Pública?

Es parte de la cotidianidad política el hacer referencia a que en cada sexenio se acaba un ciclo y comienza otro, apelando a la tragedia mexicana de que no hay continuidad, pues no tenemos políticas transexenales.

En materia de seguridad pública la tragedia se repite, pues tal pareciera que no tenemos una política transexenal ni siquiera en los temas que son prioritarios para el país. Si bien es cierto que muchos de los temas se recuperan, también es cierto que cada administración intenta dejar su propio toque político, creando, modificando, etc.

Este sentir es expresado por el Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien señala que un "obstáculo fue justamente el cambio de gobierno, donde al no tener instrumentos legitimados al interior del Sistema nacional de Seguridad Pública, vuelven a jugar un papel fundamental la voluntad de las personas. La transición y alternancia en 2000 que dejaron atrás 70 años de gobiernos priístas para dar inicio a un gobierno panista, no vino aparejada con aquella explicación sana de lo que funciona hay que conservarlo y lo que no hay que modificarlo, se pensó que toda esta estructura obedecía a intereses partidarios, no hubo una evaluación de aquellos instrumentos que ya empezaban a tener una introducción en el nivel estatal, como la Red Nacional de Telecomunicaciones, el Sistema Nacional de Huellas Decadactilares, los Registros Nacionales del Personal de Seguridad Pública, los mandamientos judiciales, la infraestructura que por años había sido un talón de Aquiles de todas las instancias de seguridad pública evidentemente de un nuevo reclusorio, de nuevas procuradurías de servicios periciales".³³⁴

Las nuevas administraciones no han valorado íntegramente los avances que la gestión anterior ha tenido, y muchos de los esfuerzos iniciados se quedan suspendidos e incluso cancelados, por la falta de recursos o incluso de seguimiento.

Esta situación ocurre, "porque en México no tenemos este gran plan transexenal o a largo plazo de seguridad que nos permita pensar en la manera en la que otros estados pueden contribuir a resolver problemas nacionales, a crear políticas de prevención del delito en su conjunto."³³⁵

Entonces en cada sexenio se plantean necesidades diferentes que no dan continuidad a las acciones ya establecidas.

La situación debería ser revertida de manera tal que "La seguridad pública del país debe enmarcarse en criterios amplios de políticas de Estado, para evitar que los vaivenes de la coyuntura político electoral las atraviesen y generen rupturas programáticas, cambios sorpresivos en los ritmos de trabajo, interrupciones en la normalidad institucional y hasta ocurrencias. La seguridad pública no puede estar sujeta a estos criterios, porque puede suceder que se entre en la dinámica de que duren más los cambios de alfombra de funcionarios que la estancia en la responsabilidad."³³⁶

³³⁴ Entrevista personal realizada al Lic. Medina Linares. Ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³³⁵ Entrevista personal realizada al Mtro Juan Salgado, Investigador sobre Seguridad Pública en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

³³⁶ Peñaloza, Pedro José, *Op. Cit.*p. 171

4. Las Nuevas Reformas.

Mi tipo ideal de hombre de Estado reúne una tendencia
a conservar y una capacidad para mejorar.
Cualquier otra cosa es vulgar en la concepción
y peligrosa en ejecución.

E. Burke

Las iniciativas de reforma propuestas en 2004 y 2007 por Fox y Calderón respectivamente, no contribuyen a fortalecer la dinámica política e institucional de la seguridad pública y la justicia penal en México.

Así pues, como lo comenta el Lic. Aguilar “en los últimos cuatro años, desde Fox están en el Congreso diferentes reformas... me preocupa que el diseño legal y marco institucional que se crea con la Reforma de 1994, ni siquiera ha dado de sí lo que tendría que dar, yo diría agotemos todas las posibilidades que nos da esta reforma que es reciente, las reformas no se maduran ni en diez años, veinte o treinta años... porque ni siquiera sabemos si sirve o no sirve y ya vienen, propuestas y propuestas, si la policía preventiva debe de investigar o no debe de investigar. Nos quieren inundar de temas que para mí son casuísticos y que incluso ponen en juego los derechos humanos con esta reforma y hablo de la posibilidad de que el ministerio público arraigue, que el ministerio público intervenga las conversaciones telefónicas en función de un mandamiento judicial... le vas a dar capacidad al ministerio público mal capacitado, mal pagado, con todo respeto, un ministerio público, yo me acuerdo, no sé si en Morelos, cuando yo llegué, ganaba 4,000 pesos, es inhumano... Las reformas tienen que ser reformas pensando el perfil de los elementos y disculpa, pero por ahora yo pienso que no podemos darle al ministerio público ni siquiera capacidad de arraigar, intervenir conversaciones, y además en cuestión de derechos humanos estamos tocando temas muy sensibles. La policía preventiva ¿investigar? ¿Qué va a investigar? si para eso está la policía judicial no nos confundamos.”³³⁷

Además de estas reformas que no contribuyen en mucho a fortalecer la democracia, el federalismo y la división de poderes, incluso contradicen principios fundamentales de derechos humanos.

