



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO

**“ DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA
ACTUAL”.**

T E S I S

**Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta

AGUILAR JIMENEZ MARÍA CRISTINA

Director de Tesis

Eugenio castellanos Malo

Querétaro; Qro. Marzo 2002.

BIBLIOTECA CENTRAL UAQ
“ROBERTO RUIZ OBREGON”

No. de Ingreso 1466672 1
No. Título _____
Clas. TS
353.36
A283d



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO

**“ DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA
ACTUAL”.**

T E S I S

**Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta

AGUILAR JIMENEZ MARÍA CRISTINA

Director de Tesis

Eugenio castellanos Malo

Querétaro; Qro. Marzo 2002.

BIBLIOTECA CENTRAL UAQ
“ROBERTO RUIZ OBREGON”

No. Dep. N66677 1
No. título _____
Clas. TS
353.36
A283d

RECONOCIMIENTOS

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

ASPECTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

- 1.1 Seguridad medieval absolutista
- 1.2 Seguridad Pública en el Estado Moderno
- 1.3 Orden Jurídico de la Policía
- 1.4 Origen del concepto de Seguridad Pública
- 1.5 Noción de Seguridad
- 1.6 Concepto de Seguridad Pública
- 1.7 Concepto de Policía

CAPÍTULO II

POLÍTICA CRIMINAL EN MÉXICO

- 2.1 Estado – Sociedad
- 2.2 La Política Estatal de la Seguridad Pública
- 2.3 La Política Institucional de la Seguridad Pública
- 2.4 Programas de Seguridad Pública en México

CAPÍTULO III

FORMACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

- 3.1 Formación en los Institutos y Academia de Policía

3 2 La Profesionalización de la Seguridad Pública:

A) La política de profesionalización

B) La academia nacional de seguridad pública

3 3 Las Escuelas a nivel superior en la formación profesional de los directivos de la seguridad pública

CAPÍTULO IV

PREVENCIÓN DEL DELITO Y CONDUCTAS INFRACCIONALES

4 1 Prevención Social

4 2 Prevención Institucional

4 3 Política de Prevención

CAPÍTULO V

MODELO DE SEGURIDAD PÚBLICA

5 1 La Policía Nacional

5 2 Seguridad Nacional

5 3 Seguridad pública y delincuencia organizada

CAPÍTULO VI

6 1 Marco Jurídico de la Seguridad Pública

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES

RECONOCIMIENTOS

Expreso mis agradecimientos a muchas personas que han sido el eslabòn para mi formaciòn acadèmica. A ti mi Universidad Autònoma de Querètaro que me abriste las puertas de la enseñaanza y porque he aprendido que la mejor arma para luchar por el progreso es esta, la excelencia acadèmica.

Expresò mi más grande reconocimiento a mis maestros, Lic. Eugenio Castellanos Malo y Dr. Cèsar Lachira Saenz, notables acadèmicos, que con su apoyo, no sòlo intelectual sino en diversas ocasiones solidariamente en esta investigaciòn, han emitido sus opiniones sin ningùn interès, más el de que alcanzarà la meta.

Con la intenciòn de expresar ya no mis convicciones sino mis sentimientos, he dejado en este apartado a mis seres queridos. Expreso mi gratitud a mi madre el mejor ejemplo de mi vida, a mis hijos Oscar Ivàn y Carlos Abraham Ordòñez Aguilar que son mi esencia e inspiraciòn, a mi hermana Rosa Maria, que siempre me ha brindado su más sincero apoyo.

Agradezco al Lic. Jorge Araujo Estrada que siempre dispuesto, aportò conocimiento y experiencia en la materia. A mis amigos que compartieron conmigo el entusiasmo de vivir la Universidad.

INTRODUCCIÓN

El primer capítulo comprende una reflexión histórica en el tema de la Seguridad Pública en los diferentes momentos históricos, así como su compleja concepción que por una parte, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se entiende como servicio público y, por otra, se entiende como función de acuerdo con la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De la anterior Ley se determina entonces que la seguridad pública es la función a cargo del Estado y cuyos fines son los de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Así la Seguridad Pública es entendida como ese conjunto de normas, 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 policía administrativa. Sus objetivos fundamentales son la protección del individuo y sus bienes, el establecimiento de condiciones de convivencia pacífica y el mantenimiento del orden público.

En el segundo capítulo se analiza el plano político de la seguridad pública la cual aparece como un conjunto de decisiones y acciones de las autoridades, aisladas, que se establecen en programas discontinuos y sustentados en información no verificada ni estudiada con rigor científico, pero, sobre todo, sometida a voluntades políticas con muy poco conocimiento de la realidad social de la comunidad, ocasionando

desconcierto y desconfianza entre la población, así como en los funcionarios responsables de instrumentar esa política.

Las políticas que se han generado carecen de ser integrales y cuya tarea de prevención del delito, de policía preventiva y judicial, del Ministerio Público para la procuración de justicia, del Poder Judicial para la impartición de justicia, así como de readaptación social, se conciben como responsables vinculadas e, incluso en algunos casos, independientes en su ejecución y en sus resultados.

Se prevé que la seguridad pública signifique una real política de estado, que se apoye en programas de gobierno precisos y transparentes, con órdenes de prioridades y cuya asignación de tareas estén perfectamente establecidas.

En el Tercer capítulo se estudia a la profesionalización como el elemento fundamental para poder enfrentar a la delincuencia y que busca consolidar la capacitación integral del personal de Seguridad Pública, para que, de tal manera la sociedad recobre la confianza en las instituciones y en las personas responsables de prevenir, procurar e impartir justicia.

Pues actualmente, la seguridad pública se destaca por la carencia de una cultura de profesionalización en sus miembros.

En este capítulo se anexa un comparativo de carreras de policía en otros países

En el capítulo Cuarto se establece la importancia de la participación ciudadana y de la cooperación interinstitucional en la prevención de delito o infracción a las normas jurídicas. Se habla de una política de prevención del delito y conductas infraccionales cuyas líneas de acción estén sustentadas en un marco jurídico definido por la legalidad constitucional y leyes que existen en materia de seguridad pública. Así

como la integración de la profesionalización y coordinación nacional de las instituciones de seguridad pública y otros servicios públicos de apoyo al servicio social e individual.

El capítulo Quinto hace mención al elemento de la fuerza pública que es la policía la cual se destaca por su escasa capacidad para combatir a la delincuencia, pues esta la ha rebasado en mucho.

Se presenta un comparativo de carrera policial en diferentes países, los cuales demuestran que para avanzar con eficacia y eficiencia en cuanto a seguridad pública se requiere calidad y no cantidad, caso contrario en México, pues hay un exceso en cuerpos de policía.

En este capítulo también se deja un apartado a la seguridad nacional pues se le ha considerado como condición imprescindible para la permanencia del orden soberano, entendiéndose por tal el desarrollo integral de la nación, así como el instrumento esencial para mantener la condición de paz, libertad y justicia social.

Derivado de lo anterior se verá como las FF AA han intervenido en la seguridad pública, dado la incapacidad de los elementos de policía para enfrentar a la delincuencia, así como también se analiza como esto puede afectar las garantías individuales, establecidas en nuestra Constitución.

Se manifiesta también la Delincuencia Organizada en este capítulo, pues no puede dejarse a un lado, mucho menos cuando se ha demostrado que la delincuencia día con día se organiza, se prepara, e inclusive esta más sofisticada que la policía.

El capítulo Sexto es medular en el estudio de la seguridad pública, pues si estamos hablando de vivir en un entorno de seguridad que nos brinde orden y paz, ésta debe de generarse a partir de que existan Leyes que la regulen

Muchos de los problemas de la inseguridad se dan gracias a que no existen normas claras, precisas, de donde se deriven funciones o competencias de los diferentes órganos de la seguridad pública.

El ultimo capitulo abarca las conclusiones del trabajo, las cuales afirman el problema de la inseguridad pública la cual se demuestra en el contenido de la investigacion, así como las aportaciones de propuesta para una mejor seguridad publica en México.

CAPITULO I

ASPECTOS TEÓRICOS E HISTORICOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.

1.1 Seguridad medieval y absolutista.

La importancia de las leyes como mediadoras entre los gobernantes y gobernados ha estado presente en Occidente por lo menos durante los últimos 900 años sin embargo para el pensamiento moderno esta idea ha sido muy relevante esto se debe al periodo denominado " absolutista " (XVII –XVII), que interrumpió esa continuidad. Los pensadores políticos del absolutismo tomaron y desvirtuaron algunas de las ideas de sus antecesores para justificar al gobernante arbitrario que, sin Parlamento o Corte (formado por súbditos), con quien pactar para establecer privilegios y deberes mutuos, lo hacían de manera unilateral.

Las relaciones entre los soberanos y los súbditos estaban reguladas, por lo menos hasta el siglo XVI, por la aceptación de " pactos ". los cuales establecían deberes del príncipe hacia sus súbditos, y viceversa, así también condiciones en las que los gobernados podían desconocer, desobedecer o, incluso, luchar contra el príncipe si éste transgredía los acuerdos pactados, tales como los antiguos derechos, la libertad habitual, la inviolabilidad de domicilio, protección contra las detenciones arbitrarias, y pagos de impuestos, etcetera

La seguridad de las personas y circulación de las mercancías, son elementos importantes de dichos pactos políticos los cuales dieron origen a la monopolización

de la seguridad como un pilar del Estado moderno, están presentes, por supuesto, en la transición histórica entre uno y otro régimen, transición que conocemos como Estado absolutista.

Como poder “asegurador”, “el aparato estatal encontró en el concepto de seguridad su principio de reproducción, bajo el nombre de seguridad, tanto en la protección de los súbditos como parte de la riqueza del territorio del Estado, como en la protección de su instrumental gubernamental (leyes, bandos, instancias administrativas y especialmente, en la regularidad pacificada de la vida social y política).”¹

Así el concepto de seguridad, “entendida como paz o tranquilidad de la vida de los súbditos y comercio en las ciudades y caminos fue, desde el siglo XV, elemento o categoría e institución constituyente de la génesis del Estado moderno, es decir, parte integral de la legitimidad pactada y del objetivo del gobierno de los príncipes medievales, y posteriormente, de los soberanos absolutistas y de los gobernantes liberales.”²

¹ YAÑEZ ROMERO, José Arturo. *Policía Mexicana cultura política. (in) seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876* México, Distrito Federal. Universidad Autónoma Metropolitana, 1999. p. 36.

² Idem. P. 37.

La actuación del gobierno en el absolutismo de los siglos XVI y XVIII dio origen a instituciones (Tribunales, ejércitos, diplomacia, administración, etc.) así como sus correspondientes conceptos jurídico – políticos, los cuales debían funcionar conforme a la voluntad soberana de regir la vida y “ felicidad “ de los súbditos aún sin el consentimiento de estos últimos.

En estas condiciones de carácter social y político se generó la llamada Ciencia de la Policía, como figura de aplicación gubernativa y jurídica del antigua *ius politiae* creado por Carlomagno en el siglo IX, que se ha considerado el antecedente más claro de la moderna ciencia de la administración pública.

El fin de la policía era la felicidad del Estado mediante la sabiduría de sus reglamentos, y así como también aumentar su poder tanto como sea capaz.

En el inicio del siglo XVII (1611) , “ Turquet de Mayenne presenta ante los Estados Generales de Holanda uno de sus primeros proyectos utópicos de Estado con buena policía, donde recomienda la existencia de cuatro grandes dignatarios junto al rey, encargados de la justicia, la hacienda, el ejército y otro de la policía; ello con la finalidad de organizar la vida social desde el Estado, y cuyo objetivo es el hombre ”³

En el siglo XVII la noción de policía es demasiado amplia y abarca todos los sectores de la vida cotidiana así como : la administración de la ciudad, la limpieza de las calles, etcétera, tal como se entendía durante el absolutismo hasta 1789, pues de tal manera estaba conceptuada por la Ciencia de la Policía, se le concebía como el arte de gobernar.

³GONZÁLEZ RUIZ , Samuel, et al. Seguridad Pública en México Problemas, perspectivas y propuestas. México Distrito Federal. Universidad Autónoma de México. 1994 p 26.

La policía como una de las características políticas del absolutismo, como grupo especializado de servidores del rey, y cuya función es de vigilancia preventiva, cambian las condiciones de inseguridad de los subditos de los burgos, villas y caminos; la habituación subjetiva de los habitantes de mantener expectativas y predisposiciones a ser protegidos, a mantener cierta regularidad en la pacificidad de la vida de las ciudades; dicho cambio es generado, por las rondas y vigilancia

“ Catalán y Bassols en su obra Las Instituciones, de 1775, permite discernir dos niveles del término Policía. Como gobierno interior del Estado y la otra que se relaciona con la salubridad, comodidad, de la seguridad de la vida y los bienes de los súbditos. Entre los objetivos que atribuye a la policía esta la seguridad pública que comprende la protección y defensa, utilizando medios de prevención, en beneficio de los particulares, dentro y fuera de las poblaciones. La seguridad para Bassols, no es un logro posterior, es decir la intervención represiva, sino debe ser un fin de la policía, a través de medidas preventivas. Ciertamente, lejos de la noción de los derechos humanos, Bassols define la idea más conocida de prevención dentro de la Seguridad Pública.”⁴

De tal manera a finales del siglo XVIII, a la Policía se le atribuye la función de Seguridad Pública.

1.2 Seguridad Pública en el Estado Moderno

Entre los principales conceptos del pensamiento filosófico y político para el establecimiento del Estado moderno liberal, destacan el de la soberanía, legitimidad

⁴ YAÑEZ ROMERO, op. cit p 40.

del poder público y , sobre todo, la libertad, así como los derechos del hombre, y la división de poderes.

El ilustrativo Montesquieu decía, a mediados del siglo XVIII, que la libertad política esta garantizada por la libertad de hacer lo que las leyes permiten, así como de la limitación y división del poder del Estado Pero tambien manifiesta, a manera de complementación, que “ La libertad política del ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que cada uno tiene de su seguridad Y para que exista la libertad es necesario que el gobierno sea tal que ningun ciudadano pueda temer nada de otro ”⁵

Así al establecer una causalidad entre libertad y seguridad, la seguridad se instituyó como uno de los derechos del hombre conforme a la razón y dentro del Estado moderno, como consecuencia del triunfo del pensamiento liberal

Conformándose en una sola institución política, seguridad y policía, la vertiente dominante de la política que triunfo la despolitizó v. a su vez, la convirtió en una simple oficina de gobierno dejando que su función se regulara por decretos dictados por las autoridades administrativas, sin ninguna base constitucional, dejando a un lado la seguridad como parte de los derechos del ciudadano

La versión liberal triunfante de Policía es, “ la de proteger los intereses del estado, del nuevo “ orden público ” o sistema político liberal vigente (constitucional) con la

⁵ Idem. p 44

condición de convertirse en un instrumento administrativo, anticriminal, vigilante; alejado de toda sospecha política.”⁶

Establecer que el sentido político de la Seguridad Pública implica la garantía de inviolabilidad de los derechos y libertades del ciudadano sostenida por un eficiente y limitado instrumental institucional, protegida por una amplia política social del gobierno que mantenga las condiciones de desarrollo y bienestar material de la ciudadanía es manifestar la acepción a la versión no predominante, a favor de los gobernados, y opuesta a la acepción que los gobernantes del siglo XIX manejaron en nombre de las libertades, para reprimir a todos aquellos que no estaban de acuerdo con sus prácticas de gobierno⁷

En este sentido, cualquier desviación, de los fines de dicho Estado Liberal, y de su legalidad constitucional es, entonces, una violación a la seguridad pública, al llamado orden público, incluso, es motivo para utilizar la fuerza pública civil (las policías) a favor de los intereses personales de cualquier funcionario público. o en contra de cualquier derecho o libertad pública, se le considera una violencia, una transgresión, un estado de inseguridad pública.

⁶ GONZALEZ . op cit. p. 36.

⁷ YAÑEZ ROMERO. op cit p. 57

Esta tradición moderna, de seguridad como un derecho ciudadano, fue tomada en 1814 en la todavía la Nueva España por los redactores (insurgentes independentistas perseguidos por las autoridades virreinales, encabezados por el General Morelos) del Decreto Constitucional también llamada Constitución de Apatzingán, la cual define la seguridad como un derecho de los gobernados, así como la igualdad, la propiedad y la libertad.

En el artículo 27 define que la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: la cual no puede existir sin que fije la ley la limitación de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Este concepto liberal de seguridad considerada como protección ciudadana frente a los gobernantes y ante la función de la administración pública, pertenece la tradición liberal que no triunfó en México, tampoco en la Constitución de Cádiz, ni en otro texto jurídico se aludió a este derecho ciudadano, ni posteriormente en ninguna constitución.

Por ello es preciso hablar de *seguridad ciudadana* como función de la policía, ya que en realidad la función policial debe otorgar seguridad a los particulares respecto de sus bienes y sus personas y no proteger al statu quo^{*}

Es hasta 1856 en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, cuando la seguridad pública es incorporada a un texto constitucional Artículo 30 La

^{*} ORTIZ ORTIZ, Serafin. Función Policial y Seguridad Pública Mexico Distrito Federal. Mc Graw - Hill. 1998. p.32.

nación garantiza a sus habitantes la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad. Derechos que crítica Justo Sierra, diciendo que eran una “generosa utopía liberal”⁹

En México desde las centurias ha existido una figura para reglamentar la actuación de las personas en ámbito público, los llamados Bandos de Policía y Buen Gobierno del virreinato. Dichos Bandos han sido el instrumento jurídico y administrativo bajo el cual la administración colonial y liberal, organizaron de manera arbitraria la acción político – administrativa, así como la función de la policía.

Hacia los años de 1809 – 1821, 1821 – 1876, se fue formando un modelo híbrido. “ con elementos de la policía pública (vigilanista omnicompetente) de la fase virreinal y rasgos de la policía liberal (represiva, preventiva de los delitos y de utilidad gubernamental, que tendría como objetivo primordial servir a los intereses del gobernante, y no existía distinción entre seguridad pública y orden público, que servían a esos intereses por mantenerse en el poder en esta época en que se generaban múltiples problemas sociales.”¹⁰

Para los años 50's el diagnóstico de la escasa organización de la policía de seguridad era tema relevante de análisis y de opinión entre aquellos que tenía a su cargo asuntos públicos.

Al respecto dos autores Vanderlinden o Francisco Zarco, que en ellos destaca ya su noción de modernidad, manifiestan lo que debería ser la policía en la ciudad de

⁹ YAÑEZ ROMERO, op. cit. p. 58

¹⁰ Idem. p.66

México : “ No consiste la eficacia de la policia en el gran número de agentes, sino en la capacidad, en su dedicación “ (zarco, 1952 : 330).Sin embargo para el año de 1852 Francisco Zarco publicó dos artículos los cuales mencionaban que los alcaldes de cuartel, que tenían a su cargo la función de investigar y reprimir los delitos, a su vez proponía aumentar su número.¹¹

Ambos actores de dos momentos jurídicos de la seguridad pública (preventiva y represiva) giran entorno a la corrupción, a la falta de capacidad, ilegalidad y violación de las garantías individuales.

En los años 1821 – 1876, el mencionado modelo híbrido, al cual no se le distinguía a la seguridad pública del orden público, el gobernante le dio este nombre indistinto a sus intereses por mantenerse y luchar por el poder presidencial

1.3 Orden Jurídico de la Policía.

La Cultura de Bando Policial de los neogobernantes, no creó las reformas jurídicas e institucionales necesarias a fin de que la función de la policia moderna fuera correspondientemente homólogas. A manera de ejemplo no se creó constitucionalmente la figura del Ministerio Público o Fiscales, ni la de jueces de

¹¹ Idem. p. 148.

paz, tampoco se creó un código penal ni policial específico y mucho menos nacional. A diferencia con otros países como Francia o España en donde la función de la policía partía de un código o ley específica, en la ciudad de México sólo se regía por los Bandos de Policía, que estaban más destinados a administrar las "cosas" de la ciudad y sus relación con las personas, a discrecionalidad del gobernante

A falta de marco jurídico adecuado, la policía se subsumió en la lógica administrativa de Bandos de Policía antes que en la legalidad jurídico penal y jurídico administrativa moderna. El orden y seguridad pública, carecían de contenido y sustento legal moderno, así como su desvinculación con las garantías individuales, desde el interés político ya lo mencionaba lo asumio como sinónimos de la permanencia del gobernante en el poder.

En estas condiciones, el principal problema de la policía fue carecer de una ley general o ley secundaria específica que fijara sus competencias, funciones, estructura y procedimientos dentro de esta legalidad moderna, especialmente porque el argumento esencial de su actuación era asegurar la vigencia del conjunto de derechos y leyes contenidos en la concepción jurídica del orden público y de la policía administrativa como limitadora en las libertades en beneficio del interés público

En tal sentido, once son las condiciones estructurales más importantes que explican las deficiencias crónicas del ingrediente liberal de la policía mexicana al impedir que se construyera un órgano efectivamente moderno de seguridad pública en el Distrito Federal del siglo XIX

1) Escasa modernización del sistema judicial y de los códigos penales.