Estamos inundados de propuestas “desde el mes de diciembre cuando este marco no lo han dejado correr siendo que es un marco muy bueno, las funciones que tiene el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, pongámonos bien de acuerdo, coordinemos primero que el marco jurídico de todo lo que tiene que dar y después veamos, ¿Qué sirve? ¿Qué no sirve? y reformemos”.³³⁸

³³⁷ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³³⁸ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Reforma de 1994 es muy rica, “es una reforma mal aprovechada, esta coordinación, esa conceptualización integral de la seguridad, que regresa la función primigenia del Estado, porque la única definición de seguridad en la Constitución estaba como un servicio del municipio ¿no? era muy limitada y que ahora ya esta en el artículo 21 en el capítulo de las garantías individuales y sociales, no solamente individuales, y dice que es una función a cargo de la federación, estados y municipios, y en la ley de bases se destina a esos fines, libertad, garantizar la libertad, el orden y la integridad de las personas”.³³⁹

El sexenio pasado hubo una iniciativa de modificación al sistema de seguridad pública y justicia penal que se quedó atorada en la discusión del Congreso, “no es malo que se quede atorado, lo que sí es malo es que no haya una contra iniciativa por parte del poder legislativo y tal parece que está sucediendo lo mismo en este sexenio”³⁴⁰

En particular sobre el tema de justicia “de cierta manera se presentó en la reforma de 2004, en el proyecto que presentó Fox que en el actual, tiene que ver más con el tránsito hacia un sistema acusatorio y que tiene que ver con la oralidad de los juicios, con mayor transparencia y publicidad en el poder judicial, y asimismo esto tiene una serie de reformas que van cambiando el papel del ministerio público y el papel de la procuración de justicia, es decir ante un entorno ya con juicios orales y con mayor movilización en el poder judicial porque tiene que haber investigaciones los policías ministeriales, los agentes encargados de la procuración de justicia, el ministerio público para poder presentar las pruebas y así esta reforma va a generar una serie de cambios en el sistema que deben democratizar y hacer más transparente toda esta parte del proceso”.³⁴¹

Al respecto de la Iniciativa de Calderón “...que está en la Cámara de Senadores, es una reforma importante y tiene puntos muy valiosos como por ejemplo el sistema de desarrollo policial, lo que se va a lograr con esto es justamente homologar que los policías del municipio más pobre, como los policías del Distrito Federal tengan un mínimo de ingreso, y con mínimo de ingreso me refiero a mínimos de educación, pero también que tengan un salario digno, que tengan prestaciones, o sea que tengan capacitación. También hay otra partes de la reforma con las que nosotros no estamos de acuerdo por ejemplo que el arraigo sea constitucional o que las intervenciones telefónicas y los cateos se puedan hacer sin la orden de un juez, nosotros sí entendemos que para delincuencia organizada debe haber medidas específicas por supuesto, y medidas mucho más fuertes que para la delincuencia común, pero no nos pueden poner un cateo o una orden de escucha sin una orden de un juez.”³⁴²

³³⁹ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³⁴⁰ Entrevista personal realizada al Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

³⁴¹ Entrevista personal realizada al Mtro. Juan Sandoval, Investigador sobre Seguridad Pública en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

³⁴² Entrevista personal realizada a la Dra. Maria Elena Morera, Presidenta de México Unido Contra la Delincuencia.

4.1 Juicios orales

Una de las principales propuestas contenidas en las Iniciativas de Reforma de 2004 y 2007 son justamente los juicios orales. Al respecto se han emitido muchas opiniones.

El Lic. Aguilar menciona lo siguiente: “estamos ahorita en la panacea de los juicios orales, eso es lo que nos va a sacar del problema, que para mí creo que eso es importante pero eso sólo es perder el orden, el método y la disciplina, si nosotros nos vamos a avocar a tener juicios orales, pues eso significa que estamos ya reconociendo injustamente que vamos a seguir con delincuencia, que vamos a seguir con fallas en el área de prevención, que el ministerio público, va a seguir teniendo mucho trabajo, porque vamos a seguir mandando más delincuentes al poder judicial para que a través de juicios orales la justicia sea expedita... al hablar de juicios orales, yo quiero leer que estamos reconociendo que no podemos bajar la delincuencia y eso me preocupa, yo más bien en lugar de los juicios orales estaría enfocado en fortalecer el sistema de prevención, tenemos que bajar los índices delictivos, eso es lo más urgente, y con medidas preventivas o decimos situacionales, tienen fines sociales, atacar las causas que originan la delincuencia, la meta es, yo me enfocaría más a la prevención que a los juicios orales, porque además con los juicios orales ni siquiera tenemos claridad, hay mucha leyenda, claro que puede ser un mecanismo importante para atender de manera acelerada los problemas de delincuencia, que además ni siquiera es para los grandes temas, porque estoy seguro que con juicios orales no vamos a acabar con los delincuentes, mucho menos con los delincuentes del crimen organizado, yo creo que será para juicios menores.”³⁴³

La Dra. María Elena Morera externó que: “es muy importante transitar a juicios orales, sin embargo yo creo que se tiene que transitar con todas las precauciones y se tiene que transitar con todos los tiempos necesarios porque si no se va a colapsar el sistema y para que lleguemos a tener realmente un sistema acusatorio necesitamos despresurizar el sistema y meter procesos de mediación de reconciliación penas alternativas, porque si no, no va a haber jueces suficientes para todos los juicios orales que se tengan que implementar”.³⁴⁴

Así pues, sin profundizar demasiado en el tema de los juicios orales se debe tener la conciencia de que es una reforma que requiere de cambios profundos en el sistema de procuración y administración de justicia que ni técnica ni humanamente serán posibles en nuestro país en los siguientes años.