- 2) *Falta de normatividad constitucional y reglamentaria de la función policial como órgano de la administración pública, como institución de autoridad " gubernativa " o política.*
- 3) *Dependencia reglamentaria directa del poder ejecutivo.*
- 4) *Falta de una constitución para la ciudad en donde se garantiza el derecho a la seguridad (" Por el que se podía exigir de la sociedad protección y defensa de sus personas, intereses y derechos, para el goce pacífico de unos y de los otros " como lo estipularon varias constituciones estatales desde la segunda década de ese siglo (vid. Carrillo, 1986: 196).*
- 5) *Falta de formación y capacitación policial profesional.*
- 6) *Crónica creación desaparición de cuerpos de policía.*
- 7) *Indistinción funcional entre las actividades de la policía preventiva y la judicial.*
- 8) *La no reelaboración jurídica y normativa del instrumento administrativo llamado Bando de Policía y Buen Gobierno, acorde a la modernidad jurídica constitucional.*
- 9) *Permanencia, en textos constitutivos de la federación del asunto de la seguridad en turno a 2 dimensiones de la seguridad :*
 - a) *Seguridad interior exterior del estado (milicia)*
 - b) *Seguridad individual ante los procesos penales (jueces).*
- 10) *La idea predominante de policía como institución dedicada al combate a la delincuencia y la criminalidad y escaso margen de la idea de policía como protectora de los derechos y garantías individuales.*

11) Creencia animista en la "prevención" de las alteraciones al "orden público" y la "prevención" del delito.

12) Adscripción crónica de la policía liberal a los bandos de policía y buen gobierno

13) Falta de acuerdo e intervención del ayuntamiento de la ciudad sobre la policía.¹²

Debido a la arbitrariedad jurídica de conservar, proteger, vigilar y garantizar el orden público o la seguridad pública, la acción y función de la policía permaneció fuera de cualquier ley general, actuando al criterio del gobernante. Es decir, actuó y existió de manera extralegal debido a que en ninguna constitución, ley o reglamento se estableció o definió que era el orden público y cuál debía ser la función de la policía en relación a dicho concepto.

Esta es la versión liberal triunfante de seguridad pública, la versión instrumental, militarista de mantenimiento del "orden público" que, teniendo "claro" la función de policía, no se detiene a analizar teóricamente dicha función.

1. 4 Origen del concepto de Seguridad Pública.

Contrato, mercancía y seguridad son conceptos que enlazan y apuntan al surgimiento de la mentalidad estatal y la mentalidad burguesa pre-mercantilista, mentalidad esta

¹² Idem. p. 223-224.

que es raíz del concepto y necesidad de “ seguridad “ que adquiere gran relevancia desde finales del siglo XV, es decir, en pleno Renacimiento.

La seguridad de las personas y la circulación de las mercancías como elementos esenciales de los mencionados pactos políticos medievales que dieron origen a la monopolización de la seguridad como un pilar del Estado moderno.

La definición de “ seguridad “¹³, se puede entender como paz o tranquilidad de la vida de los súbditos y el comercio en las ciudades y caminos, fue, luego entonces desde el siglo XV parte integral de la legitimidad pactada y objetivo del sistema de gobierno de los príncipes y posteriormente, de los soberanos del absolutismo

La acción del gobierno absolutista tuvo como fundamento y expresión teórica la Ciencia de la Policía, y de igual manera involucró la seguridad en el sentido de protección a los bienes y personas.

“ Es particularmente ilustrativo el pensamiento del clérigo Catalán Dou y Bassols quien en su obra Las Instituciones, publicada en 1775, que entre sus objetivos atribuye a la policía, está la Seguridad Pública que comprende la protección y defensa, en cuanto sea posible y con medios preventivos, del sosiego, la vida, la salud, los bienes y la comodidad de los particulares, dentro y fuera de las poblaciones”.¹⁴

¹³Idem. p.25.

¹⁴ GONZÁLEZ. op. cit. p. 28.

La seguridad pública entonces, no es para Bassols, un logro posterior, es decir la consecuencia de una intervención represiva, sino un fin policial al que se tiende a través de medidas preventivas.

Para el establecimiento del Estado moderno como ya se menciona con anterioridad destacan los elementos conceptuales, tal como el de soberanía, legitimidad del poder público y, sobre todo la libertad y los derechos del hombre, así como la división de poderes.

Con estos elementos presentes, se puede decir que la línea de continuación del pensamiento político europeo medieval de las libertades pactadas, cristalizó singularmente junto a las ideas iusnaturalistas de los derechos naturales conforme a la razón. “ Por ejemplo, el artículo 3 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789; la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e indescritibles del hombre. Estos derechos son libertad, propiedad, seguridad, resistencia a la opresión, igualdad, y especialmente en el art 12; la garantía de los derechos del hombre y el ciudadano necesita una fuerza pública, esta fuerza es instituida para el beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes está confiada”.¹⁵

Estos derechos remiten a los contenidos de la Declaración de Derechos de los Norteamericanos de Virginia en el año de 1776, “ en su art 3 el gobierno es, o debe ser, instituido por la utilidad pública, la protección y la seguridad del pueblo”¹⁶

¹⁵ Idem. p. 30.

¹⁶ Idem. p. 31

De igual forma, “ en la Declaración francesa de 1793, en el art. 8; se dice que la seguridad consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades”¹⁷

Así es como se puede apreciar que la seguridad pública, con el ascenso del pensamiento liberal iusnaturalista, pasó de ser una de las obligaciones consuetudinarias de los príncipes premodernos a un derecho del hombre moderno y principal objetivo de su régimen político.

1.5 Noción de Seguridad

Para determinar lo que se entiende por Seguridad Pública, es importante primero comprender la noción de seguridad. “ El Diccionario de la Real Academia define seguridad como *calidad de seguro*, mientras que *seguro* es definido como *libre, o ausente de todo peligro, daño o riesgo*”¹⁸ Desde esta perspectiva, es importante señalar que la noción de seguridad tiene un aspecto subjetivo que se refiere al sentimiento de una persona de que no tiene peligro, y un elemento objetivo que se identifica con la ausencia real de peligro.

1.6 Concepto de Seguridad Pública

La noción de Seguridad Pública como ya se ha mencionado la caracterizan como la inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos, del particular,

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Idem. p 43

así como de las instituciones y organismos del Estado y de los portadores de soberanía. Esta visión está emparentada con la idea del poder de policía en sentido tan amplio que implica prácticamente toda acción del Estado.

La Seguridad Pública está relacionada con la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada, desde el punto de vista objetivo, *“como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa”*.¹⁹ Este concepto amplio de Seguridad Pública, incorpora las actividades de procuración e impartición de justicia, así como de la policía de seguridad pública.

La idea que fundamenta al Seguridad Pública y el Orden Público es la noción de peligro que exige que sea concreto y no abstracto. De esta manera, la seguridad pública tiene como función la de evitar el peligro. Mientras que el orden público es el conjunto de reglas no escritas en el ámbito público para el comportamiento del particular cuya observancia es contemplada como condición indispensable para una convivencia ordenada.

1.7 Concepto de Policía

El concepto *Politeia*²⁰ que deviene de la antigua Grecia significa identidad del sujeto con la polis, sin embargo no tiene ahí sus orígenes la policía, ésta surgió y se institucionalizó con el advenimiento del moderno Estado liberal de derecho. En un

¹⁹ Idem. p. 48

²⁰ ORTIZ, op. cit. p. 15

decreto promulgado por Luis XVI en enero de 1791, se creó la Gendarmería Nacional, antecedente directo de la moderna policía.

El concepto de policía en un sentido amplio abarca prácticamente todas las funciones de la administración del Estado. En un sentido más estricto, “ el concepto de policía se refiere al servicio público que tiene por fin lograr la paz y tranquilidad publica, mediante las acciones de ciertos agentes del Estado que tiene como función hacer respetar las leyes, previniendo la realización de delitos o de faltas administrativas que vulneran el orden público”.²¹

Se trata del orden que permite el que todos los ciudadanos puedan desarrollar sus derechos públicos, garantizados por la Constitución

La Seguridad Pública, como se ha definido en este capítulo no presenta ningún problema con los Derechos Humanos, los cuales se traducen en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las garantías que se establecen en los 29 primeros artículos de dicho texto. Dichas garantías regulan el marco dentro del cual el Estado de derecho puede actuar como autoridad En el cual impera el gobierno de leyes y no el de los hombres.

CAPITULO II

POLITICA CRIMINAL EN MÉXICO

2.1 Estado – Sociedad

Dotado de inteligencia y con sus manos, el hombre construye un mundo social

²¹ GONZÁLEZ. op. cit. p.54.

diverso al de la naturaleza cuyas fuerzas lo dominan. Ese orden es el llamado mundo de la cultura, el cual es resultado de un trabajo en común, de sus luchas por la supervivencia, de un afán por alcanzar una vida justa, armónica y civilizada, protegida por los altos valores como la libertad, la justicia social, el Derecho, y las estructuras democráticas.

La palabra sociedad es empleada con frecuencia como un término genérico que se refiere a una reunión de hombres en los que se producen fenómenos sociales, que establecen vínculos de solidaridad e instituciones económicas en relación con sus necesidades.

Hay varios conceptos de sociedad, que menciona SERRA ROJAS :

1.- Los conceptos de “ sociedad” y de “humanidad”, nos dice Joussain (Petit traite de Sociologie economique), “Son propiamente hablando una abstracción lo que existe son hombres viviendo en sociedad y, por consiguiente, grupos sociales, sociedades particulares”.

2.- También se habla de sociedad en un concepto circunstancial o transitorio de sociedad. Estos últimos son grupos transitorios, temporales, de fines concretos, parciales o particulares, como una sociedad recreativa, deportiva, comercial, industrial, cultural, científica, o como los pasajeros de un barco, de un avión, de un automóvil o de un ferrocarril, como un campamento militar, campos accidentales de trabajo y otros análogos.

3.- Más debemos limitarnos a un concepto relativo en sociedad, el más usual en el campo de los estudios sociológicos. En este caso la sociedad aparece como una reunión de seres humanos que integran un orden social superior, permanente,

asentado sobre un territorio para alcanzar los fines comunes, por medio de la acción recíproca o interacción social.²²

La sociedad nos comenta es la creadora de la cultura entendida originalmente como el cultivo del espíritu, luego como la misma obra social creadora de los bienes culturales, transitorios o permanentes transmisibles y estimulantes de la acción humana, encaminadas al perfeccionamiento del hombre “ La cultura meramente exterior y material recibe (en el área lingüística alemana)el nombre de civilización. Su misión es servir de base y supuesto a la cultura interior”

“ La palabra civilización tiene la misma raíz que civitas evoca la edad de los pueblos y de las ciudades. Civilización es el estado social de una humanidad que ha superado el nomadismo, arribando el régimen sedentario despues de triunfar de la crisis formidable que hace una brecha en la historia Comienza una nueva era, preñada de problemas pavorosos; la densidad creciente de la población y el progresivo agotamiento de la producción espontanea de la tierra, plantean el problema de la lucha por la vida, mediante el trabajo, y mas adelante, el problema del capital constituido con las riquezas ahorradas Se hace preciso adaptar a la nueva economía la estructura política; repisar la base del orden social, ahondar en la distinción del bien y el mal, relacionándola mas con la del voto lo tuyo y lo mio, restaurar una moral y una religión”.(Maurice Hariau, Principios de Derecho Publico y Constitucional, Prólogo, Madrid.)

²² SERRA ROJAS. Andres. Teoría General del Estado 2ª ed Mexico Distrito Federal Porrúa 1993 P 137.

La sociedad como elemento de una organización política tiene a si mismo elementos que la integran :

1.- Estamos en presencia de un grupo humano coherente, de acción general y unitaria.

2.- Este grupo se propone la cooperación y la realización de fines o intereses principales, como su propio mantenimiento, su preservación y su continuidad biológica.

3.- La obra social es continua, apremiante y arraigante para estimular las relaciones sociales complejas de seres humanos diversos en sexo, edad, condición económica, etc.

4.- El asentamiento territorial es necesario para asegurar la subsistencia y la acción social permanente,

5.- El grupo social es actuante, estimulante de la acción cultural colectiva en sus variadas relaciones y procesos y sobre la base de que dentro de una sociedad pueden existir multitud de culturas y que dentro de un Estado se pueden manifestar varias Naciones.

6.- El grupo social imprime su propio carácter a las creaciones sociales, de tal modo, que hasta en la misma obra individual, en el creador excepcional o en el genio, aparece todo lo que es experiencia o sentido social. El grupo social adquiere conciencia de su unidad espiritual e histórica. Hay una conciencia social inicialmente

rudimentaria y progresiva que va imprimiendo en el hombre sus características mentales.²³

En el origen y evolución de la sociedad el factor determinante es el grupo social y no el individuo. La llamada sociedad elemental consiste en la familia, que se presenta variable y con diversos caracteres en el curso de la evolución.

Los sociólogos coinciden en que la sociedad elemental se constituyó con un grupo de seres que vivían en común, en inestables relaciones familiares basadas por la costumbre, que para subsistir se vio obligada a reconocer y mantener ciertos principios de autodefensa social por mencionar el principio de no matar.

“La sociedad, como entidad original, es el grupo de seres humanos que se cooperan al cumplimiento de sus fines esenciales, como su propia conservación, existencia o permanencia y su perpetuación.”²⁴ Este concepto incluye la continuidad de un complejo de relaciones de asociación, que dan origen a la compensación de los tipos humanos. Hay además, un elemento territorial, que es el asiento físico en el cual se desarrollan las relaciones sociales.

El hombre se distingue de los demás seres vivos, por estar provisto de elementos psicológicos que le permiten la construcción, el mantenimiento y la transmisión de la cultura. El compartir una cultura es característica de una sociedad. La cultura es adquirida por medio de símbolos, y se transmite por medio de conceptos y juicios.

²³ SERRA ROJAS. Op. cit. p. 140

²⁴ Idem. p. 147

“El Estado aparece, al cabo de una larga evolución como un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en una institución o ente público superior, soberano y coactivo.”²⁵

Para el Estado tiene una grande importancia la estructura de la sociedad que lo sustenta como una realidad. La sociedad mantiene una constante relación interindividual sobre sus asociados. El Estado tiene en sus posibilidades el poder dirigir o encauzar muchos de los sentimientos sociales despertando en el individuo, otros intereses o factores que sirvan para dar unidad mayor al grupo y fortalecer al propio Estado, cuando éste lleva a cabo determinaciones radicales.

La sociedad debe continuar siendo el más firme apoyo de una organización política.

Por otra parte debo mencionar el concepto de Estado, el común de la gente pretende que Estado son las cosas materiales en las que se alojan los funcionarios públicos, por ejemplo el palacio nacional, los edificios de las Secretarías de Estado, entre otros, o bien confunde a los funcionarios públicos con el Estado y cabe mencionar aquella frase de Luis XIV : “el Estado soy yo”. Es difícil tratar de convencer a la gente que el Estado no son las personas, los edificios o todas esas cosas materiales, sino un orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos muy complejos, todo ello para servir a la sociedad.

*“ El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. ”*²⁶

²⁵ Idem. p. 151.

²⁶ Idem. p. 167.

Se integra con un población.- elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado -, asentado sobre un territorio o porción determinada, provista de un poder que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.

Es decir el Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas, dado que tiene la exclusividad del poder coactivo.

La sociedad y el Estado se constituyen, para crear un orden necesario y permanente que asegure la convivencia social. El proceso político o acciones humanas organizadas siempre deben ir encaminadas a la obtención de ciertos propósitos. Una institución política sin fines es algo inconcebible o inútil. La acción política se dirige a motivos y objetos determinados que no pueden ser otros que el bien común, referido a la sociedad en general, que debe armonizarse con el bien público particular de los individuos y los grupos.

No es correcto imaginarnos una sociedad sin fines que realizar. Hay fines que persiguen en bien social.

Este bien social esta basada en una realidad, la que precisa que una sociedad se viene desarrollando históricamente para lograr su superación y alcanzar metas que la lleven a mejores condiciones de vida

“ La fuerza de la sociabilidad y los factores sociales que la dominan engendran a la sociedad. La imperfección humana y la necesidad de un orden mejor y más seguro, engendra las formas políticas y la suprema culminación o causa eficiente, que es el Estado, dentro del cual se manifiesta el Poder Publico, el cual no es una fuerza

irresistible e irreflexiva, sino una estructura encaminada a realizar los fines del Estado, causa formal y espiritual, que explica su razón de ser, ya expuesto por Aristóteles: toda comunidad se constituye en vista de algún fin."²⁷

El Estado como una creación humana, tiene fallas y limitaciones, como un orden jurídico limitado, es insuficiente para abarcar la grandeza de la vida social de la cual, el mismo no es sino una creación.

Es el orden jurídico el instrumento más eficaz para realizar los fines o propósitos sociales. Toda norma jurídica está revestida de una finalidad, que la justifica

Los fines de la sociedad tienen que ser reflejo de las propias necesidades sociales

De lo contrario es Estado no cumple con la finalidad que se le tiene asignada

El Estado como supremo órgano social debe asumir esos fines, mas aquellos fines que sean el resultado de la propia organización política. Una sociedad como el Estado, tiene fines ligados a su propia naturaleza humana y también fines circunstanciales ligados a intereses personales.

²⁷ Idem. p. 336.

En los fines de la sociedad, del Derecho y del Estado se encierra el secreto de la convivencia pacífica del hombre. El hombre de todos los tiempos aspira a un régimen de justicia, de seguridad y de un régimen jurídico que realice el bien común.

2.2 La política estatal de la seguridad pública

Estado moderno debe garantizar el desarrollo y el bienestar de la población, la seguridad pública y la paz social, condiciones que en conjunto conforman la estructura fundamental para el pleno goce de las garantías individuales

Éste es el marco contextual para definir una política integral de seguridad pública, la cual tiene como propósitos y funciones básicas disminuir las causas estructurales que inciden en el delito y la violencia delictiva, así como integrar y ordenar la actuación de las instituciones de seguridad pública bajo metodología, objetivos y programas que permitan contar con una seguridad pública ordenada, racional, planificada y efectiva.

Es evidente que existe el concepto de política del Estado, que entendemos como

1 - Las metas a corto, mediano y largo plazo que el Estado fija a través de quienes ejercen la jefatura de gobierno, éstas pueden ser muy variables, de acuerdo con el sistema de gobierno, la economía, la filosofía político - administrativa que sustenta el

Estado a través de sus gobernantes, así como pueden resumirse en una mayor justicia social, en mejores condiciones de vida, salud, empleo, oportunidades, educación y cultura de sus habitantes.

2.- También es política, la fijación de prioridades para el ejercicio de la actividad del Estado.

3.- Asimismo, el señalamiento de una escala de asignaciones en la utilización de los instrumentos patrimoniales del Estado (ej. Plan Nacional de Desarrollo).

Es así como se puede hablar de política general del Estado en materia de hidrocarburos, política monetaria, etcétera.

También se habla de política fiscal y tributaria, en materia de obras públicas, de vivienda, etc.

Las medidas de política abarcan innumerables decisiones, operaciones y actos; pues en ellas se señala, por donde debe encaminarse la actividad del Estado, por ejemplo, dictar leyes y reglamentos, designar funcionarios, destinar los recursos del erario federal a ciertas actividades prioritarias, etc.

Desde luego, todas estas medidas deberán ser congruentes de acuerdo a la filosofía de los encargados de la dirección del gobierno de los Estados, como de acuerdo con su respectivo orden jurídico, que también señala actividades concretas de política estatal.

Sin embargo, es preciso decir que la política estadual, no se refiere a acciones autónomas ni fuera de derecho, por el contrario, la tarea misma del Estado debe ser

justificada y plenamente aceptada en un marco jurídico institucional por la comunidad, por lo tanto sus actos son y deben ser regidos por el derecho público.

La política administrativa o estadual fija la dirección de acuerdo con el criterio personal del gobernante en turno – debiendo considerar las circunstancias de tiempo y lugar determinados- a la actividad del Estado, y siempre con base en el interés de la sociedad.

De lo anterior se desprende por lo tanto que la Seguridad Pública debe significar una real política de Estado, sustentada en programas de gobiernos precisos y transparentes, con órdenes de prioridades y asignación de tareas perfectamente establecidas.

El Estado está obligado a formular políticas que tiendan a la estructuración de un eficiente sistema de seguridad dentro del mismo, a realizar acciones que satisfagan esa necesidad que tienen los ciudadanos de sentirse seguros dentro de comunidad mediante un eficiente sistema de procuración de justicia, de prevención del delito y de cuerpos policiales, etc. La organización de dicho sistema es obligación del Estado y un derecho de los ciudadanos de exigir de aquel.

Las políticas en materia de Seguridad Pública seguidas por los diversos gobiernos en México, tanto en el ámbito federal como en los estatales, se caracterizan por un tratamiento indiscriminadamente represivo respecto de los actos que implican desórdenes públicos o molestias a la ciudadanía.

Toda política estatal se desarrolla a través de un conjunto de previsiones, decisiones y acciones concatenadas, una política de seguridad pública debe partir de tal premisa. La consecución de logros satisfactorios sólo será posible a través de

acciones coherentes y permanentes, sustentados en mecanismos continuos de cooperación entre las instituciones, esa toma de decisiones fundamentada en el conocimiento científico del fenómeno por enfrentar.

La política de Seguridad Pública en México ha sido manejada con criterios de corto plazo, sin esquemas de planeación y articulación de objetivos y estrategias de mediano y largo plazo.

En el ámbito estatal y municipal, la toma de decisiones y el establecimiento de políticas y estrategias carecen de esquemas de referencia que permitan inducir mecanismos y sistemas de gestión eficientes, oportunos y adecuados a la problemática que enfrentan.

La seguridad pública en Querétaro no es una política ni estatal ni municipal, apegada a criterios o procedimientos de control establecidos. Por el contrario aparece como un conjunto de decisiones y acciones de las autoridades, generalmente aisladas, plasmadas en programas discontinuos y sustentados en información no verificada ni estudiada, pero sobre todo sometida a voluntades políticas con muy poco conocimiento de la realidad social de la comunidad, de tal manera han ocasionado desconcierto y desconfianza en la población, así como en los funcionarios responsables de dirigir esa política.

En Querétaro la política estatal va encaminada a consolidar el Estado de Derecho, actuando en tres ámbitos : fortalecimiento integral de los procesos de procuración e impartición de justicia, los cuales posibilitarán una disminución de los índices delictivos y la recuperación de la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

Ahora veremos algunas cifras estadísticas de criminalidad :

El crecimiento de la delincuencia de 1980 a 1986, en nuestro país, experimentó un crecimiento de 238%, lo que representa el 34% anual (INEGI).

De 1990 a 1995, los delitos del fuero federal tuvieron un crecimiento del 266%, significando un promedio anual del 44%(INEGI).

Así en el ámbito nacional de cada 100 averiguaciones previas, 96 no concluyeron con la detención del presunto responsable.

Por otro lado es de preocuparse que en el Distrito Federal se necesitan 1.250 policias para capturar 100 delincuentes, cuando en Nueva York solo con 22 se detienen a 100 delincuentes, lo que demuestra la enorme corrupcion y complicidad que existe ²⁸

En el ámbito estatal, de 1997 a 1998, se radicaron 5,427 en materia penal, de los cuales sólo se sentenciaron a 2,167, esto demuestra la debilidad con la que se elementaban las averiguaciones.

Por lo anterior es urgente implementar programas dirigidos mas a la prevención que a la reacción, combatir mejor el delito.

Cuadro 1. Delitos denunciados anualmente ante las **agencias del Ministerio Público** en Querétaro :

AÑO	MUNICIPIOS	CAPITAL DEL ESTADO	TOTAL DEL ESTADO
1993	3,963	10,714	14,677
1994	4,317	11,697	16,012

²⁸ Fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional. Foro de Reforma Política de Seguridad Pública. Querétaro 16 octubre de 1998.

1995	6,466	17,484	23,950
1996	6,269	17,018	23,287

Fuente Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro.

Cuadro 2. Variación porcentual de la criminalidad denunciada en Querétaro

AÑO	MUNICIPIOS	CAPITAL DEL ESTADO	TOTAL DEL ESTADO
1994	354	981	1,335
	8,935%	9.15%	9.09%
1995	2,149	5,789	7,938
	49.77%	49.49%	49.57%
1996	197!	466!	
	3.04%	2.66%	

Incremento con respecto al año anterior.

Decremento con respecto al año anterior!.

Fuente Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro

Las variaciones porcentuales (incremento o decremento) del cuadro 2 muestran el comportamiento de la criminalidad en la capital y municipios de Querétaro El

número de delitos denunciados en 1994 aumentó casi el 9% con respecto al año anterior es decir 1993.

En 1995 se incrementó alrededor del 50% en relación con el año anterior (49.77% en los municipios, 49.49% en la capital y 49. 57% en el resto del estado). En 1996 disminuyó 3% en comparación con el año anterior.

En 1996 disminuyeron los delitos más frecuentes registrados en el estado de Querétaro.

Cuadro 3. Delitos más frecuentes registrados en el estado de Queretaro (1993-1996)

	1993	1994	1995	1996
Lesiones dolosas	1,929	1,913 ¹	3,270	3,238 ¹
Robo simple	1,742	1,918	2,578	2,440 ¹
Fraude	1,645	1,497 ¹	2,130	1,635 ¹
Daños dolosos	760	749 ¹	1,457	1,372 ¹
Amenazas	715	811	1,366	1,234 ¹
Abuso de confianza	630	679	1,027	879 ¹
Homicidio culposo	555	561	295	230 ¹
MVMEE*	525	591	1,234	580 ¹
Robo con violencia	389	440	871	782 ¹
Homicidio doloso	200	231	706	600
Daños culposos	948	1,087	1,186	1,381
Lesiones culposas	693	939	589	796

Robo en casa habitación	542	542	849	1,212
Robo de vehículo	478	789	997	1,162
Robo de negocio (robo en industria o comercio)	241	379	775	979

* Manejar vehículos de motor en estado de ebriedad.

Decremento con respecto al año anterior!.

Incremento con respecto al año anterior

Fuente : Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro.

Cuadro 4. Delitos más frecuentes denunciados en el municipio de Querétaro (1993-1996).

DELITOS	1993	1994	1995	1996
Lesiones dolosas	1,408	1397!	2,387	2,256!
Robo simple	1,290	1,400	1,882	1,739!
Fraude	1,201	1,064!	1,555	1,232!
Daños dolosos	555	547!	1,064	988!
Amenazas	522	592	997	899!
Abuso de confianza	460	495	750	664!
Homicidio culposo	405	410	215	109
MVMEE*	383	432	901	350!
Robo con violencia	307	321	636	597!

Homicidio doloso	168	207	515	398!
Daños culposos	692	793	866	1,120
Lesiones culposas	506	686	437	627
Robo en casa habitación	396	444	620	982
Robo de vehículo	349	576	728	888
Robo de negocio (en industria o comercio)	176	276	566	836

* Manejar vehículos de motor en estado de ebriedad.

Incremento con respecto al año anterior

Decremento con respecto al año anterior

Fuente : Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro.

En el Anuario Estadístico del Estado de Querétaro de 1996 INEGI, reporta que en 1995 se recibieron denuncias por 18,552 posibles delitos cometidos en la entidad. En ese mismo año se iniciaron 17,974 averiguaciones previas por esas causas en las agencias del Ministerio Público del Fuero Común. De esas averiguaciones previas, 4,870 fueron turnadas a los juzgados penales. De esas consignaciones, 1,895 se hicieron con detención del presunto responsable y 2,975 sin detenido. Del resto 5,382 fueron reservadas; 3,237 se archivaron; 859 se turnaron por incompetencia, y quedaron vigentes 3,629 al final de 1995.

Cuadro 5. Delitos más frecuentes denunciados en el estado de Querétaro que mostraron incremento (1997- 1998).

DELITOS	1997	1998
Homicidio culposo	964	1,034
Homicidio doloso	30	39
Lesiones culposas	1,051	1,197
Lesiones dolosas	2,422	2,979
Privación ilegal de la libertad	285	344
Secuestro	5	5
Secuestro en grado de tentativa	1	2
Amenazas	1,112	1,347
Violación	200	227
Robo simple	2,244	2,034
Robo con violencia	779	951
Robo en vehículo particular o de transporte	485	519
Robo de vehículo	1,602	2,009
Abuso de confianza	705	751
Fraude	1,359	1,495
Daños dolosos	889	860
Total	14,133	15,792

Fuente : Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro

Cuadro 6. Comparativo de los delitos más frecuentes registrados en el Estado de Querétaro (1996-1998).

DELITOS	1996	1997	1998
Lesiones	3,238	3,473	4,176
Robo simple	2,440	2,244'	2,034'
Fraude	1,635	1,359'	1,495
Daños dolosos	1,372	889'	860'
Amenazas	1,234	1,112'	1,347
Abuso de confianza	879	705'	751
Homicidio culposo	230	964	1,034

Homicidio doloso	600	30!	39
Robo con violencia	782	779!	951
Total	11,810	11,555!	12,687

Fuente : Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro.

Incremento con respecto al año anterior.

Decremento con respecto al año anterior!

Como se visualiza los índices de criminalidad disminuyeron en forma general tanto en 1996 como en 1997, pero quizá ello indica una disminución en la denuncia y no necesariamente en la comisión de delitos.

En el cuadro 6. Se registra el mismo comportamiento en 1997 Aumentaron los delitos de homicidio culposo y lesiones, en tanto que otros disminuyeron En 1998 se elevaron en su mayoría, si se observan los totales anuales

Cuadro 7. Comparativo del índice delictivo de los delitos mas frecuentes registrados en el estado de Querétaro (enero-abril de 1997-1999)

DELITOS	ENE-FEB-MAR- ABR-1997	ENE-FEB-MAR- ABR-1998	ENE-FEB-MAR- ABR-1999
Homicidio culposo	307	343	277
Homicidio doloso	9	14	17
Lesiones culposas	298	363	387
Lesiones dolosas	711	854	947
Privación ilegal de la libertad	86	120	113
Secuestro	2	0	1
Amenazas	352	394	434

Violación	63	83	68
Robo simple	787	583	658
Robo con violencia	264	348	305
Robo en vehículo particular o de transporte público	124	209	179
Robo de vehículo	424	702	582
Abuso de confianza	239	261	213
Fraude	427	514	434
Daños culposos	488	506	604
Portación de armas prohibidas	77	92	81
Total	4,455	5,202	4,965

Incremento con respecto al año anterior.

Fuente : Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro.

Los datos del cuadro anterior demuestran una disminución generalizada de los delitos en el primer cuatrimestre de 1998-1999. Sin embargo hay que recordar el recurrente abstencionismo de la no denuncia delictiva.

Cuadro 8. Delitos que aumentaron en el estado de Querétaro en el primer cuatrimestre (1997-1999).

DELITOS	ENE-FEB-MAR- ABR-1997	ENE-FEB-MAR- ABR-1998	ENE-FEB-MAR- ABR-1999
Homicidio doloso	9	14	17
Lesiones culposas	298	363	387
Lesiones dolosas	711	854	947
Amenazas	352	394	434
Robo simple	787	583	658
Daños culposos	488	506	604
Secuestro	2	0	1
Total	2,645	2,714	3,047

Incremento respecto al año anterior

Fuente Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro.

El cuadro 8. Indica que los delitos, en su mayoría no graves, se elevaron en el primer cuatrimestre de 1997-1999. Lo que permite afirmar que la criminalidad en estos supuestos penales tiene un aumento constante.

Cuadro 9. Delitos más frecuentes registrados en el estado de Querétaro durante el primer cuatrimestre (1997-1999).

DELITOS	ENE-FEB-MAR- ABR-1997	ENE-FEB-MAR- ABR-1998	ENE-FEB-MAR- ABR-1999
Lesiones dolosas	711	854	947
Daños culposos	488	506	604
Robo simple	787	583	658
Robo de vehículo	424	702	582
Robo en casa habitación	408	460	431
Amenazas	352	394	434
Fraude	427	514	434
Lesiones culposas	298	363	387
Robo en comercio o industria	265	362	313
Robo con violencia	264	348	305
Homicidio culposo	307	343	277
Daños dolosos	285	322	269
I.O.A.F.*	229	238	228
Abuso de confianza	239	261	213
Robo a vehículo particular	124	209	179
Total			

*Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar.

Incremento con respecto al año anterior.

Fuente : Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro.

Los datos estadísticos muestran el comportamiento de la delincuencia en Querétaro, con los delitos más frecuentes y las notas de denuncia, su incremento y decremento.

Si bien en algunos de los cuadros anteriores se observa un decremento delictivo, no se puede afirmar que exista eficacia en las acciones de seguridad pública y procuración de justicia, sino más bien quien es sujeto de un delito no denuncia por falta de credibilidad en las instituciones. Y por consiguiente quien no fue denunciado sigue cometiendo delitos.

Actualmente la estadística es desarrollada por el INEGI, sólo en lo que se refiere a sentenciados y procesados en primera y segunda instancia. Ni las policías preventivas ni las judiciales poseen datos útiles; a nivel de las Procuradurías Generales de Justicia, cada una lleva el sistema que más le parece y frecuentemente los datos no son comparables, y aunque se capturan por distrito, municipio o delegación, sin ningún método científicamente válido.

Se puede enfatizar aún más la importancia de las estadísticas criminológicas para al toma de decisiones en la materia, si brevemente enumeramos algunos de los elementos que intervienen en el proceso penal, y cuyo control estadístico sería fundamental para el conocimiento de la realidad en este ámbito. Ellos son:

- a) Hecho delictivo;
- b) Conocimiento por parte de la policía de un hecho delictivo;
- c) Conocimiento de un hecho delictivo por la policía judicial;
- d) Denuncia de un hecho delictivo ante el Ministerio Público;
- e) Conocimiento de un hecho delictivo por el juez mediante la consignación judicial;

- f) Sentencia en primera instancia de una persona;
- g) Apelación de la sentencia;
- h) Sentencia en segunda instancia;
- i) Amparo directo ante el tribunal colegiado de circuito, y sentencia del colegiado.

La diferencia entre los delitos que realmente suceden y el registro que de ellos tiene el Ministerio Público, constituye en México lo que se conoce como cifra negra o cifra oscura de la criminalidad. En otros países se registra lo relativo a los puntos b) y c). Esto significa que en México toda la información relativa a policía se pierde, mientras que la información relativa a las procuradurías, como ya dije, no es homogénea y por lo tanto es difícil o imposible emplear. La única información que es recopilada sistemáticamente por el INEGI, se refiere a los puntos e), f) y h). La restante información no existe para fines oficiales.

La experiencia de los países desarrollados nos enseña claramente que el empleo de la estadística criminológica, es una de las herramientas primordiales en las tareas de seguridad pública; grave problemática en seguridad pública avanza, y avanzará, mientras se insista en tomar decisiones en materia de política criminológica, sin las debidas bases de información científica.

2.3. La Política Institucional de la Seguridad Pública.

Desde el inicio de la actual administración el gobierno hizo el compromiso de fortalecer la seguridad y la procuración de justicia de tal modo que los queretanos

vivan en un ambiente de tranquilidad. Así la política Institucional de la seguridad pública se considera que cuenta con mayor capacidad para responder a dicha demanda que reclama la sociedad, aunque esta consciente de que enfrenta a delincuentes más organizados y el cual cuenta con armamento de mayor tecnificación. Por ello se considera la necesidad de una cultura de seguridad en la que todos actuemos con responsabilidad en lo que a cada uno corresponde.

En base a lo anterior los principales compromisos de gobierno de acuerdo al Plan de Desarrollo Estatal ²⁹son :

- Para que la ciudadanía tenga seguridad en su patrimonio y en su persona
 1. Se continuará trabajando en la profesionalización de la policía para que ésta recupere su dignidad y el orgullo de estar al servicio de la sociedad.
 2. Se operará un Programa Interinstitucional para la Seguridad Ciudadana que integre los esfuerzos de autoridades y la población.
 3. Se creará la Policía Estatal de Caminos para mantener vigilancia constante en la red carretera del interior del estado.
 4. Se implementarán programas de prevención del delito

- Para un acceso igualitario a la procuración e impartición de Justicia

²⁹ Plan Estatal de Desarrollo 1998- 2003.

1. Incrementaremos el número de agencias del Ministerio Público para acercar el servicio a los ciudadanos de todas las regiones del estado, asegurando que se brinde una atención de calidad, respetuosa y considerada a los usuarios de estos servicios.
2. Se impulsará el programa de selección, capacitación, mejoramiento continuo, actualización y especialización de los agentes del Ministerio Público, Oficiales, Secretarios, Peritos y Policía Investigadora Ministerial.
3. Se abatirá el rezago en al ejecución de órdenes de aprehensión en averiguaciones previas y en servicios periciales.
4. Implantaremos un sistema de recepción y atención de quejas ciudadanas que dé respuesta oportuna a quienes las presenten.

Por todo ello el compromiso de gobierno estatal estará encaminado a promover la profesionalización y dignificación de los cuerpos policiacos. Equiparlos, capacitarlos, dotarles de infraestructura y remuneraciones dignas permitirá la transformación de su conducta e imagen, dentro del marco ético, legal de acuerdo con el Sistema Nacional de Seguridad.

Así también se contempla la realización de acciones encaminadas a la formación de una cultura de seguridad en la ciudadanía.

De vital importancia será el combate a la delincuencia y la prevención del delito. La coordinación interinstitucional y la participación de organizaciones sociales, empresarios y padres de familia, comprometidos a mejorar la Seguridad, garantizará avanzar en la disminución de los índices delictivos, y será de gran importancia la

El artículo 3º.,segundo párrafo, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública dice :

El Estado combatirá las causas que generan la comisión del delito y conductas antisociales y desarrollará programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

Al respecto opina Arturo Yañez Romero :

“ La política de prevención debe operar mediante una estrategia interinstitucional e intergubernamental coordinada por el Sistema Nacional de Seguridad Pública o por las Instituciones que lo componen, mediante programas específicos y la coparticipación de los sistemas nacionales y locales de salud, educación, seguridad social, protección civil y desarrollo social, para incidir en los grupos sociales y zonas de mayor incidencia delictiva, así como de mortalidad violenta.”³⁰

De ahí que la Seguridad Pública como política de prevención debe entenderse como una acción concertada entre las instituciones y la ciudadanía. Pues la coordinación institucional adecuada incrementa la eficiencia y productividad de las políticas y los servicios públicos.

³⁰ YAÑEZ ROMERO, José Arturo. “ Una política integral de seguridad pública : El caso de las instituciones policiales preventivas”. En Boletín IAPQ. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro , Julio-Diciembre. Querétaro. 1997.

La coordinación consiste en la coherencia y convergencia de los fines y acciones de las instituciones de la seguridad pública, asegurando la distribución de la información, la concertación en la toma de decisiones en la materia y la corresponsabilidad en los resultados. El trabajo coordinado requiere no sólo que cada institución realice bien y con calidad sus funciones; es necesario el conocimiento del grado de afectación que cada institución ejerce sobre las otras y la adopción de las medidas necesarias para aumentar su contribución para mejorar las acciones de las otras instituciones de seguridad pública.

Es por ello que cuando se habla de inseguridad no se refiere a lo que acontece en la sociedad, sino al mal funcionamiento de las instituciones de seguridad pública. Existe buena o mala seguridad pública sólo en la medida en que sus instituciones y políticas son eficientes y eficaces en el desarrollo de sus funciones, pero la mayor o menor violencia (mayor criminalidad, más homicidios o accidentes de tránsito) depende exclusivamente de las condiciones materiales de la sociedad. Sólo se puede hablar de inseguridad cuando hay incoherencia, irracionalidad, desorden y falta de profesionalismo en las instituciones de seguridad, no cuando hay mayor o menor violencia social o violencia infraccional o delincuencial. " En todo caso, el efecto social (objetivo y subjetivo) de la acción de la seguridad pública debería distinguirse mediante la denominación *de protección ciudadana o seguridad ciudadana*, por ejemplo".³¹

³¹ Idem. p.152.

2.4 Programas de seguridad pública en México.

En el año de 1994-95 México experimentó múltiples problemas sociales, políticos y económicos, así como una alta ineficiencia e ilegalidad de las instituciones de seguridad pública. Dentro de este contexto, el Ejecutivo Federal promovió, el 31 de diciembre de 1994 una reforma constitucional sobre las instituciones de seguridad pública que, esencialmente, eleva el servicio de seguridad a función del Estado, así es como dispone la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública mediante la coordinación de los tres órdenes de gobierno, obliga a los servidores públicos judiciales y policiales a operar conforme a específicos principios de actuación, crea la judicatura para el Poder Judicial Federal y para el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, establece el servicio civil de carrera judicial e impone el examen de oposición obligatorio para acceder a los puestos de juez, además de la procedencia de la inconformidad ante el no ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público, entre otros asuntos.

Casi un año después, el 12 de diciembre de 1995, se publica la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que, por ser ley reglamentaria del artículo 21 constitucional, establece los objetivos de la seguridad pública y las materias de coordinación, órganos, instancias y procedimientos del Sistema Nacional.

Asimismo, establece las bases legales de tres figuras centrales para la coordinación nacional : el secretario ejecutivo, el subsistema de información sobre seguridad pública y la academia nacional de seguridad pública. El 18 de julio de 1996 se

publicó en el Diario Oficial el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, mientras que el 7 de noviembre de ese año, durante su segunda reunión, se entrega al consejo nacional de seguridad pública el Programa de Prevención del Delito.

Estos son algunos programas que el gobierno federal ha creado para apoyar la profesionalización, la coordinación y el trabajo de los servidores de las instituciones de seguridad pública especialmente de las instituciones policiales.

El punto de partida para elaborar un programa de acciones públicas requiere de manera indispensable analizar cuantitativa y cualitativamente sus factores y resultantes; en el caso de la seguridad pública, es necesario conocer y considerar algunos datos significativos de la incidencia delictiva y su dinámica, así como causas y efectos.

Cuadro. 1 Incremento delictivo por tipo de fuero (1980 -1994)

	1980 (A)	1994 (B)	TASA DE CRECIMIENTO
Total presuntos	76,166	165,927	118 %
Total sentenciados	64,056	142,365	122 %
Fuero común			
Presuntos	69,748	141,176	102 %
Sentenciados	56,939	120,585	112 %
Fuero federal			
Presuntos	6,418	24,751	286 %

sentenciados	7,117	21,980	209 %
--------------	-------	--------	-------

Fuente : Cuadernos de Estadísticas Judiciales, INEGI, 1995.

Es destacable la tabla de incidencia delictiva para el período de 1980-1994 que presenta un crecimiento en el fuero común del 102% y del fuero federal del 286%; en tanto la incidencia delictiva ponderada a través del número de sentenciados se incremento en el fuero común 112% y el el fuero federal 209%.

Cuadro.2 Averiguaciones Previas Iniciadas y Consignadas al Poder Judicial Nacional

	1992	1993	1994	1995
Iniciadas	48,661	57,604	55,799	60,032
Consignadas	16,415	32,039	27,388	30,270
Consignadas con detenido	8,169	11,561	11,995	15,836
Inic./ Consign.	33.7%	55.6%	49.1%	50.4%
Inici./Consign. Con detenido	16.8%	20.1%	21.5%	26.4%

Fuente : Procuraduría General de la República.