Para llegar a tener juicios orales en México se requiere de la capacitación de personal, de la creación de infraestructura en la que se diseñen espacios específicos para la celebración de los juicios, así como la tecnología necesaria y los insumos para llevarlos a cabo.

Aún y cuando logre concretarse esta reforma se requerirá de mucho tiempo y esfuerzos institucionales para llevarla a cabo, y quizá el impacto no sea tan grande como se espera, pues estará enfocado a los delitos de menor gravedad.

³⁴³ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³⁴⁴ Entrevista personal realizada a la Dra. María Elena Morera, Presidenta de México Unido Contra la Delincuencia.

5. ¿Qué hace falta para fortalecer la democracia, el federalismo y la división de poderes en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal?

Son muchos los temas pendientes para fortalecer la democracia, el federalismo y la división de poderes en nuestro país, sin embargo es el rumbo que como Nación hemos asumido, y sobre esa ruta deben seguir los esfuerzos.

En el caso del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal la labor es todavía mucho más ardua, pues se encuentra en una situación de desventaja por el largo periodo de abandono en el que las dependencias del Sistema estuvieron sumergidas.

Al mismo tiempo hay temas sobre democracia, federalismo y división de poderes, que pueden llegar a ser complicados para el propio sistema, por su naturaleza de control y mantenimiento del orden. No obstante se deben realizar acciones para fortalecer estos temas que son sustento de nuestro sistema político. Al respecto se tienen algunas propuestas:

El Lic. Aguilar señala "me desespera que se pierda el tiempo debatiendo nuevas iniciativas, aprovechemos lo que tenemos, aprovechemos el Consejo Nacional de Seguridad Pública, reúnanse periódicamente, firmen los Convenios de Coordinación con los Estados, y los Anexos Técnicos oportunamente, háganlo de a de veras, y oportunamente los Consejos de Seguridad Estatal que se reúnan mensualmente con los presidentes municipales, para que ahí vean la problemática, para que se tomen decisiones."³⁴⁵

Se deben aprovechar los mecanismos ya implementados, todo el arsenal jurídico programático desplegado para cumplimentar el Programa Nacional de Seguridad Pública. Asimismo se deben reactivar las acciones en el nivel municipal para rescatar del abandono a los municipios del país.

El Mtro. Mendoza Mora señala que "sería necesario tratar de fortalecer esquemas institucionales alternativos. Como incrementar el número de comisiones que participan en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en los Consejos Estatales, en los Consejos Municipales, quizá también en las Conferencias especializadas, que hubiese comisiones responsables de acciones concretas en las cuales se pudiera con el debido respaldo jurídico reunir a funcionarios que estuvieran exclusivamente avocados a realizar un trabajo o una misión en particular."³⁴⁶

Esta propuesta es interesante pues propone que los espacios que han sido creados para la formación de consensos sobre el tema de la seguridad pública tengan una articulación que permita dar seguimiento a cada una de las decisiones ahí acotadas. Sin que esto signifique el engrosamiento de la estructura burocrática, pero sí el incremento de racionalidad logística en la que se tenga mayor nivel de organización entre los actores que confluyen en cada uno de los espacios.

³⁴⁵ Entrevista personal realizada al Lic. Aguilar Sánchez. Ex Coordinador Regional del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³⁴⁶ Entrevista personal realizada al Mtro. Mendoza Mora, Titular de la Columna de Seguridad Pública del Periódico El Economista.

El Mtro. Juan Salgado manifiesta que “hay instancias como la CONAGO en la cual los Gobernadores pedían que se hicieran operativos en sus entidades como los que se estaban comenzando a hacer en Michoacán en aquel momento y que definitivamente aquí es algo importante de revisar porque digamos esta cesión de soberanía de los estados pues va acompañada también de un esfuerzo centralizador a nivel federal, entonces no hay como un freno.”³⁴⁷

La coordinación con la federación debe ser justamente esa coordinación, evitando la centralización de los programas y políticas que nos llevarían a una dinámica desvirtuada del federalismo y la democracia. Entonces deben existir los criterios específicos de participación de la federación en la seguridad pública local.

La Dra. María Elena Morera hace una observación sobre los municipios que han derogado sus responsabilidades de seguridad pública -anteriormente contenidas en el artículo 115 constitucional- a la federación lo cual ha sido algo contraproducente. En este sentido cada uno de los niveles que integran la federación debe acatar sus responsabilidades dentro del marco de su jurisdicción.