En el periodo de 1992- 1995 el número de averiguaciones previas del fuero federal a nivel nacional se incrementó en forma constante, pero es más preocupante la relación

porcentual entre el número de averiguaciones y las consignaciones con y sin detenido ante las autoridades judiciales.

Cuadro.3 Presuntos Delincuentes y Sentenciados según las 10 Entidades Federativas con Mayor Incidencia 1990- 1994.

PRESUNTOS:

	1990	1991	1992	1993	1994
Distrito Fed.	20,551	17,880	15,989	15,356	12,315
México,Edo.	11,047	12,293	11,238	10,372	9,636
Jalisco	10,629	10,841	12,028	12,584	12,294
Veracruz	9,876	10,382	10,033	10,558	10,598
Tamaulipas	6,922	6,897	7,810	10,035	10,147
Sonora	6,153	5,755	5,167	6,704	6,625
Chihuahua	5,596	6,174	6,472	7,062	7,815
Tabasco	5,047	3,738	5,564	5,459	6,620
Guanajuato	5,494	5,508	5,366	5,324	6,025
San Luis Potosí	5,984	5,461	5,108	4,772	4,833
Total	87,299	84,929	84,775	88,226	86,908
Total Nal.	146,529	146,474	152,458	164,670	165,927

SENTENCIADOS

	1990	1991	1992	1993	1994
Distrito Fed.	15,411	15,844	14,319	12,511	12,904
México, Edo.	14,626	13,237	12,127	10,446	10,115
Jalisco	8,419	8,989	8,913	9,436	10,293
Veracruz	10,443	9,446	8,384	8,533	8,646
Tamaulipas	6,741	7,522	5,634	6,065	8,083
Sonora	4,549	5,589	4,948	6,334	7,120
Chihuahua	4,086	4,597	3,914	4,621	5,174
Tabasco	5,713	5,898	4,838	5,014	4,838
Guanajuato	4,601	4,671	4,350	4,025	5,122
San Luis Potosí	3,217	3,875	3,786	3,281	2,954
Total	77,806	79,668	71,213	70,266	75,249
Total Nal.	122,481	130,471	136,313	131,622	142,365

Fuente: INEGI.

Al respecto, las diez entidades federativas al mantenerlo la constante como las más significadas en delitos del fuero común, tanto en datos de procesados como de sentenciados.

Estas son algunas de las Estadísticas que fueron consideradas para las estrategias y líneas de acción del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, que dan

lugar a programas sectoriales, donde la colaboración institucional e intergubernamental es de suma importancia.

Programa Nacional de Seguridad Pública

Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, prevé la participación de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se constituye en una guía del trabajo coordinado para la toma de decisiones prioritarias e inmediatas que se realizarán por todas las instituciones de Seguridad Pública e instancias de coordinación en todo el territorio nacional, en un profundo ejercicio federalista, como respuesta del gobierno de la República a la demanda de la sociedad por un servicio público de seguridad altamente confiable y profesional

Las estrategias generales del Programa Nacional señalan como una de las líneas centrales : " vigilar que la actuación de las instituciones policiales se rija por la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez"

Como objetivo estratégico se establece lograr niveles de eficiencia en el desempeño profesional del Ministerio Público y de la policía judicial, para que su actuación signifique a la procuración de justicia como la principal acción del Estado que promueva la aplicación justa de la ley.

Se establece, asimismo, como estrategia específica elevar la profesionalización y dignificación del Ministerio Público, de los miembros de la policía judicial y servicios periciales; modernizar los sistemas y métodos de investigación para la comprobación de los hechos delictivos y de responsabilidad de los indiciados

Entre las acciones específicas destaca: “ alentar la formación profesional del Ministerio Público, la policía judicial y peritos, en concordancia con los principios de actuación contenidos en el artículo 21 constitucional”.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 es la base para lograr que el Sistema Nacional de Seguridad Pública cumpla con el propósito fundamental de instaurar una política nacional que tenga como objetivo articular las funciones institucionales, normas y acciones para garantizar, mediante la justa aplicación de la ley, la seguridad de las personas y el pleno goce de sus derechos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Su contenido ha de promover programas locales y regionales, a fin de establecer nuevas relaciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan una actitud de respeto a la legalidad.

Preveé el Programa de Seguridad Pública un nuevo modelo de seguridad pública que concibe a ésta con una visión integral que comprenda la prevención, la persecución a través del Ministerio Público, la sanción de infracciones y delitos a través de la administración de justicia y la readaptación social. Debe en primer término, profesionalizar a los cuerpos de seguridad en el país, dotándoles de mejores instrumentos de información y equipamiento. Debe también, capacitar a los miembros de las instituciones policiales y obligar a que su actuación se rija por los principios éticos de legalidad, honestidad y eficacia en el ejercicio de sus obligaciones con la sociedad.

Requiere necesariamente, para tener éxito, de una intensa participación ciudadana que coadyuve con su energía social organizada al cumplimiento de los compromisos

pactados, entendiendo que en el combate a la delincuencia, a la corrupción y a la impunidad, nadie puede ser ajeno.

Concluye finalmente el Programa Nacional de Seguridad Pública promoviendo un nuevo modelo de Seguridad Pública que exige probidad absoluta de sus miembros, eficacia en la función y clara voluntad para tener mejores aptitudes y actitudes en beneficio de México.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

En los objetivos específicos del Plan Nacional de Desarrollo¹² se establece “ crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos de la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo” Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del Sistema de Seguridad Pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad

“ Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres órdenes de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia”

¹² Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Otro objetivo específico del mismo Plan consiste en : “lograr que los órganos responsables de procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos. Asimismo que realicen sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico nacional les ha conferido. Que la ciudadanía vea en los órganos de procuración de justicia auténticos servidores públicos y no un obstáculo para la aplicación de la ley o, inclusive, una causa más de delitos y agravios en su contra. Que la legislación penal establezca instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos y con ello se pueda castigar pronta y eficazmente a quienes delinquen, sin dar lugar a las peligrosas inequidades y subterfugios que la población resiente”

“ Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen en donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y, cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha”.

“Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos y de las comisiones locales de la materia, de modo que se establezca y se extienda un verdadero sistema de defensa de esos derechos y de una cultura de respeto y promoción de los mismos”.

Asimismo, se determina que las reformas constitucionales de diciembre de 1994 tienden a consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre cuyos objetivos se destacan la integración de estándares nacionales de calidad en el servicio de la

seguridad y crear una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruentes con la importancia y los riesgos de la labor.

Por otro lado se señala la necesidad de promoción del proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos de la seguridad pública con el objeto de establecer los niveles mínimos de calidad y eficiencia

Específicamente respecto de la procuración de justicia, se apunta que la situación de la Procuraduría General de la República, y la importancia de sus atribuciones, exigen que se lleven a cabo acciones para que su funcionamiento sea ágil y eficiente, bajo los principios de una constante profesionalización del Ministerio Público y de sus auxiliares, y de un estricto apego a las normas jurídicas. Por ello es necesario revisar las normas de organización y competencia de los órganos encargados de la investigación moderna que pueden utilizar en el cumplimiento de sus funciones y, por otro, la situación de quienes están encargados de vigilar el desempeño de los primeros.

Concluye que la consolidación de un sistema de impartición y procuración de justicia que garantice plenamente la seguridad jurídica de los particulares y el respeto a sus derechos fundamentales exige programas y mecanismos de control para que los agentes del Ministerio Público y los agentes de la policía judicial actúen en los términos que fija la ley.

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

Dicha ley asienta que la conducta de los miembros de las instituciones policiales (extensivo por interpretación a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública) se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, y que las autoridades establecerán instrumentos de formación que inculquen estos principios.

Entre los deberes de los miembros de las instituciones policiales se establece

- Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos
- Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de un orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al tener conocimiento de ella, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente.
- Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de autoridad competente

Precisa por otro lado, que la carrera policial es el elemento básico para la profesionalización del servicio de Seguridad Pública y que esta comprende

- 1 Selección
- 2 Ingreso
- 3 Formación en los diferentes niveles

4. Desarrollo(permanencia, promoción y separación).
5. Dignificación (en relación con la calidad y riesgo de la función).
6. Evaluación.

CAPITULO III

FORMACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

3.1 Formación en los Institutos y Academia de Policia

El artículo 21 de la Constitución,³³ 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 la misma señala.

Así, la actuación de las instituciones policiales tiene necesariamente que regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

También ordena que la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se tienen que coordinar en los términos que la ley señale para instituir un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En consecuencia, el artículo 73 de la Constitución (fracción XXIII),³⁴ señala que el Congreso posee 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, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 21. 2001

³⁴ Idem. art. 73. fracción XXIII.

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública asienta que la conducta de los miembros de las instituciones policiales (extensivo por interpretación a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública) se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, y que las autoridades establecerán instrumentos de formación que inculquen estos principios.

La imagen de las instituciones de seguridad pública ante la opinión pública está directamente relacionada con la calidad de los servicios que presta y de las personas que lo llevan a cabo.

Efectivamente la calidad de un servicio público, especialmente el servicio de la seguridad pública depende en gran medida de las acciones que desarrollan los hombres y mujeres que lo componen.

La capacitación permanente es una necesidad para enfrentar a la delincuencia y contribuir a generar mayores niveles de seguridad. En esta tarea se ha tenido en Querétaro el apoyo del Instituto Profesional y Técnico de Capacitación de la Procuraduría General de Justicia del Estado, lo que permitió continuar con la profesionalización del personal de la Policía Investigadora Ministerial. Según datos del mismo, durante los últimos 2 años se ha impartido más de 70 cursos que en conjunto han significado más de dos mil horas de capacitación y actualización efectivas. La temática de estos cursos está encaminada a diversos ámbitos del conocimiento legal, jurídico, técnico y de investigación en campo, así como a cuestiones de carácter psicológico, de autocontrol, de manejo del delincuente, de

detección y aprovechamiento de indicios y pruebas, derechos humanos, administración y muchos otros.

En un proceso previo a la capacitación se desarrollo un exhaustivo trabajo de depuración del personal, a través de distintos analisis y evaluaciones Muchos elementos fueron dados de baja y condicionados a resultados

El Colegio de Policía del Estado de Querétaro, fue creado con el objetivo de profesionalizar al personal que colabora en los diversos ambitos de la seguridad pública y procuración de justicia, de esta Institucion es preciso mencionar sus objetivos de profesionalizar :

1.- Brindar a los participantes una formación integral, que posibilite la adquisicion de conocimientos y el desarrollo de habilidades psicomotnces, asi como el desarrollo de valores y actitudes congruentes con el ejercicio de la funcion policial la legalidad, la eficiencia, el profesionalismo y la honradez.

2.- Dotar a los futuros policías de herramientas metodologicas y tecnicas, que los habiliten para el mejor aprovechamiento de las actividades de aprendizaje incluidas en su proceso de formación, asimismo, que les permita aplicarlas de manera eficiente e inteligente al operar el equipo e instrumentos de trabajo con que esta dotado para el desempeño de su práctica profesional.

3.- Proveer a los participantes de los conocimientos metodologicos e instrumentales que les permiten desempeñar eficientemente sus labores policiales investigación, aprehensión del delincuente, reaprehensión y presentacion

4.- Propiciar el desarrollo de un pensamiento reflexivo en los futuros policías, que les permita asumir los valores éticos de la policía y comprender la trascendencia que tienen sus funciones al interior mismo de la sociedad; así como de actuar conforme al marco jurídico y con pleno respeto a los derechos humanos.

5.- Adaptar los hábitos y costumbres de los cadetes al marco de la disciplina, al espíritu de cuerpo, de servicio y sacrificio que las corporaciones requieren y la sociedad reclama.

6.- Fomentar y fortalecer los valores cívicos que permitan desarrollar sus actividades dentro del marco de honor, justicia y moralidad, en beneficio de la sociedad

7.- Impartir los conocimientos profesionales para desarrollar las habilidades de supervivencia en el campo específico del trabajo policial, que le permita conducirse en forma natural durante el servicio, como ejemplo de orden y seguridad.

8.- Preparar a los futuros policías de las diferentes corporaciones en las ciencias jurídicas, psico-sociales, criminológicas y técnico- policiales, así como su desarrollo físico-deportivo y cultural, dentro de un marco de absoluto respeto a los derechos humano.¹⁵

Perfil Del Egresado :

Al concluir el curso básico de formación, el cadete tendrá presente los deberes fundamentales de un oficial de policía:

¹⁵ Querétaro. Colegio de Policía. Informe, 2001.

- Servir a la humanidad, salvaguardando vidas y propiedades.
- Respetar los derechos de libertad, igualdad y justicia de todos los ciudadanos.
- Actuar en todo momento con exactitud e inteligencia.
- Cumplir formalmente con sus compromisos.

3.2. La Profesionalización de la Seguridad Pública :

La selección, preparación capacitación y especialización permanentes son determinantes para conseguir una mejor policía y es de mayor importancia por los efectos y resultados que producirá a largo plazo. Por ello es de urgente necesidad la creación de una verdadera carrera policial respaldada por una adecuada preparación teórica y práctica.

A) La Política de Profesionalización

Se ha dice que la seguridad publica es un servicio profesional cuando para ello se aplican para su desarrollo los siguientes elementos que permiten cumplir con los principios de actuación y desempeño y con la efectividad en el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Elementos Directos de la Profesionalización del Servicio :

- Que sea un servicio estable que responda a las necesidades permanentes de la sociedad sobre seguridad pública (en particular la procuración de justicia federal es un ámbito de la seguridad pública reconocido así en el artículo 21 constitucional y en el 3º de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública).
- Requisitos de ingreso en función de las necesidades operativas y de las expectativas sociales.
- Procedimiento de selección técnico, transparente y riguroso
- Formación en sus diferentes niveles (permanente y tendente siempre a la especialización). No sólo transmisora de conocimientos y habilidades, sino generadora de convicciones y actitudes de servicio.
- Estabilidad laboral, promociones por medio de concurso y separación reglamentada.
- Dignificación (remuneraciones coherentes con relación a la calidad y riesgo de la función).
- Tareas claramente definidas.
- Mecanismos de supervisión y control.
- Estructura organizacional (debido establecimiento de funciones por especialización y jerarquías respetadas)
- Fuertes líneas de conducta ética.

- Estrecha vinculación de conducta ética.
- Estrecha vinculación con la sociedad.
- Registros (integrantes del servicio)
- Investigación científica y técnica respecto a todos los elementos que conforman el servicio.
- Este esfuerzo debe de centrarse en la implementación de un “ Plan de Carrera Civil Policial”.³⁶

Elementos Indirectos de la Profesionalización del Servicio :

- Políticas, procedimientos y manuales
- Estructura orgánica.
- Acopio de información, resguardo, análisis y emisión de estrategia.
- Integración de tecnología moderna.
- Asimilación de experiencias nacionales y extranjeras.
- Comunicación social.³⁷

En este sentido, queda destacada que sólo la atención puntual que a todos y cada uno de los elementos señalados permite regular el comportamiento de los miembros de las instituciones de seguridad pública para cumplir sus objetivos con la actuación y el

³⁶ CONSTANTE. Alberto, et al., “ Comportamiento ético en el uso de la Fuerza Legítima por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública”, en Boletín IAPQ Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, num. 4, julio- diciembre. Querétaro. 1997 p.34.

³⁷ Idem. p. 35.

desempeño esperados. Los profesionales interactuando no sólo controlan su propio trabajo sino que también propician un control colectivo de las decisiones administrativas que les afectan y de la forma de actuar de las demás integrantes del grupo. Así se generan, con su actuación, interrelaciones corporativas que pueden garantizar el nivel de calidad del servicio. También se cuenta con respuestas previamente conocidas, adaptación del agente a los requerimientos sociales, responsabilidad, actuaciones programadas y continuadas, y uso de medios y fuerza estrictamente indispensables.

Se prestará un mejor servicio de seguridad pública en la medida en que se cuente con personal mejor capacitado más preparado y con mayores conocimientos y especialización sobre los distintos aspectos de la actividad policial

Es por ello que quien quiera incorporar a una institución de esta naturaleza, asuma su cargo en función de su capacidad y de su preparación, no en virtud de una recomendación o un simple acto administrativo o burocrático que lo de de alta en la nómina de la institución de que se trate.

Por esto, el objetivo a mediano y largo plazo es que quien pretenda integrarse cumpla con los programas establecidos y satisfaga los requisitos impuesto

Derivado de lo anterior, la creación de espacios para el desarrollo académico serio es condición necesaria para que las políticas que se instrumentan no conduzcan a la realización de errores añejos, que luego generan consecuencias contraproducentes. La eficientización del Estado así lo requiere, tomar las decisiones en el momento y lugar indicado es premisa para la modernización de nuestras instituciones. Ante la

problemática, se impone el rigor en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros, no sólo en materia de seguridad pública, sino en toda acción del Estado. Podemos afirmar que la inversión pública en la generación de ciencia es el mejor camino para el progreso y el bienestar social, así como para la gradual superación de nuestros propios obstáculos.

Sabemos bien que hoy el empleo de los recursos públicos debe ser, antes que nada, estratégico; pero también sabemos que la seguridad de los individuos y la garantía de la realización plena de sus derechos debe ser prioridad esencial ante el proyecto nacional de involucramiento en las dinámicas internacionales del capital

Algunos casos concretos en otras latitudes han implicado la reflexión sobre la policía y las políticas de seguridad y la generación de importantes aportes en diversos países. Así por ejemplo, en los Estados Unidos se estableció a partir de 1970, la Fundación para la Policía, en donde antiguos policías y científicos sociales reflexionan sobre la seguridad pública. También han sido financiadas diversas investigaciones por el Instituto Nacional de Aplicación de la Ley Justicia Criminal

La Procuraduría General y la Universidad de Harvard han trabajado sobre diversos modelos de policía comunitaria. En Inglaterra existe una unidad del Home Office encargada del estudio de temas de seguridad pública, que cuenta con más de 40 investigadores.

En Francia la investigación sobre la seguridad pública se centra en el Instituto de Altos Estudios sobre la Seguridad Interior (IHESI, por sus siglas en francés), mientras que la investigación sobre la justicia se centra en el Instituto de Altos Estudios sobre la Justicia. No debemos olvidar que la Policía Nacional Francesa

cuenta con un centro de estudios e investigaciones sobre formación de policía en Cleremond Ferrand, donde trabajan más de 200 investigadores para el desarrollo del programa de formación.

En el caso de Canadá, la investigación sobre la policía se hace, entre otros lugares, en el Centro Internacional de Criminología Comparada.

Como ya se mencionó anteriormente este esfuerzo debe centrarse en una “ Carrera Civil Policial” la cual permita profesionalizar los cuerpos de seguridad pública a través de una estricta y adecuada selección, capacitación, actualización y especialización de los elementos. Pues un policia debe ser, antes que nada, un profesional. No es un funcionario de confianza al que se le debe pedir la renuncia cada vez que cambian las autoridades. Se requiere de una carrera perfectamente estructurada, con mecanismos y requisitos de ingreso, selección, promoción y permanencia; con principios básicos de actuación policial y con un código de ética profesional. A cambio de esto, se debe considerar al policia como un trabajador que vende su fuerza de trabajo y, en consecuencia debe tener todas las garantías que ello conlleva, como salario digno y prestaciones adecuadas a su responsabilidad.

B) La Academia Nacional de Seguridad Pública.³⁸

El Programa Nacional de Seguridad Pública considera al recurso humano como el elemento central de la seguridad pública, de ahí que la profesionalización se constituye

³⁸ Internet. www.gob.seguridadpublica.mx.

como el pilar fundamental que busca consolidar la capacitación integral del personal de seguridad pública, para que, en el mediano plazo, la sociedad recobre la confianza en las instituciones y en las personas responsables de prevenir, procurar e impartir justicia.

Con base en ello, se diseñó un sistema integral y homogéneo, actualmente en proceso, para facilitar el ingreso, formación, evaluación, capacitación, adiestramiento, desarrollo y actualización del personal encargado de la seguridad pública, para lograr que la sociedad recobre la confianza en las instituciones responsables de prevenir, procurar e impartir justicia y aquellas relacionadas con la readaptación social de mayores delincuentes y menores infractores.

Objetivos de la Academia Nacional de Seguridad Pública .

- Es el órgano rector del Sistema Nacional de Seguridad Pública para diseñar y desarrollar el programa de profesionalización, que es base y sustento del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera en Seguridad Pública.
- Aglutina en su Consejo Técnico a las 126 Academias e Institutos de todo el país, incluidos los Institutos de Formación Judicial.
- Su propósito es establecer normas mínimas para los diferentes niveles de la profesionalización de todas las áreas de la seguridad pública, así como lograr la

homologación de los planes y programas de los centros de formación en las diferentes entidades federativas.

Asimismo, busca incorporar sistemas permanentes de supervisión, control, evaluación y capacitación.

Programa Nacional de Evaluación y Certificación

El programa consiste en la aplicación de exámenes físicos, psicométricos y de conocimientos al personal de seguridad pública, con el objeto de tener diagnósticos claros acerca de las capacidades laborales de este personal y, a partir de allí, adecuar los perfiles para su profesionalización, así como generar programas específicos que incrementen tales capacidades.

Comprende las siguientes etapas :

- Evaluación médica de uso de drogas aplicado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- Evaluación de la capacidad física, conocimientos de armamento, tiro y habilidad para el mando, aplicado por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA);
- Evaluación psicológica y de conocimientos, a cargo del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior A.C. (CENEVAL).

- Los resultados de la evaluación se distribuyen en su momento, a las autoridades correspondientes de los gobiernos estatales, para su conocimiento y atención, a efecto de contar solamente con personal que reúna las características requeridas para proporcionar un servicio de seguridad pública digno, honesto y comprometido con la ciudadanía.

Avances :

- El programa dio inicio en 1998 y a la fecha se tienen importantes avances. De ese año a la fecha, se logró evaluar a un total de 127,234 elementos pertenecientes a las áreas de procuración de justicia (policías judiciales, agentes del Ministerio Público y peritos), policía preventiva, custodios, defensores de oficio, y personal de tribunales superiores de justicia.
- Para este total de evaluados, las entidades evaluadoras aplicaron en conjunto 535,000 exámenes.

Comité de Normalización y Certificación de Competencia Laboral de Seguridad Pública

- En 1999, con el apoyo del Consejo de Normalización y Certificación (CONOCER) que opera a nivel nacional, se constituyó el Comité de Normalización de Competencia Laboral en Seguridad Pública

- Es presidido por el Director General de la Academia Nacional, e integrado por directores de institutos de capacitación de servidores públicos del área de seguridad pública y técnicos del CONOCER, con la finalidad de elaborar las normas de competencia, que permitan sentar las bases para el desarrollo de la carrera en seguridad pública.
- A la fecha se han realizado 15 reuniones de trabajo, a las cuales se integraron expertos en las áreas de policías, ministerios públicos, secretarios de acuerdo y peritos, entre otros.

Avances:

Se establecieron las normas siguientes:

- Norma Base para la Calificación Genérica en Seguridad Pública, denominada Promover y Mantener el Estado de Derecho, como norma de referencia para las demás que se elaboren en la materia.

Normas específicas :

- Investigación Criminalística, publicada el 25 de agosto de 2000 en el Diario Oficial de la Federación.

- Funciones Básicas de la Actuación Policial, publicada el 25 de agosto de 2000 en el Diario Oficial de la Federación.
- Regulación de Tránsito de Vehículos, Personas y Transporte, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre del año 2000.
- Funciones de los Secretarios de Acuerdos del Ramo Penal, aprobada por el Comité de Normalización de Competencia Laboral de Seguridad Pública.
- Medicina Forense, aprobada por el Comité, pendiente de publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Policía de Investigación, aprobada por el Comité, pendiente de publicar.

Programa Nacional de Capacitación

El programa tiene por objeto desarrollar de manera integral los recursos humanos de seguridad pública que han cumplido satisfactoriamente con el proceso de evaluación.

Este programa se inicio en 1998 y comprende 3 grandes rubros de capacitación :

- Capacitación básica.
- Educación a distancia vía satelital.
- Capacitación especializada.

Avances .

Los primeros resultados en capacitación se obtuvieron a partir de 1999, una vez concluida la primera etapa del proceso de evaluación. De 1997 a la fecha, se alcanzó una cifra total de más de 114,821 personas capacitadas.

Capacitación Básica

La capacitación básica es el primer nivel dentro de la profesionalización. Se otorga a todos los integrantes de las corporaciones de seguridad pública, mediante los cursos que son diseñados por la Academia Nacional y convenios con los Estados de la República.

Avances

- Dentro de este programa, de 1999 a la fecha, se alcanzó un total de 54,836, personas capacitadas.

Educación a Distancia Vía Satelital

Este programa tiene dos vertientes:

- Una dirigida a institutos y academias de procuradurías, o policía preventiva y custodia penitenciaria, que se lleva a cabo en colaboración con el Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, con sede en la ciudad de Querétaro.
- La segunda vertiente está enfocada a los institutos de formación de los Tribunales Superiores de Justicia del país, y se realiza con la colaboración de la Dirección General de Televisión Educativa de la Secretaría de Educación Pública. En breve, ambas vertientes ofrecerán indistintamente dicho servicio.

Con el apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el uso de infraestructura satelital de su propiedad, se tienen en operación 82 equipos receptores, instalados en las distintas instituciones de formación en seguridad pública del país, incluyendo las áreas de procuración de justicia, prevención, seguridad penitenciaria y poder judicial.

El programa ha tenido una recepción muy favorable, por las bondades que tiene para propiciar la participación masiva a bajo costo.

Avances :

- La capacitación a distancia vía satelital, se impartió a través de 36 videoconferencias y 16 videocursos de 1999 a la fecha, y se logró un total de 47, 137 personas capacitadas.

Capacitación Especializada

Dentro de la capacitación especializada, se ha impuesto especial énfasis en el programa de Formador de Formadores, por el efecto multiplicador que tiene en la preparación de profesionales en seguridad pública. Los elementos formadores en los últimos dos años, han sido capacitados por la Policía Francesa y por el Federal Bureau of Investigations (FBI) de los Estados Unidos de América, a través de convenios con la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Avances :

- Al mes de junio de 2001 se ha alcanzado un total de 12,848 beneficiados. De estos últimos, 293 corresponden a personal preparado para desempeñarse como profesores formadores de elementos de seguridad pública en todo el territorio nacional.

Cursos impartidos para la capacitación especializada

Los cursos son una importante herramienta de la capacitación especializada para apoyar los aspectos con más carencias o prioritarios en materia de capacitación. Estos

se dividen en monográficos, de Formador de Formadores, y cursos e intercambio con el extranjero.

Avances:

* De 1997 al 30 de junio de 2001, se ha llevado a cabo 187 cursos :

- 82 son cursos monográficos regionales.
- 17 cursos son de Formador de Formadores.
- 88 cursos son de alta especialización.
- Del total de cursos, 65 han sido impartidos por 463 instructores extranjeros provenientes del FBI, del Departamento de Estado de los Estados Unidos, y de las policías francesa, española, brasileña, colombiana y argentina, entre otros

Dotaciones Salariales

Este programa, iniciado en 1999, tiene por objeto la motivación y el reconocimiento al buen desempeño del personal de corporaciones de seguridad pública, que vayan cumpliendo satisfactoriamente con los procesos de evaluación y capacitación.

Consiste en el reconocimiento profesional y un estímulo económico, a los elementos que por su destacada labor, cumplan con su trabajo en forma eficiente, entusiasta y honrada.

Avances :

- En el bienio 1999-2000 se han otorgado dotaciones salariales complementarias a 65,000 personas de diferentes áreas de seguridad pública de los 31 Estados de la República.

Material Bibliográfico, videográfico y publicaciones

A partir de 1999 se iniciaron las acciones para apoyar a las diferentes instituciones de formación y capacitación, mediante el abastecimiento de acervos bibliográficos para el uso de los integrantes de las corporaciones de seguridad pública.

Por otro lado, está en formación el Centro Nacional de Documentación e Información en Seguridad Pública, con instalaciones adecuadas y modernas para la consulta de materia especializado en el tema.

Asimismo, como parte fundamental del proceso de aprendizaje, se inicio la reproducción y la distribución de videocasetes de los cursos y conferencias.

Avances:

- A la fecha se han distribuido 194 paquetes bibliográficos, con un total de 54,767 ejemplares a 125 instituciones (51 academias locales de policía, 32 institutos de formación judicial, 33 institutos de las procuradurías estatales, 3 institutos de formación penitenciaria y 6 centros federales.
- Se han entregado, también, 4,620 ejemplares a las diversas instituciones de formación y capacitación.
- En lo que se refiere a publicaciones especializadas, han sido editados y distribuidos a los centros de capacitación 4 textos de la ONU y 8 textos diversos sobre seguridad pública, para hacer un total de 12 publicaciones editadas.
- Por otro lado, actualmente se dispone de una revista especializada denominada “Revista Mexicana de Seguridad Pública”, la cual cuenta a la fecha con cuatro números, y tiene como objeto ser el órgano de difusión académica de SNPS, con una periodicidad trimestral.

Programa de Investigaciones y Estudios

Tiene como objetivo realizar investigaciones monográficas, en temas relativos a la seguridad pública.

De esta manera el SNPS proporciona, a las diferentes instancias de seguridad pública, además de recursos financieros y materiales, la posibilidad de contar con información

científica sobre la seguridad pública, lo que les permite mejorar sus procesos para la toma de decisiones.

Avances :

A la fecha se han realizado 36 investigaciones monográficas y se espera contar con un Centro Nacional de Investigación Científica en Criminología y Seguridad Pública, que sea la base no sólo del desarrollo académico, sino de la toma de decisiones en materia de política criminológica.

Entre los temas de investigación sobresalen algunos como :

- Examen Químico Toxicológico de Droga de Abuso.
- Metodología para la Identificación de Cadáveres de Desconocidos.
- Sistemas de Identificación: Retrato Hablado, Dactiloscopia y Odontología.
- La Globalización de la Delincuencia.
- La Averiguación Previa en el Procedimiento Penal Mexicano.
- Política Criminológica, Seguridad Pública, Prevención del Delito.
- Análisis Conceptual y Políticas de Naciones Unidas en la Materia.
- Política de Prevención en Materia de Delincuencia Organizada.
- Política Criminal y Sistema Penal Mexicano.

- Seguridad Pública y Derechos Humanos
- Política de Naciones Unidas en Materia de Prevención del Delito.

Para conseguir la profesionalización es indispensable sentar las bases del programa de formación docente y elaborar su reglamentación, establecer enlaces con diferentes instituciones relacionadas con las áreas de conocimiento de la carrera policial para confortar una plantilla de profesores; estructurar diversos programas educativos que satisfagan las necesidades de formación, actualización y especialización profesional; actualizar permanentemente el modelo académico, conformar los contenidos curriculares en función de las necesidades de la institución, determinar las políticas de capacitación y establecer los lineamientos en la materia, lograr el reconocimiento oficial de las carreras de policía y peritos, y formar una plantilla permanente de personal de investigadores. Todo ello no parece sustancial en la labor de crear una policía mejor preparada, más honesta y que actúe con mayor eficacia

3.3 Las escuelas de nivel superior en la formación profesional de los directivos de la seguridad pública:

La Seguridad Pública, actualmente, como organización se ha destacado por la carencia de una cultura de profesionalización en sus miembros, debido a diversos factores que impiden que la percepción de la sociedad atienda los esfuerzos que los gobiernos hacen por luchar frontalmente contra la delincuencia.

Por ello se debe decir que los estándares profesionales de los policías, jueces, ministerios públicos, custodios, técnicos, peritos y personal administrativo, así como de los mandos civiles, determinan la calidad con la que se cumplen o no los objetivos y funciones de las instituciones, entiéndase así las escuelas de nivel superior

Por lo anterior se señala la necesidad de promoción del proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos de la seguridad pública con el objeto de establecer los niveles mínimos de calidad y eficiencia

Las escuelas de nivel superior dedicadas a la formación de profesionales que posteriormente serán directivos de la seguridad pública deben de considerar un programa de formación policial que comprenda

1.- Modernizar las instituciones dedicadas a la formación de los cuerpos de Seguridad Pública para que sea una auténtica institución académica de excelencia, donde se capaciten los mandos altos y medios.

- 2.- Actualizar los planes y programas de estudios para la formación, actualización y especialización de los cuerpos de Seguridad Pública.
- 3.- Registrar ante la Secretaría de Educación Pública, los estudios de capacitación policial a fin de el reconocimiento oficial correspondiente.
- 4.- Estructurar procesos de capacitación que permitan desarrollar, en el elemento una cultura de respeto a la legalidad, vocación de servicio y compromiso con la sociedad.
- 5.- Implementar y programar cursos de formación continua, actualización y de educación permanente con el objetivo de formar funcionarios y trabajadores eficientes en el desempeño de sus funciones.
- 6.- Convocar y consolidar una planta de instructores profesionales, procurando la excelencia técnica y académica.
- 7.- Implementar sistemas de coordinación y colaboración con otros centros.
- 8.- Institutos de formación policial a fin de mantener actualizados y homologados los planes y programas de estudios, en cuanto a su contenido temático.
- 9.- Realizar convenios de coordinación y colaboración con instituciones de formación policial nacionales y extranjeras, para intercambiar asistencia técnica, logística y académica para la educación policial.

CAPITULO IV

PREVENCIÓN DEL DELITO Y CONDUCTAS INFRACCIONALES

4.1 Prevención Social

La Seguridad Pública es hoy uno de los asuntos que más interesan a la ciudadanía. Sea cual sea la actividad que desarrollemos como individuos, sea cual sea el programa que estructuramos como comunidad, siempre tendremos como punto de partida y, como marco permanente, la necesidad de contar con condiciones de seguridad pública que garanticen el orden y la tranquilidad de nuestras familias.

Los ciudadanos demandan confianza y certidumbre. Deseamos vivir en una ciudad que brinde condiciones mínimas de seguridad que les permita saber que sus hijos al salir a la calle van a volver con bien a su casa, que sus esposas puedan desarrollar sus actividades con plena confianza, que puedan todos los días salir a trabajar sin poner en riesgo su integridad física o bienes.

El delito atenta contra nuestra vida, nuestra integridad física, nuestros derechos, nuestras libertades, nuestro patrimonio y altera de manera fundamental la armonía de la comunidad. Cada delito que se comete, lastima a toda la sociedad. Por eso, afirman los especialistas que el delito es en todo momento una conducta antisocial. Y como tal, queremos abatirla con toda energía. No es casual que cuando se presenta un delito cerca de nuestro círculo familiar o social, o cuando conocemos un hecho delictivo muy difundido por los medios de comunicación, nuestra reacción natural de

impotencia, coraje e indignación nos lleve a proponer medidas extremas drásticas que acaben definitivamente con una conducta que está lastimando nuestra tranquilidad, confianza y certidumbre.

Es de importancia la participación de la ciudadanía en materia de seguridad pública. Las autoridades no pueden realizar sus labores sustantivas de garantizar la seguridad de los ciudadanos si no cuentan con la participación de éstos en la instrumentación de sus tareas, ya que, entre otras cosas, “ es imposible aumentar o disminuir la sensación de seguridad sin la participación directa y determinante de los propios ciudadanos”. Por lo tanto, en las tareas de seguridad pública todos debemos estar comprometidos.

Es necesario reforzar nuestras relaciones con los distintos grupos que integran la sociedad civil, con el objeto de que participen en los programas de seguridad pública y contribuyan a su mejoramiento. La participación de todos es necesaria en el infatigable propósito de conseguir una más ágil, honesta y mejor procuración de justicia, la que puede lograr sus mejores éxitos en tanto se apoye en el beneficio de nuestras familias.

Es preciso que los ciudadanos se involucren, tanto en la determinación de las políticas de seguridad pública, como en su ejecución.

Si bien es labor de las autoridades prevenir el delito, esto no se puede llevar a cabo sin la participación ciudadana.

La participación social y comunitaria se entiende como el compromiso responsable de la ciudadanía para la solución de los problemas que inciden en la sociedad. Así, la participación social en el ámbito de la política nacional de seguridad pública está sustentada en un organismo de carácter administrativo de coordinación : el Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como los consejos estatales y municipales.

Estos organismos sirven como espacio de consulta sobre las actividades de las Instituciones de seguridad pública, mediante la activa y comprometida participación de la comunidad.

Así lo establece la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública³⁹ en sus artículos 8, 49, 50 y 51

Artículo 8.- Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.

Artículo 49.- El Consejo Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de sus funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país.

Artículo 50.- Dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública que prevé esta ley, se promoverá la participación de la comunidad, para

³⁹ Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: Art. 8,49,50,51. 2001.

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

Artículo 51.- Los consejos de coordinación promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior

Como lo expone IRVIN WALLER, la prevención del delito exige que se adopten medidas allí donde esté la causa del problema. Es importante determinar los factores responsables del delito y de la inseguridad, establecer prioridades, comprometer

recursos y utilizar los medios de acción apropiados para modificar el potencial de la delincuencia.⁴⁰

La variedad de factores asociados con las tasa más elevadas de delincuencia ha dado lugar a que teóricos y especialistas distingan entre estrategias diferentes y complementarias de la prevención. Esta distinción ha motivado el desarrollo de muchos tipos de prevención, que presentan cualidades y puntos débiles. Sin embargo, se ha llegado a un consenso el reconocer que existen dos grandes campos de acción que pueden contribuir a la prevención del delito:

a) Existe un riesgo de ser víctima, asociado con la presencia objetiva de situaciones que

conducen al delito.

b) Existe una influencia más o menos directa, pero evidente, de los sistemas de distribución

de riqueza (empleo, sanidad, educación, vivienda, etc.) en los niveles de delincuencia.⁴¹

“Se ha dicho también que muchos delitos (entre 50 y 70%) son obra de menos del 10% de los delincuentes y que, cuanto más joven se entrega un individuo a

⁴⁰ WALLER, Irvin. “ Prevención del delito: La nueva esperanza de las políticas de urbanismo”, en CARRANZA, Elias(coord.). Delito y seguridad de los habitantes, siglo XXI Editores, México, 1997.

⁴¹ ARAUJO ESTRADA, Jorge: “ La Seguridad Pública en el Municipio”, en Boletín IAPQ, Instituto de Administración Pública en el Estado de Querétaro, julio-diciembre, Querétaro, 1997.

actividades delictivas, mayores son las probabilidades de que cometa delitos más graves. Estas cifras confirman la importancia de las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), según las cuales los problemas de desarrollo social relativos a la prevención del delito se centran principalmente en los jóvenes, en su familia, en la escuela y en su barrio.”⁴²

Es claro que para la sociedad es más provechoso prevenir los hechos delictivos que reprimirlos después de su comisión. Una vez cometidos, con frecuencia suponen efectos irreparables para la víctima(homicidio, violación), generan una costoso actividad administrativa (administración de justicia y penitenciaria) y suponen generalmente un alto costo social y personal, tanto para la víctima(muerte, lesiones, daños psicológico y patrimonial), como para el autor (privación de la libertad y reparación del daño) y para la sociedad misma, que ve resentida su tranquilidad y que finalmente ha de sufragar, mediante impuestos, toda la actividad posterior a la comisión del delito (asistencia del abogado al detenido, gastos procesales e internamiento penitenciario)

Para una mejor procuración de justicia y acciones para reforzar la seguridad pública es de singular importancia resaltar los siguientes aspectos:

⁴² WOLFANG. Marvin, et al. Delinquency in a birth cohort. University of Chicago Press, Chicago. 1972.

* El ciudadano apoya ampliamente a la autoridad cuando denuncia el delito, por menor que le parezca; en ocasiones, un delito puede no ser relevante para una persona en función de que recibió un perjuicio menor y prefiere asumir la pérdida, antes que proceder a la denuncia correspondiente.

Sin embargo el valor civil de un ciudadano al denunciar el delito proporciona a las autoridades el insumo más valioso de la investigación, que es la información. Con la información de un robo menor, podemos detectar zonas del delito, formas de operación, datos adicionales, elementos para identificar delincuentes. Información, toda, muy valiosa para combatir todo tipo de delitos. La ciudadanía debe tener presente que un delito no denunciado implica que la autoridad no esté informada, ni enterada y, por lo mismo, tiene menor margen de maniobra para responder satisfactoriamente a las demandas de la misma.

* Las propuestas de los ciudadanos con respecto a la seguridad pública son muy importantes. El ciudadano no sabe muy bien cómo mejorar la seguridad en su colonia, conoce en ocasiones donde se cometen delitos y, a veces, hasta el nombre de personas que delinquen. Cuando un ciudadano es requerido a colaborar, sus aportaciones son definitivas para el desarrollo de los procedimientos.

* Podemos lograr mucho más si hacemos que todos nos preocupemos por nuestros hijos, pero también por los hijos de nuestro vecino. En la unidad habitacional, en el barrio, en la colonia, en la cuadra, será mucho lo que podremos hacer por la seguridad, platicando un poco más con nuestros vecinos, conociéndonos mejor e

interèsándonos por el bienestar y la seguridad de las demás. Conociéndonos y comunicándonos podemos, con mayor facilidad, pedir ayuda, denunciar la comisión de hechos delictivos y establecer medidas conjuntas de protección.

* El ciudadano puede ayudar en mucho a prevenir el delito, no sólo en funciones de capacitación en las que, las escuelas, las organizaciones sociales y las comunidades, juegan un papel definitivo, sino también tomando medidas básicas de seguridad. En esto es mucho lo que puede aportar el ciudadano, ya que si se cuida a los suyos, participa para hacer de su ciudad un lugar más seguro

Para el efecto es necesario emprender amplias campañas de difusión en este sentido, convocando a la ciudadanía a través de los medios de difusión masiva.

4.2 Prevención Institucional

Al hablar de prevención de delito nos preguntamos a cargo de quién está destinada esta noble función, misma que sobrelleva un alto grado de dificultad y supone un reto.

Para mejor comprensión de lo anterior dividiremos esta parte en los siguientes aspectos:

* Bases legales y fundamentación

* Marco teórico y práctico

Bases Legales

Para dejar establecido en estricto derecho, cuáles son los ordenamientos que contienen disposiciones relativas a la prevención delictiva, analizaremos nuestra ley fundamental :

Artículo 21.- “ La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

Si bien no se menciona la prevención de delito, implícitamente supone que para tener seguridad es necesario establecer los mecanismos necesarios, esto se ve afirmado en lo dispuesto en el artículo 3º., segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria del artículo 21 respectivo, al anotar:

“ Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la Seguridad Pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos...”