Así pues, comenta: “Lo que sí se ha logrado es algo contraproducente, muchos de los municipios han delegado mucho de su obligación a la federación, entonces resulta que ahora no lo hacen, entonces yo creo la reforma de 1994 no quedó completa porque quienes comenzaban a dirigir la Secretaría de Seguridad Pública federal, rompieron con esa parte importante que era la reforma y no coordinaron a los estados, y los estados cada quien siguió haciendo las cosas como quería pero además con dinero federal que a nadie le daba cuentas.”³⁴⁸

Finalmente añade: “Yo creo que son muchos los pendientes, pero sobre todo llevar políticas de abajo hacía arriba, no solamente de arriba hacía abajo. Por ejemplo, acabamos de ir a Monterrey hace unos meses a la inauguración del programa de espacios seguros, que es un programa importante del Gobierno Federal, pero a la fecha a la población no se le ha preguntado que es lo que quieren que se haga en ese lugar. Y las políticas tienen que tomar en cuenta lo que se quiere y lo que se tiene, de lo que se puede hacer también de abajo hacía arriba, para fortalecer el federalismo se tiene que tomar en cuenta a los que están abajo”.³⁴⁹

Debe existir una estructura realmente federal en la cual los diferentes niveles de gobierno acaten sus responsabilidades sin sobrepasar su marco de jurisdicción y siempre bajo una lógica y objetivo común en un esquema de coordinación.

³⁴⁷ Entrevista personal realizada al Mtro. Juan Salgado, Investigador sobre Seguridad Pública en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

³⁴⁸ Entrevista personal realizada a la Dra. María Elena Morera, Presidenta de México Unido Contra la Delincuencia.

³⁴⁹ *Ibid.*

CONCLUSIONES

El análisis político institucional sobre los procesos del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal es una herramienta de mucha utilidad para comprender los rezagos, la ineficiencia y la incoherencia para combatir el fenómeno de la inseguridad por parte de las dependencias que integran el Sistema en sus diferentes niveles de gobierno.

La seguridad pública y la justicia penal son una de las funciones primigenias del Estado, es su razón de ser y al mismo tiempo su columna vertebral, hoy en día es una de las principales demandas de la ciudadanía derivado de la ola de violencia y del incremento de los índices de inseguridad, así como del advenimiento de nuevos fenómenos como el narcotráfico y el crimen organizado.

En México la evolución del sistema ha sido lenta en el sentido de que aun y cuando es parte integral del Sistema Político Mexicano, no responde a la dinámica nacional de la democracia, el federalismo y la división de poderes. Si bien es cierto tenemos asignaturas pendientes en diferentes temáticas nacionales, el tema de la seguridad pública y la justicia penal es el que se encuentran en el mayor nivel de anquilosamiento.

Durante muchos años no se tuvieron reformas importantes para potenciar las funciones de la seguridad pública, incluso ni siquiera existía de manera formal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y fue hasta la gestión de Miguel de la Madrid cuando se reforma el artículo 115 Constitucional y se asienta el término seguridad pública como una de las funciones del Municipio. No obstante del importante avance de esta reforma, era insuficiente pues esta función se encontraba enunciada a lado de otras de menor trascendencia como rastro, panteones, parques y jardines, entre otras. Asimismo a nivel operativo no ofreció muchas soluciones, pues salvo algunos municipios con las posibilidades físicas y financieras pudieron sacar adelante esta importante y delicada función.

La Reforma de 1994, fue de gran trascendencia pues a través de ella se modificó el artículo 21 Constitucional, con el cual se instituye por una parte la coordinación entre los diferentes eslabones de la seguridad pública bajo una visión integral. Así las dependencias de prevención del delito, las de procuración de justicia, las de administración de justicia y las de readaptación social quedaron bajo un esquema de coordinación. También se asentaron los principios para que estas dependencias en sus diferentes niveles de gobierno se coordinaran en materia de seguridad pública.

Esta Reforma significó el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del federalismo, así como de la democracia. Es trascendente en el sentido de que responde a una realidad política y social, en la que era necesario articular a los diferentes eslabones hacia un mismo fin común: el combate a la inseguridad.

Fue una Reforma altamente discutida que generó gran expectativa entre los expertos, pues se propuso en un contexto en el que el clima político era delicado después del asesinato de Colosio, había un entorno social que vulneraba el sistema

político y con ello me refiero concretamente al levantamiento armado en Chiapas que creó suspicacias entre la población. Además había una situación económica poco favorable con la que se incrementó el índice delictivo.

En relación a la democracia y el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, se debe decir que la sociedad aún no está lista para ceñirse a un marco de Estado de Derecho, así como el Gobierno tampoco está lo suficientemente articulado como para responder a un esquema de transparencia y rendición de cuentas en estos delicados temas, así como tampoco para cumplimentar los diferentes compromisos que los derechos humanos exigen en la aplicación del orden y la justicia.