Anteriormente, obedeciendo al principio de legalidad, el Ministerio Público sólo podía perseguir los delitos; ahora, por la naturaleza funcional de dicha institución, se ha considerado que es una labor. Lo anterior lo vemos plasmado en ordenamientos tales como la Ley Orgánica para la Procuración de Justicia en el Estado de Querétaro, artículo 3º. Fracción VII, que al referirse a las atribuciones de Ministerio Público, a letra dice:

VII. Coadyuvar en la prevención de los delitos.

Si partimos de que las funciones de persecución suponen defender los intereses de la sociedad, auxiliar a las víctimas de delito, velar por la legalidad y cuidar la correcta aplicación y cumplimiento de las leyes procesales y generales que tengan interacción con el individuo resultaría ocioso no poder establecer o preestablecer mecanismos que nos sirven a apoyo a lograr tales fines, dejando practicas inquisidoras

Marco Teórico –Práctico

Al hablar de lo que sería un marco teórico- práctico, pensamos que- al reglamentar una función- la actuación de las autoridades debe ceñirse sólo a lo dispuesto en la norma. Las autoridades no pueden actuar de buena fe o con base en sus

conocimientos; las autoridades deben actuar conforme al principio de legalidad. Además es preciso que las legislaciones a nivel nacional se homologuen respecto a sus procedimientos y atribuciones, tal como lo han expresado en diversas reuniones los procuradores generales, quienes pugnan por una verdadera cooperación respecto a la prevención del delito y la competencia extraterritorial, sin que se invadan funciones específicas y competencias.

Analizando el material que ahora existe, resulta de que en las Procuradurías- tanto en el Distrito Federal como en el Estado de Querétaro- han editado manuales acerca de la prevención del delito. Estos manuales contienen casos prácticos y frecuentes que indican los delitos que más se cometen, su modus operandi y la manera de prevenir su comisión, dando consejos a las posibles víctimas. Se difundieron en revistas, carteles, videos y radio, mediante frases como: prevenir el delito es tarea de todos, hagamos un frente común; cero tolerancia etc.

En Querétaro se cuenta con trípticos que orientan a víctimas y a posibles víctimas de delitos contra la libertad e experiencias sexuales y contra la familia, invitándolos a denunciar actos ilícitos de esta naturaleza, ya que por tratarse- algunos de delitos continuados, se prevé la continuación de la comisión de estas conductas con las consecuencias conocidas. También se cuenta con trípticos acerca de cómo mantener intacta la escena del crimen y otros en donde se dan a conocer a la ciudadanía sus derechos, así como las autoridades y lugares a donde se pueden acudir a pedir orientación y auxilio.

Es verdad que en el terreno estrictamente preventivo, las funciones legales del órgano de procuración de justicia se encuentran acotadas, no obstante, se puede participar en campañas de prevención del delito y programas de concientización y capacitación ciudadana, así como programas que busquen prevenir la delincuencia.

Ahora bien el artículo 21 constitucional establece a quien corresponde la función de seguridad pública y derivado de ello el gobierno municipal tiene esa obligación expresa, por la que debe destinar la prestación de servicios a garantizar la seguridad pública.

La seguridad pública en los municipios se ha de orientar hacia ciertos objetivos básicos:

- a) Garantizar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas.
- b) Guardar el orden público de manera que contribuya a la confianza de la ciudadanía en las acciones del gobierno local
- c) Vigilar y corregir la conducta de los individuos que tienden a contravenir las disposiciones legales del municipio
- d) Orientar a la comunidad municipal acerca de las garantías y los apoyos que proporcionan la corporación de la policía, y
- e) Promover la participación de la ciudadanía.

El sistema municipal de seguridad pública es fundamental para cumplir adecuadamente con el artículo 21 constitucional.

Todo el sistema de seguridad pública municipal está hecho para defender las libertades y garantías constitucionales; no hacerlo así sería inútil y anticonstitucional. No puede existir un sistema nacional si no existe una célula sana y funcional como el sistema municipal de seguridad pública.

El paradigma básico es que las policías municipales preventivas sean la célula profesional del sistema nacional de seguridad pública, con la cultura profesional de la prevención

Una de las metas es la secularización de la mentalidad policial y que cada policía y cada sistema municipal de seguridad pública encuentre, en los otros policías y demás instituciones de seguridad pública, un esfuerzo sistemático a su trabajo. La Constitución ya lo señala: se necesita formar una seguridad pública sistemática.

La naturaleza administrativa de la policía preventiva define como su función esencial velar por el respeto y prevenir las faltas a los reglamentos y bandos municipales, actuando de oficio en caso flagrante infracción administrativa o delictiva. Si efectivamente cumple su misión, tendremos una institución que coadyuve con eficacia a salvaguardar efectivamente el orden público

Básicamente, las líneas de trabajo de las policías preventivas atenderán tres objetivos esenciales: La prevención de la violencia familiar, la prevención de infracciones al bando de policía y reglamentos de tránsito así como la gestión eficiente de las demás acciones de gestión auxiliar de policía a favor de los

ciudadanos, para la protección a la integridad física y patrimonial de la ciudadanía y mantenimiento de un ambiente propicio para su desarrollo.

En el ámbito de las instituciones policiales preventivas, las autoridades tomarán como unidad de medida la prevalencia infraccional, que es la tasa de personas con mayor probabilidad de convertirse en víctimas de las infracciones administrativas, y la incidencia infraccional, que es la tasa de personas por infracciones registradas en las actas informativas o libros de gobierno de las autoridades municipales.

La primera línea de trabajo policial preventivo se enfoca a la prevención de las faltas- de adultos y menores- a los bandos de policía y buen gobierno que disponen lo relativo al orden público; éstas son las infracciones administrativas del orden municipal, denominada violencia infraccional, cuya disminución requiere del logro eficiente de las funciones policiales preventivas y de elevar las capacidades de comunicación con la comunidad y gestión policial de las necesidades ciudadanas derivadas de la violencia infraccional y delictiva. Asimismo, se incluye la aplicación, difusión y prevención de las infracciones al reglamento de tránsito municipal.

La segunda línea de trabajo policial preventivo es lograr altos niveles de prevención infraccional mediante la plena vigencia del orden público municipal a cargo de los componentes.

Ahora bien la institución de la policía moderna debe actuar como instancia de gestión ciudadana, con técnicas de comunicación para la prevención, y vigilante de que la convivencia comunitaria se desenvuelva dentro de los derechos y deberes ciudadanos. Ésta es la policía preventiva moderna que debe apoyar y proteger a la ciudadanía, y

aplicar correctamente las políticas preventivas. Además se debe considerar la gran variedad de acciones realizadas fuera de los reglamentos, pero que la policía ejecuta, por tradición, en auxilio de la ciudadanía y que no están debidamente reglamentadas ni incorporadas en los programas de formación policial. A esta tarea se le llama gestión auxiliar de policía.

Así la seguridad pública y la administración de la justicia deben vincularse más con la comunidad. Es cierto que hay servidores que por su número y función pueden lograrlo con mayor facilidad que otras policías, pero es indispensable estrechar los vínculos sociales de los cuerpos de seguridad pública. Debemos lograr un cambio de aptitud de los policías, promoviendo una verdadera cultura de servicio ciudadano

De manera coordinada los cuerpos de seguridad pública deben establecer mecanismos más estrechos de colaboración con la ciudadanía. Sobre todo en la prevención del delito. La prevención de la delincuencia es una actividad que debemos alentar y fortalecer todos.

La coordinación es el resultado de la mutua adecuación de las instituciones del sistema y de su vinculación ordenada y referida al mismo fin y objetivos de la seguridad pública.

Por ejemplo, en el caso de las instituciones de policía preventiva, la creación de servicio civil de carrera en las instituciones municipales de policía, la definición de estándares nacionales para cada institución, la adopción de criterios y técnicas para la correcta administración de servicio público de policía, la formación profesional homologada y la existencia de un banco de datos sobre las instituciones de policiales,

son estrategias de política integral en la materia, que se proponen para la ejecución racional, responsable y de calidad de este servicio público.

No se debe olvidar que al menos se deben contemplar tres clases de coordinación: la nacional, la regional y la interinstitucional. En este nivel podemos señalar algunos tipos específicos de coordinación: la operativa, la administrativa, la funcional, la financiera y la estratégica. En todos los casos y niveles se debe contar con los instrumentos jurídicos de respaldo: leyes, leyes orgánicas, manuales de operación, principios de actuación para el uso de la violencia física y de armas de fuego, sanciones, etc., que deberían establecerse en una ley general

Ahora bien, es importante precisar que- ya sea con mediación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, o bien a través de la facultad de coordinación de las policías municipales- para obtener los mejores resultados en cumplimiento de sus funciones se deben vincular a otros sistemas nacionales, locales y municipales especialmente con los que inciden en la salud, educación y desarrollo social de la población

Las acciones que se pueden desarrollar en materia de prevención a nivel institucional serán importantes para combatir la delincuencia, pero se deben establecer mecanismos para que estos programas no sean sólo producto de la coyuntura o de la presión social de un momento o acción solo de una administración.

4.3 Política de Prevención

El crimen ha sido, desde siempre, una de las preocupaciones más serias del hombre; las conductas antisociales han sido combatidas y reprimidas, por lo general, en forma brutal y violenta, aunque con resultados no muy satisfactorios.

Pues desde los orígenes de la humanidad, hasta donde se tiene memoria, el hombre utilizó el castigo como medio para disuadir a sus semejantes de realizar determinadas conductas.

Se desarrolló entonces el derecho penal creando delitos y penas, con la esperanza de terminar con el problema, pero - ante el fracaso de la pena como medio único para prevenir el delito - surgen las ideas de prevención y los intentos por impedir el crimen, evitando el tener que llegar a la pena.

Ahora bien por prevenir debe entenderse prever, conocer de antemano un daño o perjuicio, así como preparar, aparejar con anticipación las cosas necesarias para un fin.

En materia criminológica, prevenir es el conocer con anticipación la probabilidad de una conducta antisocial, disponiendo los medios necesarios para evitarla.

La prevención no debe hacerse en forma improvisada, aunque es común en todo el mundo que los programas de prevención sean inorgánicos y que las técnicas más modernas se encuentren parcial y escasamente desarrolladas, es necesario principiar

por planificar la prevención y posteriormente hacer una evaluación de los programas preventivos, sus métodos y finalidades.

A manera de ejemplo se tienen las imágenes de la criminalidad, difundidas por los medios de comunicación e implantadas en el sentido común de los ciudadanos, coinciden con el contenido de los discursos y las políticas de los gobiernos en México: lo que siempre se dice es que la criminalidad ha aumentado de manera desorbitada, pues ha rebasado los límites de posibilidad de control por parte del Estado y ha puesto en crisis la estabilidad de la sociedad, amenazando severamente la integridad de las personas y los bienes materiales

Desde esta perspectiva, los órganos encargados de preservar el orden deben actuar de manera enérgica contra cualquier forma de conducta que atente contra la paz social, con el fin de evitar males mayores. Según estas políticas, incluso conductas que constituyan faltas leves, tales como romper una ventana, deben ser sancionadas severamente porque – según argumentan – si esto fuera tolerado, se vendría como consecuencia una falta total de orden que acabaría de manera fatal con la paz social

Consecuentemente, quienes sostienen esta posición señalan que las fuerzas responsables de la seguridad de los ciudadanos no deben tolerar cualquier conducta que afecte el orden.

Esta se llama precisamente estrategia de tolerancia cero

Recuérdese en materia de prevención, la célebre sentencia de NICÉFORO aún manteniéndose en estrecho contacto con cada innovación o con cada progreso de la ciencia, la criminología se abstendrá de cultivar falsas ilusiones. La desaparición del

delito no puede ser más que una de las ilusiones, porque existirá más bien transformación que desaparición, y más bien atenuación (en este o aquel período) que desaparición, todo a través de ciclos de exaltación y depresión de la actividad criminal.

Efectivamente, la desaparición total del crimen es algo más que una utopía; el mismo TOMÁS MORO, en su célebre obra, afirma que – en aquel país ideal- existía la criminalidad.

Estamos conscientes que la criminalidad no desaparecerá, pero sí sabemos que puede modificarse y disminuirse notablemente, por lo que es necesario reflexionar sobre la prevención y la política criminológica.

Es indudable que se necesitan nuevos planteamientos en materia de seguridad y prevención, ya que :

- 1.- Hay un indudable incremento de la delincuencia.
- 2.- Hay cambios cualitativos y no sólo cuantitativos en la criminalidad (principalmente en lo relativo al crimen organizado)
- 3.- La criminalidad violenta va in crescendo (parece haberse invertido la ley de NICÉFORO, en que el crimen evolucionará hacia formas menos violentas).
- 4.- La impunidad es la regla y no la excepción.
- 5.- El costo social del delito es cada vez mayor.
- 6.- La prisión parecer haber perdido su capacidad reformadora y las penas aparentan ser ineficaces.

7.- El sentimiento de inseguridad en la ciudadanía va en aumento (mayor aún que el incremento delincencial)

8.- Como consecuencia de todo lo anterior, el público participa cada vez menos en apoyo y respaldo de la autoridad.⁴³

Como se ha expuesto, las causas de la inseguridad pública son múltiples y se relacionan con factores políticos, sociales, económicos y culturales. Esto ha ocasionado que el concepto de seguridad pública se haya redimensionado en el contexto de una política de Estado.

Las acciones y estrategias para la prevención del delito deben ser parte de una estricta política de prevención del delito y conductas infraccionales, congruente con la voluntad para desarrollar un sistema y programa municipal de prevención, cuyas líneas de acción estén sustentadas en un marco jurídico definido por la legalidad constitucional y leyes que existen en materia de seguridad pública.

Se ha observado que la actuación de la policía preventiva se ha transformado - dado que ha sido rebasada por la delincuencia- en una función reactiva, ocasionando que su imagen sea ineficaz.

En este esquema, el Estado ha tenido que asumir la responsabilidad de que los cuerpos policiales desarrollen dentro de un sistema coherente de administración y política, es decir, que la seguridad pública debe entenderse como una política de

⁴³ RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. " La Seguridad Ciudadana y la Prevención del Delito". en Boletín IAPQ. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, julio-diciembre, 1997.

Estado, donde éste asuma la obligación de disminuir los índices de inseguridad prevalecientes.

Dentro de la óptica de la organización de la seguridad pública, la prevención está encaminada a disminuir los factores que producen conductas delictivas e infraccionales.

Asimismo la seguridad pública como política de prevención, tiene por objetivo la sociografía de la violencia, es decir, ubicar zonas y grupos sociales en riesgo, mediante investigación científica para la prevención, a través de un área especializada profesionalmente para ello dependiente de la organización de seguridad pública.

Una vez definidas cuáles son las zonas y áreas comunitarias de prioridad, se llevarán a cabo programas específicos que ataquen las causas sociales e institucionales del delito, a la vez que se les dé un impulso muy particular a los valores de inseguridad pública y los principios de nuestra cultura cívica.

El análisis de los factores sociales, en relación a las estadísticas de la seguridad pública, permite crear mapas de riesgo a la tranquilidad pública por comunidad, ciudad, municipio, zona y región, los cuales se utilizarán para:

- 1.- Fundamentar los programas y subprogramas preventivos que el Sistema Nacional de Seguridad Pública instrumente en coordinación con los sectores gubernamentales y sociales de atención a los riesgos sociales.

2.- Apoyar los programas de seguridad pública (educación cívica, educación vial, campañas contra las adicciones y la violencia familiar) y los de gestión comunitaria de las instituciones policiales preventivas municipios y federales.⁴⁴

Ciertamente, los factores sociales son los más relevantes para entender la violencia, pero también es prioritario identificar un segundo grupo de variables asociadas a la violencia social. Éstas son los fenómenos institucionales, que producidos por el mal funcionamiento de las organizaciones públicas, corresponde a este sector transformador, pues pueden convertirse en factores de riesgo para la ciudadanía y para los fines institucionales. Para el caso de las institucionales policiales preventivas interesa destacar los siguientes factores

- 1.- Impunidad,
- 2.- deficiente gestión pública,
- 3.- desconocimiento del civismo y del contenido de los bandos de policia y buen gobierno,
- 4.- improvisación y escasa normatividad de la justicia de faltas,
- 5.- disfuncionalidad policial y falta de técnicas de comunicacion y gestión comunitaria,
- 6.- limitación y transgresión a libertades de los reglamentos de transito municipal y federal, y
- 7.- ausencia de estándares profesionales en prevencion ⁴⁵

⁴⁴ YAÑEZ ROMERO, op. cit.

⁴⁵ Ibidem.

Desde el punto de vista de la seguridad pública, la estrategia preventiva busca disminuir las condiciones que fomenten las probabilidades de riesgo infraccional y delictivo de la población, tanto de convertirse en la parte infractora o en parte victimada, así como de riesgo a su integridad física.

El diagnóstico preventivo de la seguridad pública no se especializa en localizar a actuar sobre cada factor por sí mismo, sino que busca determinar la sociografía de la violencia, la cual permite especificar zonas y grupos sociales en riesgo, así como la probabilidad de entrecruzamiento factorial que cause daños a los objetivos de la seguridad pública y a la integridad física de los ciudadanos

Desde el punto de vista institucional, con estas medidas se busca - a mediano plazo- incrementar la calidad, coherencia, comunicación y convergencia de acciones y objetivos que permitan consolidar la política preventiva, mejorando la eficiencia, articulación e información de las instituciones de seguridad pública

Para la cuantificación de la política preventiva, además de los indicadores sociales y de profesionalidad institucional, los administradores tomarán como indicadores básicos- para la administración, planeación, evaluación, elaboración de mapas de riesgo, diagnóstico de las instituciones y programación- el índice de prevalencia delictiva y la distinguirán de la incidencia delictiva, que refiere la tasa de personas por delitos registrados en las averiguaciones previas consignadas, así como de la tasa de mortalidad accidental y violenta.

Por otra parte es importante promover intensamente la participación ciudadana para que coadyuve en la solución de los problemas generados por la inseguridad pública, estableciéndose compromisos – tanto de la autoridad como de la ciudadanía – que permitan hacer un frente común a la delincuencia.

A esta política, a través de la acción concertada de las instituciones y la ciudadanía – que tiene como sujetos de su acción a aquellos que no han cometido ningún acto antijurídico, infracción o delito- la podemos llamar política de prevención para distinguirla claramente de la concepción rigurosamente penal

Fundamentado lo anterior en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública la cual destaca el enfoque preventivo sobre las visiones represivas. Así en su artículo tercero, la ley dispone que:

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

Sólo mediante la conjunción de los elementos anteriores se puede lograr la implantación de un nuevo modelo de seguridad pública, ante la necesidad de que las corporaciones policiales instrumenten una real política de prevención que tenga como objetivo el beneficio de la ciudadanía.

La participación de todos en la solución de nuestros problemas es la fórmula elemental que debemos actualizar en la práctica. Hoy, la verdadera capacidad de gobernar se sintetiza en la capacidad de convocar a la sociedad a la acción común. La

esencia de la política es conciliar y tener la capacidad de involucrar el esfuerzo de todos hacia la finalidad, respetando la diversidad y la riqueza de la pluralidad.

El cumplimiento integral de la política preventiva de seguridad pública del Estado mexicano requiere, correlativamente, la profesionalización y coordinación nacional de las instituciones de seguridad pública y con los otros servicios públicos de apoyo al servicio social e individual, pues sólo así se disminuirán las posibilidades de generación de conductas antijurídicas y ,consecuentemente de la victimización.

Es necesario advertir que el objetivo de la prevención de las alteraciones al orden público y de la prevención del delito, es la implantación de estrategias que tiendan a evitar- a mediano y largo plazo- el uso de la coacción y la punición.

La idea es que la seguridad pública constituya una política pública regida por principios y lógicas de operación coherentes, planificables, evaluables y predictibles, cuyos actores institucionales actúen limitados por la normatividad correspondiente y bajo los principios de actuación constitucional, con altos niveles de racionalidad y ética profesional.

Condición básica para estos propósitos es que las instituciones del sistema de seguridad pública tengan plena autonomía técnica de las otras instituciones del sistema político, alto nivel salarial y académico, así como un perfecto entorno jurídico que fundamente su existencia institucional.

CAPITULO V

MODELO DE SEGURIDAD PÚBLICA

5.1 La Policía Nacional.

La Seguridad Pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto:

- I. Mantener el orden público;
- II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes; Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía,
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento del Distrito Federal y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de acuerdo con la competencia que para cada uno de los cuerpos de Seguridad Pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

En esta Ley se regulan claramente: la formación del programa de Seguridad pública; la profesionalización de los cuerpos de la misma, en la que se comprende un código ético, denominado en la ley Principios de Actuación; asimismo, se regula la formación, los niveles jerárquicos de la materia, los mecanismos de promoción, los criterios de permanencia, sus correlativos disciplinarios y las causales de destitución,

todos ellos se constituyen como elementos que sientan las bases para generar un verdadero desarrollo de los cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal.

La policía moderna debe concebirse como una organización con carácter público, especializado y profesional. En nuestro caso, en cambio, persiste la deficiencia de que aún no se les ha considerado como servidores públicos al servicio del Estado

Es difícil de creer que, a diferencia de la actualidad, si existieran leyes que regulaban de manera explícita las funciones de los cuerpos de seguridad pública en el siglo pasado; como ejemplo citamos nuevamente la Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad expedida por Ignacio Comonfort en 1857 o bien la Ley sobre Policía General del Imperio expedida por Maximiliano en 1865. Debemos reconocer entonces que en esta materia estamos mucho peor que en otras épocas

México cuenta con miles de cuerpos de policiales, sin una legislación que uniforme, ni siquiera en sus líneas básicas, su organización, actuación, carrera, armamento y equipo, entre otros.