No obstante, no podemos decir que nos encontramos en cero, pues esta reforma abrió importantes espacios de deliberación en el que confluyeran los diferentes actores del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal. Esto es muy importante, pues los titulares de las dependencias del sistema tienen una naturaleza política inherente a los hombres en sociedad que en un entorno plural como el que ahora impera en nuestra realidad política se acrecienta. En ese sentido es necesario encontrar los mecanismos y canales para la discusión de los temas propios de su jurisdicción.

Por una parte se creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública en el que por primera vez en la historia se reúne a la República –los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República- para consensar sobre los temas de seguridad pública.

Se crean también conferencias auxiliares, como la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la de Prevención y Readaptación Social y la de Participación Municipal, y recientemente la de Secretarios de Seguridad Pública. Fueron creadas con el objetivo de reunir a deliberar a los titulares de los estados de la República.

No obstante de todos estos espacios debe decirse que han sido espacios desaprovechados, pues priva la improvisación y el desconocimiento de los programas, lo que nos ha llevado a no tener una verdadera política de seguridad pública. No hay verdadera discusión, ni voluntad política para hacerlo, únicamente se reúnen por una importante razón: los recursos financieros.

En el caso de las conferencias auxiliares, salvo la de Procuración de Justicia y en los últimos años la de Secretarios de Seguridad Pública se han reunido periódicamente. En el resto de las conferencias no ha ocurrido así, algunas parecieran tener una explicación natural: Por su parte la de readaptación social es una conferencia en la que sus titulares no tienen mucho impacto ni política, ni socialmente, pues readaptación es el último eslabón de la cadena, y en muchas entidades federativas no se encuentra muy bien definida orgánicamente pues se puede encontrar como una Dirección, o en el mejor de los casos como una Dirección General, pero en cualquiera de estas situaciones se encuentra en franca desventaja en cuestión de recursos físicos, humanos y materiales; Con respecto a la de participación municipal, pues resulta muy complicado reunir a los Presidentes Municipales de los municipios que integran la federación y los estados no han logrado articular algún mecanismo que permita coordinar al Gobierno estatal con los

municipios, asimismo la gestión municipal de únicamente tres años, se convierte en un período efímero que no les da mucho margen de acción a los Presidentes Municipales.

Por su parte -como ya anotaba- la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia es un espacio que si ha funcionado, pues además de sesionar periódicamente, cuenta con una estructura que le da seguimiento a los acuerdos, además de que existe voluntad por parte de los titulares las Procuradurías estatales de darle seguimiento. Además, y quizá esto sea lo más importante, muchos de sus acuerdos han logrado subir al seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública para ser discutidos.

Especial atención merece la CONAGO, pues aún y cuando ha despertado gran interés en la mayoría de los ciudadanos y sobre todo de los políticos; con respecto al tema de seguridad pública se debe ser muy cauto, pues ya existe un espacio en el que se reúnen los Gobernadores de los estados a discutir sobre seguridad pública, por lo que la existencia de dos espacios de esta naturaleza nos puede llevar a la duplicidad y a la confusión que puede ser muy dañina para un tema tan delicado como éste.

El tema del federalismo es uno de los más complejos en este país, pues aún y cuando está establecido como uno de los preceptos constitucionales que define nuestra forma de gobierno, en la práctica existen muchos problemas y diferencias de las cuales el tema de la seguridad pública no se evade.

Desde la reforma de 1994 se establecieron los mecanismos para federalizar la seguridad pública en principio con el establecimiento de un esquema de coordinación con el cual se dio cabida a la federación, los estados y los municipios es decir a los tres órdenes de gobierno, posteriormente se articularon mecanismos formales como los Convenios de Coordinación y sus respectivos Anexos Técnicos que la federación firmó con cada una de las entidades federativas. Sin embargo, estos no han sido del todo funcionales en el sentido de que no se ha logrado articular una política federal de seguridad pública, únicamente operan porque hay recursos económicos.

De esta manera los recursos financieros se convierten en el principal anzuelo por el cual las entidades federativas "se coordinan" con la federación sobre temas de seguridad pública, no obstante los ejes, programas y acciones enunciados formalmente no son cumplidos en su cabalidad, lo cual puede constatarse en los rezagos históricos en el ejercicio de los recursos o en el uso indebido de los recursos.

La relación entre los estados y los municipios en el tema de la seguridad pública es uno de los temas más complicados pues no se han logrado articular mecanismos de coordinación entre los estados y los municipios siendo que los municipios son los que se encuentran en las condiciones más precarias.

Con respecto a la división de poderes, hay diferentes frentes por los cuales se pueden analizar los procesos de la seguridad pública y justicia penal, por una parte la relación que existe entre las diferentes dependencias que integran la cadena de seguridad pública bajo la visión integral de la seguridad pública, es decir, la relación entre esferas de competencia diferente pero con competencias vinculadas que recaen en los poderes ejecutivos y judicial. El segundo punto de análisis puede realizarse a través del poder legislativo, concretamente de la revisión de los procesos legislativos en el que convergen los representantes de los diferentes partidos políticos.

En el seno del Congreso de la Unión a partir de la reforma de 1994 se fue dando una evolución para dar respuesta a la facultad producto de la modificación del artículo 73 Constitucional, en la que se asienta jurídicamente la potestad del Congreso para legislar sobre seguridad pública. Así hoy en día se cuenta con una Comisión de Seguridad Pública y Justicia Penal tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, se tiene un total de 88 legisladores de los diferentes partidos políticos para discutir este importante tema.

No obstante las agendas legislativas de cada partido que son las que dan eje a las iniciativas a presentar por cada partido político, son producto de la espontaneidad, adolecen de una apreciación de la realidad, y de las necesidades y posibilidades de las dependencias del Sistema y de los ciudadanos, los que nos ha llevado a caer en un debate sin fin, que lejos de construir un consenso nos lleva a un disenso absoluto en el que ni siquiera hay causas ni criterios justificados.

Con respecto a la relación de las dependencias que recaen en los diferentes poderes, se tiene que no hay una relación coordinada, pues existen muchos celos de tipo político entre los titulares de una dependencia y otra. La situación entre una entidad y otra tiene especificidades pues en algunos lugares las dependencias de prevención se encuentran en mejores condiciones que las de procuración de justicia o viceversa.

El número de reformas propuestas a partir de 1994, es asombroso y muchas de ellas no tienen más que un fin cosmético, es decir cambiar el nombre de una dependencia, proceso o programa a otro. Pero quizá las propuestas más preocupantes son aquellas en las que no hay una apreciación de la realidad y se realizan propuestas fuera del alcance de las dependencias, o contradictorias al respeto y vigencia de los derechos humanos.

En suma, no hemos logrado concluir la Reforma de 1994, muchos de los mecanismos creados no han sido consolidados y son temas de trascendencia nacional como la democracia, el federalismo y la división de poderes. Se requiere orientar los esfuerzos para fortalecer estos grandes temas que son la columna vertebral de nuestro sistema político mexicano, sin ellos no será posible sacar del anquilosamiento al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.

No podemos seguir en la dinámica de omitir las políticas que han sido funcionales, así pues al iniciar 2008 tenemos las primeras notas negativas sobre las negociaciones de seguridad pública, pues uno de los acuerdos fundamentales consiste en que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es la reunión de la República, tiene que sesionar para que en su seno se aprueben los ejes del Programa Nacional de Seguridad Pública que cada una de las entidades firmará con la Federación, no obstante este año ocurrió alreves: El Consejo Nacional de Seguridad Pública sesionó el 9 de enero, fecha en la cual algunas entidades federativas incluyendo el Distrito Federal, ya habían firmado su respectivo Convenio de Coordinación.

Se requiere de más que voluntad política, se requiere que los actores que forman parte del Sistema respeten los acuerdos, de que acaten los lineamientos federales con el ánimo de tener una política de seguridad pública coordinada en un marco democrático y federal.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña S., Pedro Pablo, **Seguridad e Inseguridad Urbana.**, Chile, 1998.
- Aguayo Quezada, Sergio (editor), **El Almanaque mexicano. Un compendio exhaustivo sobre México en un lenguaje accesible y claro**, Proceso/Grijalbo, México, 2000.
- Alvarado, Arturo, y Singrid Arzt (editores), **El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho**, El Colegio de México, México, 2001.
- Alvarez Icaza Longoria, Seguridad Pública, Constitución y Derechos Humanos en **Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario**, Porrúa, México, 2005.
- Álvarez Ledesma, Mario, **Derechos Humanos y víctimas del delito**, TOMO I y II, INACIPE, México, 2004.
- Arend Lijhart, **Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa**, Ediciones Prisma, México, 1988-
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy, **Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y política en los años noventa**, Santiago, Chile, CEPAL-ONU, Division de Desarrollo Social, serie políticas sociales, 1999.
- Bailey John y Jorge Chabat eds, **Transnational crime and public security: challenges to Mexico and United States**, San Diego, Centro de Estudios para México y Estados Unidos de la Universidad de California, 2002.
- Blanco García, Maria Isabel, **El Conflicto Social**, en: Manual de Sociología, Universidad de Valladolid, España, 2000.
- Bobbio, Norberto, Democracia, en: **Diccionario de Política**, S. XXI, México, 2005.
- Brian, Barry, **Teorías de la Justicia**, Gedisa, España, 1995.
- Burke P., John, **Responsabilidad burocrática**, Editorial Heliasta, Argentina, 1994.
- Carrillo Castro, Alejandro, **Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Descentralizada**, INAP, México, 2006.
- Carrillo Castro, Alejandro, **Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Descentralizada**, INAP, México, 2006.

Carrillo Flores, Fernando, **"Una década de reforma de la justicia en América Latina"** en Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe, Washinton D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Carrillo Prieto Ignacio, **Policía y estado democrático de derecho**, Editorial Porrúa, México, 2004.

Cerroni, Humberto, **Reglas y valores en la democracia**. Estado de Derecho, Estado Social, Estado de Cultura., Alianza Editorial/CONACULTA, México, 1991.