Los cuerpos de policía más importantes a nivel federal, son los siguientes

- a) Policía Judicial Federal (única prevista constitucionalmente)
- b) Policía Federal de Caminos
- c) Policía Fiscal Federal.
- d) Inspectores de migración
- e) Policía Forestal

- f) Policía Aduanal
- g) De otras agencias que llaman inspectores, pero que realizan verdaderas funciones de policias; es el caso, por ejemplo, del servicio de Sanidad Animal.
- h) Y la reciente Policía Federal preventiva

A nivel estatal y municipal existen:

- a) 32 cuerpos de Policía Judicial Estatal
- b) 32 seguridad pública estatal
- c) Miles de cuerpos de policias municipales, a lo largo de todo el país

Este panorama general, en el que se combinan la falta de normas coherentes en los tres niveles de gobierno, más el apabullante exceso de corporaciones, deviene necesariamente en constantes conflictos entre los cuerpos de seguridad que, como bien sabemos se han manifestado incluso en enfrentamientos armados.

Esta situación es completamente distinta en Europa en donde, como se verá adelante, existen solamente dos o tres cuerpos de policia en cada país. En los Estados Unidos la situación es distinta; ahí como en Mexico, existen diversos cuerpos de policias, por lo que en este sentido no ofrecen un modelo eficaz, recuerdese que las tasas de delincuencia son más altas en este país que en Europa.

Es necesario aclarar, de cualquier manera, que no se puede proponer que exista un sólo cuerpo de policia ya que esto crearía una situación peligrosa. De hecho, solo los países muy pequeños tienen en Europa un sólo cuerpo de policia

Como ya se mencionó en el marco legal de actuación de las policías preventivas y judiciales, locales y federales, presenta grandes problemas ya que, como se ha dicho, no existen normas precisas en las que se regule claramente su actuación. Sin embargo, un esfuerzo loable ha sido la ya mencionada Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y otras leyes que regulan aspectos de la organización y el funcionamiento de los cuerpos que intervienen en la seguridad pública son: la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, así como, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del Distrito Federal. Ninguna entidad tiene regulación específica sobre la policía.

Dentro de la seguridad pública y la procuración de justicia es de suma importancia la reordenación del cuerpo de policía que permita el cumplimiento de sus objetivos. El Ministerio Público, titular – por disposición constitucional- del derecho de persecución de los delitos y del ejercicio de la acción penal, se apoya y auxilia en una policía que invariablemente debe estar bajo su mando, según lo ordena el artículo 21 de la Constitución Política. Es decir, la carta fundamental consigna la dependencia funcional y orgánica de esta policía respecto al Ministerio Público. En los últimos años hemos observado una paulatina y cada vez mas acendrada separación de las actividades de estos dos órganos, distorsionándose la labor de procuración de justicia. La policía judicial ha desviado su manera de actuar de los cauces legales y- contraviniendo los preceptos constitucionales- ha actuado arbitrariamente, con

excesos, atentando contra los derechos de los ciudadanos y procurando, entre otras cosas, la merma de su capacidad investigadora.

Sin embargo, hay que reconocer que- en este proceso- no sólo la actuación de la policía ha sido perjudicial por las prácticas corruptas desarrolladas en su seno y en su labor cotidiana, sino que ha colaborado en esta distorsión tanto el Ministerio Público como otros órganos del Estado; los primeros, por la pasividad, negligencia y desconocimiento de sus funciones con que ha realizado sus labores de investigación de las que son titulares, limitándose a desempeñar un papel burocrático y dejando que su trabajo lo llevara a cabo la policía judicial, viéndose desplazados así de su propia obligación jurídica.

La importante misión que la Constitución le asigna al Ministerio Público de federación como garante de la sociedad en la persecución de los delitos, requiere sin duda de la colaboración estrecha y eficaz de la policía judicial federal. El mayor desafío que tienen ante sí los integrantes de este cuerpo es el de recuperar la confianza de la población. El estigma con que se marca a nuestros policías sólo lo borraría la acción cotidiana, realizada con capacidad, entrega, lealtad y respeto a la persona humana.

Antes de emprender alguna acción concertada para reestructurar los cuerpos policiales se debe reconocer que, en México, nuestros policías no están verdaderamente preparadas para hacer investigación; por tanto, su labor de indagación policial es ineficiente en muchos aspectos y desgraciadamente arrastra vicios añejos, tales como la fabricación de pruebas, pasividad en su actuación, prácticas ilícitas, etc. Para mejor procuración de justicia es necesario el

establecimiento de nuevos métodos para la investigación de los delitos, aprovechando los avances tecnológicos en la materia. El presupuesto esencial de las funciones de investigación y persecución de ilícitos a las que esta llamada la Procuraduría General de la República es dirigir aun actividad hacia una adecuada preparación de los agentes que las realizan, integrando las averiguaciones del caso utilizando instrumentos apropiados y empleando también los desconocimientos adquiridos mediante los estudios sistemáticos en una capacitación permanente.

Por ello urgente fortalecer las aptitudes, prácticas, habilidades y experiencias para que, junto con ellas, podamos reforzar su solidez con una adecuada y profunda formación y consecuente instrucción, a partir de la cual se pueda adquirir la más avanzada cultura sobre la investigación de los delitos. No obstante los anterior, hay que reconocer que existe un enorme cúmulo de experiencia en el personal de la Policía Judicial Federal, pero no es posible sustentar en un conocimiento meramente empírico- la delicada tarea de investigar para procurar justicia.

El pueblo de México tienen derecho, y así lo ha exigido, de contar con una policía preparada, científica, que realice sus investigaciones con estricto apego a la ley y con apoyo en los más recientes avances de la ciencia y tecnología.

Ahora bien, de nada servirá una policía altamente científica si su actuación no se apega a derecho o si permitimos que invada a las corporaciones policiacas el cáncer de la corrupción. Si conseguimos que el trabajo de la policía judicial, que es auxiliar insustituible del Ministerio Público, se realice con seriedad, responsabilidad, profesionalismo y excelencia, estaremos construyendo- sin duda- los sólidos cimientos para una adecuada impartición de justicia

Para conseguir esto, urge impulsar de manera decidida programas que tiendan a fomentar una sólida cultura de derechos humanos entre todo el personal que labora en las instituciones encargadas de procurar justicia y especialmente entre el personal de la Policía Judicial. Para hacer frente al crimen organizada, para atacar complejos fenómenos como el narcotráfico o lavado de dinero, para comenzar a dar resultados palpables frente a la falta de seguridad, se requieren cuerpos policiales que cuenten con una formación profesional de vanguardia y con mecanismos de actuación y especialización permanentes. Como complemento de lo anterior, es necesario propiciar paulatinamente un cambio de mentalidad y de actitud, para que nuestros policías estén a la altura de la encomienda que se les asigna dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La conducta de la policía se debe orientar por los principios consagrados en la constitución.

Se ha dicho antes, pero hoy se afirma con mayor seguridad debe tenerse la certidumbre y la convicción en la dignificación de la función del policía y que esta tarea puede y debe desarrollarse con respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales de los gobernados.

Las estrategias que habrán de desarrollarse para conseguir lo anterior debe basarse en: depuración de los órganos de la policía judicial en todos sus niveles y, principalmente, formación y capacitación permanentes de todo el personal. En estas vertientes se combinan los objetivos de tener una policía que realice sus tareas de combate a la delincuencia con los elementos necesarios y con una actitud cabal de protección a la ciudadanía.

Los cursos que se imparten para la formación del Ministerio Público y Policía Judicial deben tener como objetivo fomentar el efectivo aprendizaje y el pleno desarrollo de los conocimientos y habilidades necesarias para un desempeño cabalmente profesional. De igual modo, la formación deberá promover la observancia de las disposiciones constitucionales y legales fomentando, de modo particular, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y el respeto irrestricto de los derechos humanos. Se trata de desarrollar los conocimientos metodológicos, teóricos y prácticos, habilidades y aptitudes especializadas.

“De acuerdo con José M. Rico la policía constituye una institución social, considerada como una de las formas más antiguas de protección social y el principal modo de expresión de la autoridad, tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes y del mantenimiento del orden público.”⁴⁶

Es además la parte de la administración de la justicia penal que se encuentra constantemente en contacto directo, no sólo con la delincuencia y el delincuente, sino también con la ciudadanía en general, circunstancia esta que le confiere una importancia particular.

Los aspectos estratégicos a tener presentes son los siguientes

I.- Cantidad contra calidad

⁴⁶ MOLOEZNİK GRUER, Marcos: “Fuerzas Armadas y Seguridad Pública en México” en Boletín IAPQ, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, julio-diciembre, Querétaro, 1997 P 103

Se verifica un debate perfectamente entre los partidarios de la cantidad y los defensores de los factores cualitativos.

Número de policías por cada 10,000 habitantes mayores de 14 años (tasa).

Cuadro. 1

País	Población	Total Policías	Tasa
Bélgica	8	35,000	43.1
Dinamarca	4.2	14,000	25.4
España	31.1	135,000	43.3
E.U.A.	197.5	660,000	33.4
Francia	45	268,000	59.7
Irlanda	2.5	12,000	47.1
Italia	48	258,000	53.7
Gran Bretaña	46.5	115,000	24.7
Holanda	12.2	33,500	27.5
México	50.1	340,000	67.8

Fuente: GONZÁLEZ RUIZ, op.cit.

De este modo, desde el punto de vista cualitativo- es decir- de aquellos elementos fácilmente mensurables, en México la tasa de policías es francamente envidiable, si la comparamos con los parámetros internacionales, y es que frente a una problemática social signada por la inseguridad pública, se puede decir que el problema social reside en la calidad y no en la cantidad. No más, sino mejor policías, es lo que demanda el país.

2.- Misión de la Policía.

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 en que deba actuar.

Por tanto, a cada modelo de sociedad le corresponde un determinado servicio policial, lo cual significa que no existen modelos policiales químicamente puros, adaptables a cualquier circunstancia y lugar.

Fundamentalmente, la misión de la policía reside en favorecer- en el marco de un servicio público- el ejercicio de las libertades individuales, en la medida en que éstas no caucen ninguna de los demás.

Por otra parte, los criterios de selección de los aspirantes a policías no son, en nuestro subcontinente, especialmente exigentes. Así en Brasil como en Colombia, la policía procede de la clase pobre campesina, recibiendo una instrucción de 4 a 6 meses, mientras que en México el promedio nacional de formación de los futuros policías es

de 4 meses y medio, careciendo los cuerpos de seguridad pública del reconocimiento social que su función demanda.

Otro problema que ha afectado sensiblemente a la seguridad pública. Es el caso de la supresión en ocasiones de corporaciones policiales enteras, sustituyéndolas apresuradamente por el personal que posteriormente también ha tenido que ser dado de baja.

“Así, en 1983, la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), de la Dirección de Policía y Tránsito del Distrito Federal, fue suprimida; de su más de 3 000 elementos dados de baja, sólo 200 de ellos fueron incorporados a la Policía Judicial Federal y 2774 a la del Distrito Federal. Éstos, sumados a los 3 000 que aproximadamente había en esta última corporación, implicó que existieran más de 5 500 elementos. En 1994 aproximadamente eran 3 000, por lo que más 2 500 de ellos, han dejado la corporación.

Por lo que toca a la Policía Judicial Federal, en diciembre de 1988 había un poco de menos de 900 elementos y, para diciembre de 1991, existían 2 900. De los 2000 agentes nuevos, sólo 900 pasaron por un curso de capacitación, mientras que los 1 100 restantes fueron incorporados sin ningún control. Para diciembre de 1992, existían 2 200 agentes y en 1993, dejaron la corporación cerca de 700.”⁴⁷

El Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, formó 1 000 agentes, de manera apresurada, en cursos de cuatro meses, fuera de cualquier parámetro de un país desarrollado.

⁴⁷ GONZALEZ RUIZ, op.cit. p. 102.

Esto demuestra que las corporaciones policiales han eliminado a más de 7 000 agentes, que están capacitados tanto para atacar el delito, como para realizarlo. Por ello se ha dicho que México capacita por igual a policías y a delincuentes. No es casual, además, que nadie se haya atrevido a hacer estudios comparativos del número de policías o expolicías que realizan actos delictivos e integran las bandas dedicadas al crimen organizado.

Esta situación no es distinta en las entidades federativas ya que, en algunas de ellas, el recambio anual de personal de los cuerpos de seguridad pública ha llegado hasta el 50%. El caso de Tijuana es un ejemplo contundente, ya que se dio ahí, en un año, un recambio del 33% en su fuerza policial.

Es evidente que es inútil gastar dinero en formación de policías con estos niveles de cambio, pues no existe presupuesto alguno que lo soporte. En contraste, en Europa la media de agentes en formación está sólo entre el 5% y el 10% como tendencia general.

“Hacia 1994 México contaba con 81 249 645 habitantes y con aproximadamente 34 000 policías (sin incluir a los guardias privados). Eso nos da como resultado una tasa del 41.8 policías, por 10 000 habitantes; esta se eleva a más de 68 policías por cada 10 000 habitantes, si se recuerda que la población menor o igual a 14 años es en México de 31 millones de personas, que representa el 37.5%.”⁴⁸

En Europa, la población menor o igual a 14 años, representa el 10%. Es importante tener esto en consideración, pues normalmente la policía no tiene

⁴⁸ Idem. p. 148.

problemas con personas menores de 14 años. En el comparativo adjunto se puede demostrar que, con excepción de los países que tiene altísimo promedio de turismo, y son muy pequeños como el Vaticano, Mónaco, Islandia o San Marino, México tiene más policías por cada 10 000 habitantes mayores o iguales a 14 años. Esto demuestra, una vez más, que lo que falta en México es una policía verdaderamente profesional, con mejor organización y mejor remunerada; es claro que su incremento no es el camino de la solución.

Un elemento muy significativo que demuestra la falta de capacitación de las policías, se refiere al elevado número de muertos en los cuerpos de seguridad. La gravedad de nuestro problema en éste sentido, la captamos contrastándola con algunos ejemplos en otras latitudes; por ejemplo, en Francia, la Policía nacional tiene más de 182 000 efectivos, y en 1990 murieron solamente 9 de ellos; en España, el Cuerpo Nacional de Policía tiene 53 000 efectivos y en el año de 1993 murieron menos de 10 agentes, a pesar del terrorismo; el FBI ha perdido, desde su fundación en los años treinta, hasta 1991, sólo 39 elementos, siendo que cuenta con más de 9 000 agentes. Dichos números revelan, sin duda, los altos niveles de formación de aquellos cuerpos de policía. En México, en cambio, no se llevan cifras confiables, sin embargo, algunas aproximaciones demuestran que desde 1988 ha 1994 ha muerto sólo en la Policía Judicial Federal, más de 240 agentes, siendo que cuenta con menos de 3 000 elementos. Otras aproximaciones reveladoras nos indican que tan sólo en el año de 1993, murieron en el Distrito Federal 45 policías pertenecientes sólo a la Policía Preventiva. Por otro lado, en un solo estado de las República, el de Chiapas, en dos años murieron más de 60 elementos.

A continuación se muestran dos tablas comparativas que permiten observar el número de policías que por cada 10 000 habitantes, hay en diversos países del mundo. Como se podrá observar, al contrastar aquellos ejemplos con el caso de México, será aun más contundente el argumento aquí sustentado, que indica que las acciones no deben estar encaminadas a incrementar el número de policías, sino a profesionalizar a las corporaciones.

Número de policías por cada 10 000 habitantes en los países de Europa Occidental, México, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica.

Tabla 1.

Pais	Número de habitantes.	Número de policías	Tasa x cada 10 000 habitantes
Andorra	47 000	98	20.8
Bélgica	9.9 millones	35 193	35.5
Alemania Fed.	61.1 millones	194 317	31.8
Finlandia	5 millones	8 339	16.6
Francia	55.3 millones	268 800	48.6
Dinamarca	5.5 millones	14 000	25.4
Grecia	9.8 millones	40 000	40.8
Gran Bretaña	56.8 millones	115 000	20.2
Irlanda	3.5 millones	12 000	34.8
Islandia	88 000	540	61.3
Italia	56.7 millones	258 000	45.5
Liechtenstein	27 700	40	14.4
Luxemburgo	365 000	800	21.9
Malta	332 000	1 600	48.1
Mónaco	30 000	410	136.6
Holanda	14.6 millones	33 500	22.9

Noruega	4.1 millones	8 350	20.3
Portugal	10.1 millones	45 465	45
San Marino	4 700	58	123.4
Suecia	8.34 millones	18 400	22
Suiza	6.6 millones	14 500	21.9
España	38.5 millones	135 000	35
Vaticano	1 000	100	1 000
México	81 249 645	340 000	41.8
E.U.A.	250 millones	660 000	26.4
Canadá	25 millones	52 000	20.8

Fuente: GONZALEZ RUIZ, et al. P.103.

Número de policías por cada 10 000 habitantes mayores de 14 años, en diez de los doce países que conforman la Comunidad Económica Europea y México

Tabla 2.

País	Número de hab. Mayores de 14 años	Número de policías	Tasa x cada 10 000hab. Mayores de 14 años
México	50 103.1 mill.	340 000	67.8
Francia	44 996 6 mill.	268 800	59.7
Portugal	8 177.1 mill.	45 465	55.6
Italia	47 956.3 mill.	258 000	53.7
Irlanda	2 543 3 mill.	12 000	47.1
España	31 122 .5 mill.	135 000	43 3
Bélgica	8 146.6 mill.	35 193	43 1
E.U.A	197.500 mill.	660 000	33 42
Holanda	12 177.7 mill.	33 500	27 5
Luxemburgo	313.000 mill.	800	25 5
Dinamarca	4 254.8 mill.	14 000	25.4
Reino Unido	46 540.5 mill.	115 000	24 7

Fuente: GONZALEZ RUIZ, et al.,p.106.

En referencia a la policía nacional cabe mencionar el Decreto que crea la Coordinación Nacional de Seguridad Pública. Sobre dicha coordinación se han publicado diversos comentarios que la han calificado incluso de inconstitucional. El Decreto que la crea, a nuestro entender, no es en sí mismo inconstitucional; pero su actuación, en los términos del orden jurídico vigente, sí puede serlo. Aparentemente se trabaja en la constitución de proyectos que lleven a la creación de una secretaría de Policía, denominada Secretaría de Seguridad Pública; frente a esto es importante subrayar varios elementos.

Por ejemplo, debe ser absolutamente claro si las funciones de esta Secretaría serán de mera coordinación de fuerzas de policía y de recursos para las corporaciones policiales del país en sus niveles municipal, estatal y federal, o bien si se trata de otorgarle competencia para el manejo de las policías federales, o quizá, incluso, para el manejo de una sola policía nacional.

En el primer caso, no existen impedimentos para que tal cosa suceda, porque no afecta el equilibrio en el Gabinete ya que la fuerza del titular de tal Secretaría sería relativa. En el caso de que el Secretario de Seguridad Pública maneje una única policía nacional, el equilibrio entre el Gabinete quedaria completamente vulnerado y, en un corto periodo de tiempo, este funcionario podría ser la fuerza más importante, con grave riesgo incluso para la democracia del país. Históricamente, los países que han centrado en un solo ministerio a la policía, han debido suprimirlo. Es el caso, por ejemplo, de Francia; en 1796 se creó el Ministerio y fue suprimido en 1818; en el Segundo Imperio fue reestablecido y se suprimió definitivamente en 1853. Las razones que se expresaron son de importancia central y de absoluta actualidad:

...la policía está íntimamente ligada a todas las ramas del servicio público(...)cuando se hace accesoriamente a otras funciones administrativas (los policías) se atribuyen naturalmente depositarios del poder y no se acepta sobre, se aísla, se constituye en una oficina única y separada y se desconfia de ella.

Excepto en países pequeños, en Europa no existe una secretaria de la policia, ya que se haría de tal fuerza que comprometería a la propia estructura democrática del país. En Europa depende frecuentemente del Ministro de Interior o del Ministro de Justicia, y no hay prácticamente ejemplos de que un policia haya llegado a ser Ministro de Justicia o de Interior. Se trata de un equilibrio fundamental en una democracia que impide la concentración de secretos e información politica y, en consecuencia, del poder.

Para México, si se creara una Secretaria de la Policia, denominada de Seguridad Pública, las consecuencias críticas no se daría en los primeros años sino, tal vez, a finales del primer sexenio que la incorporara.

En este sentido, en caso de que sea creada una fuerza federal de seguridad publica única, o dos fuerzas nacionales de seguridad publica, será absolutamente indispensable hacer recaer la responsabilidad politica de la (s) misma(s), en un funcionario cuya fuerza política sea tal, que su cargo debera estar desvinculado de la carrera de policia.

A continuación se presenta unos diagramas que permitiran observar, además, que nuestro caso se distingue claramente por presentar una estructura jerárquica, eminentemente vertical, en la que los vínculo de subordinacion organica y funcional

hacia las estructuras centrales de gobierno, así como la consecuente centralización de las instancias decisoras, impiden la instauración de órganos autónomos e independientes y, con ello, se obstaculiza el cumplimiento eficaz de las tareas asignada a los niveles técnico y operativo.