Coello Eboli, José Pablo, **Breves reflexiones en respecto a la iniciativa Presidencial para la Transformación del Poder Judicial y la Seguridad Pública**, 6 de Diciembre de 1994, México, 1994.

Crespo, José Antonio, **Cultura cívica y consolidación democrática bajo el régimen de Fox**, en Cultura política.

Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006, SEGOB, México, 2007.

Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional, CIDE. México, 2002

Durand Ponte, Víctor Manuel, **Cultura Política y Participación Ciudadana**, en Cultura política, México, UAM Iztapalapa.

Eric J. Howsban, **Historia del Siglo XX**, Ed. Crítica, Buenos Aires, 1998. , p. 568

Estado y Seguridad Pública, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, SSP/FCE, México, 2005.

Fernández Ruiz, Jorge, **Seguridad Pública Municipal**, UNAM/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia, México, 2003.

Fillat Martínez, Napoleón, **La evolución de la procuración de justicia**, en: Iter Criminis, Revista de Ciencias Penales, N. 8, INACIPE, México, Octubre-Diciembre 2003.

Gamboa Montejano, Claudia, **Seguridad Pública: Leyes, políticas y programas de gobierno, en México y varios países del mundo**, Sistema Integral de Información y Documentación, de la Cámara de Diputados LVII Legislatura, Biblioteca del H. Congreso de la Unión, México, Noviembre de 1998.

García Ramírez, Sergio, **Panorama de la Justicia Penal**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

González de la Vega, René, **Políticas públicas en materia de criminalidad. Teoría de los escenarios 2000-2030**, Editorial Porrúa, México, 2001.

González Ruiz, Samuel, et. al., **Seguridad pública en México**, UNAM, Serie de Justicia, México, 1994.

González Ruiz, Seguridad Pública y Derechos Humanos: Acciones positivas estatales para su efectiva garantía, en **Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario**, Porrúa, México, 2005.

Guerra Leal, **La Grilla**, México, Editorial Diana, 1978.

Habermas, Jürgen, **La inclusión del otro**, Paídos, España.

Hernández Juan (Editor), Vicente Fox, **Sueños, retos y amenazas**, The Center for US-México Studies, The University of Texas, Series: Mexican leaders of the 21st Century.

Hobbes, Thomas, **El Leviatán**, FCE, México.

Homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, Análisis, Críticas y Perspectivas, INACIPE, México, 2004.

Hume, David, **Tratado de la Naturaleza Humana**, Gernika, México, 1992.

Huntington, Samuel P., **Condiciones para una democracia estable**, en Estudios Públicos N. 22, Centro de Estudios Públicos, Chile, 1986.

Huntington, Samuel P., **El sobrio significado de la democracia**, en Estudios Públicos N. 33, Centro de Estudios Públicos, Chile, 1989.

Joan Josep Queralt y Elena Jiménez Quintana, **Manual de Policía Judicial**, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989.

José María Beneyto, **Apocalipsis de la modernidad. El decisionismo político de Donoso Cortés**, Barcelona, Gedisa, 1993.

José María Rico (comp.), **Policía y sociedad democrática**, Alianza Editorial, 1983, España. **Justicia Penal y Transición democrática en América Latina**, Siglo XXI, México, 1997.

Kelsen, Hans, **¿Qué es la Justicia?**, Ariel, España, 1992.

La lucha contra el crimen organizado. La experiencia de Giovanni Falcone, Procuraduría General de la República, 3ra Edición, México, 1996.

Locke, John, **Ensayo sobre el gobierno civil**, Ediciones Gernika, México, 2003.

Maquiavelo, **Discurso sobre la primera década de Tito Livio**, en: Obras Políticas, Instituto Cubano del Libro, Cuba, 1971.

Maquiavelo, **El príncipe**, Capítulo XVII, Porrúa, México.

Márquez Padilla, Castro Rea (coordinadores), **El nuevo federalismo en América del Norte**, UNAM/CISAN, México, 2000.

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

Medrano Sánchez, Gustavo, **La seguridad pública en América Latina**, Buenos Aires, Centro de Estudios de América Latina.

Merino, Mauricio, **En busca de la democracia municipal**, Colegio de México, México, 1994.

Montiel, Luis Enrique Concepción, **el Discurso presidencial en México, El sexenio de Carlos Salinas de Gortari**, Porrúa, México.

Nonell, R, **Transparencia y buen gobierno**, UPC, Barcelona, 2002.

O'Donnell, Schmitter, y Whitehead (compiladores), **Transiciones desde un gobierno autoritario, América Latina**, Paídos, Argentina, 1988.

Peñaloza, Pedro José, Garza Salinas, Mario A., **Los desafíos de la Seguridad Pública en México**, UIA/UNAM/PGR, México, 2002.

Notas graves y agudas de la seguridad pública, INACIPE, México, 2003.

Seguridad Pública: La crisis de un paradigma, en **Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario**, Porrúa, México, 2005.

Pérez García Gabriela, **Diagnóstico sobre la Seguridad Pública en México**, FUNDAR, México, 2004.

Principales resultados, **Conociendo a los ciudadanos mexicanos**, Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, SEGOB/Fundación Este País, México, 2003.

Rawls, **Teoría de la Justicia**, FCE, México, 1978.

Rico, José M., **Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea**, S. XXI, 5ª. Edición, México, 1998.

Rico, José María y Chinchilla, Laura, **Seguridad Ciudadana en América Latina**, S. XXI, México, 2002.

Rodríguez Manzanera, Luis, **Clásicos de Criminología**, INACIPE, México, 2004.

Rousseau, **El Contrato Social**, Porrúa. México.

Salazar, Ana María, **Seguridad Nacional Hoy**. El reto de las democracias, Nuevo Siglo Aguilar, México, 2002.

Salinas de Gortari, Carlos, Mexico. **Un paso difícil a la modernidad**, Plaza & Janes, México, 2000.

Sandoval Ulloa, José G., **Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, 2da Edición, México, 2000.

Sanz Mulas, Nieves, **Alternativas a la prisión**, INACIPE, México, 2004.

Tena Ramírez, Felipe, **Leyes Fundamentales de México, 1808-2005**, Porrúa, México, 2005.

Tocqueville, Alexis, **El Antiguo Régimen y la Revolución**, Alianza Editorial, Madrid, 2004.

Valencia Carmona, Salvador (coord), **El municipio en México y en el Mundo**, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, UNAM, IIJ, 2005.

Valverde Viesca, Karla, **Anhelos democráticos y crisis institucional en México**, en Cultura Política.

Vargas Casillas, Leticia A., **Reformas en materia de delincuencia organizada y seguridad pública en los últimos cinco años**, IIJ/UNAM, México.

Vargas Casillas, Leticia A., **Reformas en materia de delincuencia organizada y seguridad pública en los últimos cinco años**, IIJ/UNAM, México.

Waller, Irvin, **Apoyo gubernamental a las víctimas del delito**, INACIPE, México, 2004.

Walzer, Michael, **Las esferas de la Justicia**, 2ª edición, FCE, México, 2004

HEMEROGRAFÍA.

Batiz, Bernardo, **¿Fin del ciudadano?** En la Jornada del 10 de abril de 1996, México.

Encuesta sobre seguridad pública, Periódico Reforma, 10 de Octubre de 1996

A puerta cerrada, Campa Cifrián fue investido secretario ejecutivo del SNSP, publicado en la Jornada el Martes 23 de enero de 2007.

Presenta saldo negativo el Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado en el Siglo de Torreón el 02 de enero de 2007

Dirección de Comunicación Social de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, **Boletín No. 104**, 05 de junio de 2006

Jorge, Fernández Menéndez, **Las firmas de hoy**, Milenio.com, 24 de agosto de 2005.

Gustavo Castillo y Georgina Saldierna, **Aplicarán en Guerrero el México Seguro modificado**, La Jornada, Viernes 12 de agosto de 2005

SITIOS ELECTRÓNICOS

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

Sitio de Presidencia para el seguimiento de la Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.

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

Sitio de enlace de la Secretaría de la Función Pública para llevar a cabo un monitoreo ciudadano.

www.gobernacion.gob.mx

Sitio oficial de la Secretaría de Gobernación

www.icesi.com

Sitio electrónico del Instituto Ciudadano sobre Estudios de la Inseguridad en el que se encuentra información sobre seguridad pública además de las encuestas nacionales.

www.pfp.gob.mx

Sitio oficial de la Policía Federal Preventiva PFP

www.ssp.gob.mx

Sitio electrónico de la Secretaría de Seguridad Pública.

www.pgr.gob.mx

Sitio oficial de la Procuraduría General de la República.

www.eluniversal.com.mx

Sitio electrónico del periódico el Universal.

www.reforma.com

Sitio electrónico del periódico Reforma.

www.halcon.laguna.ual.mx/centro/seguridad.html

Portal del Centro de Estudios sobre Seguridad Pública y Derechos Humanos de la Laguna del Estado de Coahuila

www.e-local.gob.mx/

Sitio gubernamental sobre desarrollo local.

www.sre.gob.mx

Página de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

www.sil.gob.mx

Sistema de Investigación Legislativa.

www.seguridadpublica.gob.mx

Coordina, Integra, Responde. Portal sobre seguridad pública del Gobierno Federal.

www.elregional.com.mx/

Página del periódico el Regional.

www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/

Portal de Transparencia Mexicana, donde se publica anualmente el Índice de Corrupción y Buen Gobierno.

www.sisi.org.mx/

Sitio del Sistema de Solicitud de Información del IFAI.

www.ifai.org.mx

Portal del Instituto Federal de Acceso a la Información.

www.derechoshumanos.gob.mx/

Sitio oficial del Programa Nacional de Derechos Humanos.

www.corresponsabilidad.gob.mx/

Portal de las Acciones de Fomento de la Administración Pública Federal para las Organizaciones de la Sociedad Civil.

www.informe.gob.mx

Sitio Oficial en el que se publican los Informes de Gobierno Federal.

www.etcetera.com.mx

Sitio del Semanario Etcétera.