1. Alemania

Se trata de un Estado Federal en el que la competencia policial más importante según la constitución, radica en lo propios estados federados. A la federación pertenecen solamente las competencias de los delitos federales, la protección de fronteras, la policía ferroviaria y la seguridad del Parlamento Federal

Alemania tiene un solo código penal y de procedimientos penales. En la materia federal existe una Fiscalía General del Estado para perseguir delitos que atentan contra la federación. El Fiscal General es designado por el Ministro de Justicia Federal. En cada Estado Federado existe un Fiscal General, designado por el Ministro de Justicia de la entidad. Como se ve no existe confusión entre el órgano político (Ministro de Justicia) y el órgano técnico para la investigación criminal (Fiscal General). En general tanto en el nivel federal como a nivel local, se presenta en el Ministerio Público una organización jerárquica.

En cuanto a la policía, cada estado tiene una sola corporación y es competente para regular lo relativo a las policías Preventiva y de Investigaciones Criminales. Si bien existe un Proyecto Modelo de Ley Unitaria de Policía, aprobado por la Conferencia de Ministros de Interior el 11 de junio de 1976, no todos los estados han adoptado integralmente el modelo.

Las funciones principales de esta policía son el control del crimen y la regulación del tráfico vehicular. También el mantenimiento de la seguridad interna en caso de eventos mayores, la protección frente a desastres y la defensa a la democracia en contra de un peligro inminente contra el estado. La rama uniformada es responsable de la investigación de las infracciones y delitos de pequeña y mediana escala. La rama de los detectives es responsable, en cambio, de la investigación de los delitos graves.

La policía de cada Estado Federado depende de su respectivo Ministro del Interior, quien es el jefe máximo del cuerpo policial

El sistema de formación comprende escuelas que operan a nivel local, en cada Estado, y para cada uno de los cuerpos federales. La formación básica se hace en dos o tres años, después deben pasar por un examen de estado para poder servir como sargento. Los oficiales deben atender una escuela profesional técnica en cursos de tres años para llegar a ser comisario de policía o comisario criminal. Sin embargo, Alemania tiene una única escuela de mandos ubicada en Munster, que funciona con la participación de todos los estados alemanes. Sus cursos duran dos años.

2. Austria

Es una Federación. La integran nueve estados federados El Ministro Federal del Interior es responsable de la seguridad interior y, según la Constitución, las competencias sobre orden y seguridad son federales Existen dos cuerpos policiales principales, que son la Policía y la Gendarmería federales.

El sistema de formación de la Policía en Austria es como sigue: el curso básico dura tres años; para llegar a ser mando medio, o inspector, se requieren 16 meses más y para ser mando superior es necesario, además, un curso especial.

En la Gendarmería, en cambio, la formación consta de un curso básico de 16 meses y para llegar al grado de Suboficial se requiere además un curso de diez meses. Para ser mando superior, es necesario también un curso en la Academia de la Gendarmería que dura dos años.

Existen tres niveles de responsabilidad en la Policía Federal, el del Ministerio del Interior, el del Director de Seguridad de cada Estado y el de circunscripción administrativa respectiva.

El Director General de Seguridad del Ministerio Federal del Interior es la más alta autoridad en esta materia, y encabeza los siguientes grupos: Policía Federal, Comando Central de la Gendarmería, Servicio Estatal de Policía, Servicio de Policía Criminal y la Sección de Policía Administrativa. La Policía de Investigaciones Criminales responde a los fiscales, tanto en el nivel federal como en el estatal

3. Bélgica

Es una Monarquía Parlamentaria Democrática. Los responsables de la policía son los Ministros del Interior, de Justicia y de Defensa, según la competencia. Existen tres cuerpos de policía: la Policía Comunal, la Gendarmería y la Policía Judicial.

La policía Comunal depende del Gobernador de la Provincia y del Ministerio del Interior. En asuntos penales depende de la Oficina del Fiscal y del Ministerio de Justicia. Del Ministerio del Interior, en cambio, depende la Sección de Policía, cuyo

jefe es un Inspector General. En cada Provincia el Gobernador tiene una Sección de Seguridad, donde se ubica la policía. Toda la policía tiene reglas generales de organización. En cada uno de los 589 municipios existe un destacamento de policía. El jefe de cada Comisaría depende para asuntos administrativos del Presidente Municipal, y para asuntos penales del Fiscal.

La fuerza local de policía puede recibir órdenes de los Alcaldes de las ciudades en lo que se refiere al orden público; también los Procuradores puede dar órdenes a las policías en materia criminal.

La formación de la Policía Comunal consta de un curso básico de un año. Para ser comisario o comisario adjunto se cursan dos años más y se presenta un examen de estado. Para llegar a los mandos es necesario cursar un seminario en el Instituto Superior de Policía, y puede ser necesario que las autoridades municipales requieren un grado universitario.

La Gendarmería toma el modelo francés y está militarizada; es una de las tres armas del ejército. El Ministro de Defensa dispone lo relativo a su empleo como policías del orden y el Ministro de Justicia es competente en lo que hace a las labores de policías de seguridad estatal, policía de juzgados y policía para asuntos de migración.

La formación de esta corporación es de un año en su nivel básico, más un año de práctica y un curso de tres meses. Para ser suboficial son necesarios dos años más; para llegar al nivel de oficial, además de lo anterior, deberán cursarse dos años más en la Escuela Militar Real.

La Policía Judicial depende del Ministerio del Justicia, que tiene cinco procuradores generales y 26 procuradores del rey. Todos ellos ejercen las funciones del Ministerio Público, de manera independiente. El Comisario General de la Policía Judicial tiene su sede en Bruselas. Se ocupa de la persecución de delitos. Para ser policía judicial se requiere, además de todo lo ya señalado, un año más de estudios.

En cuanto a la nominación de los procuradores y de los magistrados, cabe subrayar que es discrecional por el Ejecutivo; sin su consentimiento. Esto les da cierto autonomía. En el caso de los procuradores dependen del poder inapelable del Ministerio de Justicia. Bélgica es el único país de Europa que tiene estas características. Sin embargo, cabe destacar que la ley ha señalado que el procurador que ejerce la acción pública sea un magistrado, pues ha querido que la sociedad encuentre un defensor que no sólo vigile sino que sea imparcial. En síntesis, la pertenencia del Ministerio Público al Poder Judicial, provoca que, en los hechos, aquel tenga independencia respecto del Ministro de Justicia

4. Dinamarca

Es una Monarquía Constitucional. El responsable de la policía es el Ministro de Justicia.

Existe un Ministerio de Justicia que tiene relación con el Procurador en jefe, que hace la acusación en casos criminales. Existen, a nivel distrital y regional, fiscales que investigan los delitos en sus jurisdicciones. También pueden realizar acusaciones los jefes de Policía. La distinción central es que los casos que involucran pena de prisión deben ser desarrollados por fiscales.

Hay un sólo cuerpo de policía que se encuentra regulado en diversas normas como el Código de Procedimientos Penales y otras leyes.

La policía de Dinamarca esta dividida de la siguiente manera: Policía Preventiva, Policía de Investigaciones Criminales y los que realizan funciones administrativas.

Para ser policía básico se requiere un curso de formación de tres años, compuesto de la siguiente manera: 8 meses en la Escuela de Policía en Copenhague, más 11 de práctica; 8 meses en la misma escuela y, por último, 8 más de practica. Los inspectores que son promovidos a niveles superiores de mando, deben ingresar al curso superior de mando, el cual dura 20 semanas y está dividido en tres partes, a saber: psicología de mandos, comando policial táctico y administración.

5. España

España es una Monarquía Parlamentaria Constitucional., el Ministerio Fiscal tiene la obligación de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley.

El Fiscal General es designado por el Rey, a propuesta del Gobierno, y oyendo al Consejo General del Poder Judicial. El Ministerio Público ejerce sus funciones con base en los principios de unidad de acción e independencia jerárquica, apegado en todo caso a la legalidad e imparcialidad. Es importante subrayar que es considerado como parte del Poder Judicial ya que se considera integrado pero con autonomía funcional. Esto evidencia el alejamiento del Ministerio Fiscal del propio Ejecutivo y, paralelamente, su participación en el Poder Judicial La única acción que puede

ejercer el gobierno en su solicitud de promover las acciones pertinentes en defensa de los intereses públicos. El gobierno tiene la facultad de nominar al Procurador General y decidir las denominaciones de los jefes de los tribunales, pero de todas maneras esta facultad se ejerce a través de la intervención del Consejo Fiscal, que es el órgano de Gobierno del Ministerio Público y no autoriza a interferir en las funciones del Ministerio Fiscal.

Así se entiende que la función de vigilancia de la legalidad en su estado democrático no puede estar en su estructura vertical y autoritaria, sino que en una institución constitucional renovada debe ejercerse con el contrapeso de un órgano colegiado que puede estar formado no sólo por representantes de la institución misma, sino de la sociedad civil. Justamente el Consejo Fiscal busca estas características.

El responsable de la Policía Nacional es el Ministro del Interior; el responsable de la Guardia Civil es el Ministro de Defensa, sin embargo, en asuntos civiles responden estos últimos al Ministro de Finanzas. En todo lo relativo a los asuntos penales, esto es, la función de policía judicial, responden al Poder Judicial y al Ministerio Fiscal.

El cuerpo nacional de policía tiene competencia en ciudades con más de 20 000 habitantes. Está compuesto por antiguos integrantes del cuerpo superior de policía y de la policía nacional. La Guardia Civil es un instituto que depende del Ministerio del Interior en cuanto al servicio, y del Ministerio de Defensa en cuanto a organización interna. Sus funciones centrales son: conservación del orden público, protección de las personas y propiedades, protección de comunicaciones y resguardo fiscal del Estado. La Guardia Civil no está expresamente contenida en la Constitución; sin embargo, se ha concebido como un Cuerpo o Fuerza de Seguridad.

En cuanto a las policías autonómicas, cuyo origen está dado en los fueros históricos de los pueblos, cabe hacer notar que existe en Cataluña donde se les denomina Mossos d' Esquadra, en los países vascos Ertzainza y en Navarra Policía Foral. Todas son instituciones de muy reciente creación ya que, por ejemplo, la Academia de Policía en Arkaute se inauguró en 1982; para 1987 contaba con 700 integrantes.

En lo que hace a la formación de la Policía Nacional de España, se conforma de la siguiente manera: 9 teóricos y 3 de formación práctica; para ser comisario es necesario un certificado de graduado escolar, más 10 meses de instrucción teórica y 12 de práctica; para ser inspector es necesario contar con el grado universitario, más 24 meses de instrucción teórica y 12 de práctica.

6. Finlandia

Es una República Parlamentaria. El responsable de la Policía es el Ministerio del Interior. Finlandia tiene una sola Policía Estatal, que cuenta con las siguientes divisiones: División de Policía del Ministerio del Interior, Central de Policía de Investigaciones Criminales, de Policía de Seguridad, de tránsito y de Policías Locales; cuenta además con Instituto de Policía y con escuelas de Policía y de perros de policía.

La policía local, que se encuentra en las 27 ciudades y 226 municipios, responde directamente a las autoridades de la Provincia. En asuntos del orden criminal, responden directamente al Fiscal. En cada Provincia existen cuerpos de Policía Criminal, de Policía Preventiva y de Administración. Hay además Consejos de

Seguridad pública en el Ministerio del Interior y en la Administración Comunal, que cumplen funciones de administración del sistema de policía. Estos consejos participan personas que representan a todos los grupos de la comunidad.

El curso básico de formación de la policía de Finlandia es de dos años y medio, compuesto de la siguiente forma: un año en la escuela, un año de prácticas y seis meses en la escuela. Para los mandos medios se requieren 8 meses más, y para los mandos superiores, por último, 16 meses más.

7. Francia

Es una República Presidencial. El responsable de la Policía Nacional es el Ministro de Defensa. Existe también la Policía Municipal en algunos municipios. La Policía Nacional se ocupa de todas las labores de policía en las ciudades de más de 10 mil habitantes. La dirección General de Policía Nacional se ubica en el Ministerio del Interior y tiene las siguientes direcciones de funcionamiento: La Dirección de Administración Central, que comprende la de personal y de formación de policía, así como la Dirección de Logística de Policía; las direcciones y servicios activos de policía, que comprende el Inspectorado General de la Policía Nacional, la Dirección Central de Policía Judicial, la Dirección Central de Políticas Urbanas, de Informaciones Generales(inteligencia interna) de vigilancia del Territorio (contraespionaje) el servicio Central de Compañías Republicanas de Seguridad, el Servicio Central de la Policía del Aire y de las Fronteras, el Servicio de Cooperación Técnica Internacional de Policía y el Servicio de Viajes Oficiales y de Seguridad a Altas Personalidades.

Es importante hacer notar que el Jefe de Policía no es, por costumbre, nunca un funcionario de la Policía. Generalmente es nominado de entre los funcionarios de carrera del Ministerio de Interior; esto garantiza el que las instituciones democráticas no sean nunca puestas en peligro.

La Policía Preventiva está encargada del mantenimiento de la seguridad y el orden, del tráfico y de la prevención de la criminalidad. En París existe un cuerpo especial que está integrado a la Prefectura de Policía de París. Los policías urbanos existen en ciudades de más de 10 000 habitantes. Las compañías republicanas de seguridad realizan funciones de mantenimiento de orden.

La Policía Judicial, que forma parte de la Policía Nacional, responde a la autoridad de los Jueces de Instrucción y Procuradores de la República (Ministerios Públicos). Ambos forman parte del Poder Judicial y tienen autonomía técnica e independencia respecto del Poder Ejecutivo. El Procurador General de la República en cada región, es nombrado por el Consejo Superior de la Magistratura.

La Policía del Aire y las Fronteras se encarga de la seguridad de aeropuertos y de migración.

El sistema de formación de la policía francesa es uno de los más avanzados del mundo, ya que comprende escuelas para cada uno de los tres niveles, en los que se conforma la jerarquía de la policía. El sistema comprende seis escuelas nacionales de formación inicial para llegar a ser Guardián de la Paz, en cursos de nueve meses: cinco teóricos y cuatro prácticos. La Escuela de Inspectores está ubicada en Niza, y sus cursos duran 18 meses. La Escuela Nacional Superior de Policía está ubicada en

Saint-Cyr Au- Mont-d'Or y en ella se estudian cursos de dos Años, teniendo como requisito ser inspector u oficial de la paz, o tener la licenciatura.

Francia cuenta además con un centro modelo para el estudio de la formación, en Cleremond Ferrand.

Mención especial merece que fue en 1985 cuando se presentó el Plan Nacional de Modernización de la Policía, propuesto por el Ministro de Interior Pierre Joxe, cuyos objetivos maestros se centraron en las siguientes metas

- a) Volver la policía más operativa de cara a la pequeña y mediana delincuencia,
- b) Aumentar la eficacia de las investigaciones particularmente utilizando el sistema de información criminalística, los elementos de policía técnica y científica y el potencial de acción de la Policía Judicial;
- c) Aumentar la protección del territorio y sus instituciones, y
- d) Aumentar las condiciones del empleo.

Es particularmente importante subrayar que en dicho plan, en la parte relativa a la formación, se desarrolló una investigación que permitió elaborar la Carta de la Formación de la Policía Nacional. Se realizó una encuesta en la que se preguntó a todos los policías acerca de su trabajo y la manera de mejorarlo. De los 110 000 policías encuestados, 70 508 enviaron respuestas, lo que permitió la constitución de la famosa carta.

Es importante subrayar que en la presente estación, el Ministro de Interior francés, Pacua, someterá al parlamento un nuevo plan de modernización de la Policía

Nacional Francesa, con una duración de cinco años, que implica 8 000 millones de gasto en dicho periodo.

La Gendarmería Nacional está en comunidades de menos de 10 000 habitantes. Se encuentra sectorizada dentro de Ministerio de defensa y tiene competencia sobre las materias de policía. El Director de la Gendarmería es generalmente, sin embargo, un magistrado de carrera. Como en el caso de la Dirección General de la Policía Nacional, se trata de una costumbre para proteger el régimen democrático de derecho. En cada uno de los departamentos existe una división de este cuerpo y en cada municipio existe una compañía. El personal de la Gendarmería Nacional es de 92 000 hombres.

La formación de la Gendarmería francesa se desarrolla en doce centros de formación y dura 18 meses; de ellos, doce están dedicados a la formación teórica y seis meses más son de prueba. La formación para suboficial es de dos años más, y de uno más para oficial.

8. Grecia

Es una República Parlamentaria. El responsable de la policía es el Ministro del Orden público.

En Grecia existen dos cuerpos de policía: la policía que depende del Ministerio de Orden Público y la Policía de Puertos que depende del ministerio de Marina. La llamada Policía Helénica. Se organiza bajo un modelo descentralizado, existiendo también un servicio central que está en Atenas. Cuenta con grupos de Policía de

Seguridad, de Orden y de soporte administrativo . Los servicios regionales están en las ciudades de Attica y Tesalónico.

La formación se realiza en la Academia de Formación de Atenas. El nivel básico dura un año, y después de un periodo de dos años de pruebas los candidatos a policía deben pasar por un examen escrito. Asimismo, la formación para suboficiales dura otro año y para oficial dura otros diez meses más. La formación para los oficiales de más alto rango requiere de cinco meses. Existen, por último, cursos especiales de formación de formadores, que duran entre nueve y once meses.

9. Gran Bretaña

El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Es una Monarquía Constitucional Parlamentaria. Está dividida en cuatro reinos: Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

La Gran Bretaña tiene un sistema de Common Law, en el que la policía ejerce un rol central en la acusación de la Corona para casos particularmente importantes y de interés público. Estas definiciones se encuentran en la Ley de Policía y Prueba (Police and Criminal Evidence, Act 1984).

La organización de la policía es compleja y obedece a características emanadas de razones históricas. Así, en Inglaterra y Gales no existe una policía nacional, sino un conjunto de fuerzas emplazadas bajo la autoridad del Home Office (Ministerio del Interior) y de ciertas autoridades locales elegidas.

El origen de la Institución se encuentra en el comisario (constable) medieval que tenía una naturaleza local bajo la autoridad de un magistrado que se denominaba justicia de paz.

Aunque en términos del gobierno es el Home Office (Ministerio del Interior) el responsable de la policía, éste no tiene ninguna autoridad sobre las policías directamente, ya que históricamente siempre se ha hablado de la independencia de los comisarios. Sin embargo, tiene un inspectorado de comisarios que maneja el 50% del presupuesto total, con lo que logra un control importante sobre los comisarios.

El sistema funciona bajo un esquema que prevé puntos para la calificación. El Ministerio del Interior tiene un Comisionado de Policía Metropolitana encargado, por ejemplo, de autorizar o no una manifestación.

La ley de 1964, Police Act, fija el sistema actual que redujo los cuerpos de 181 a 43, determinados los niveles de responsabilidad en tres: el Responsable Local de la Policía, las Autoridades Electas de Policía y el Ministro del Interior. Cada una de las fuerzas está colocada bajo la dirección de la autoridad de un responsable local (*C'hef Constable*), nombrado como sus adjuntos bajo la Autoridad de Policía, con acuerdo del Ministro del Interior. La obligación del *C'hef Constable* es solamente la de informar a la autoridad local.

El segundo elemento de autoridad es la Autoridad Electa de Policía, que actualmente se compone en una tercera parte de magistrados y el resto de personas electas por los ciudadanos.

En Londres existen tres categorías de autoridad de policía, estando en manos del Ministerio del Interior de responsabilidad. La policía de Londres hace algunas

funciones de carácter nacional, de mantenimiento del orden y de protección de personalidades oficiales y de las instituciones.

En Inglaterra y el país de Gales existen aproximadamente 126 000 policías. En cuanto a la formación básica comprende un periodo de dos años y tres meses de la siguiente manera: diez semanas más de educación teórica, dos años de práctica profesional y dos semanas más de educación teórica. Para ser policía especializado se toman cursos distintos, incluyendo los anteriores, así, para ser inspector se toma un curso de doce meses y un examen especial; para ser comandante intermedio se toma un curso de tres meses y un examen. Para ser comandante intermedio se toma un curso de seis meses.

La policía de Escocia dispone de un sistema distinto aunque fundado en las mismas bases, estando bajo la autoridad del Ministro encargado de Escocia. La fuerza está organizada en ocho cuerpos de policía.

10. Irlanda

Es una República Parlamentaria y el responsable de la policía es el Ministro de Justicia.

La policía se denomina *Garda Siochana* (Guardianes de la paz). Hasta 1922, existió en Dublín y otras regiones una policía comunal. En ese año se inició la *Garda Siochana*, hasta que, en los años sesenta se constituyó como policía única. El jefe de la policía es un Comisionado que tiene su sede en Dublín.

En cuanto a la formación, es importante destacar que fue en 1922 cuando inicio la formación de esta policia. En la actualidad, existe un Centro de Entrenamiento en *Templemore*, la formación básica dura dos años y se desarrolla en cinco fases; para ser suboficial o inspector se cursa un año más.

11. Islandia

Es una República Parlamentaria. El Ministro de la Justicia es el responsable de la policia, excepción hecha de la Policia del Aeropuerto, que esta bajo la responsabilidad del Ministro de Exteriores.

La policia es una organización única y tiene 540 elementos. El curso basico de formación en Islandia dura un año.

12. Italia

Es una República Parlamentaria. En Italia el Ministerio Publico forma parte del Poder Judicial. Los jueces son seleccionados mediante un examen publico de oposición. El Procurador General de la República de cada Provincia, cabeza del Ministerio Publico, es designado por el Consejo Superior de la Magistratura, organo de autogobierno de los jueces. El Consejo Superior de la Magistratura fue constituido en 1958, aunque ya se preveia en la Constitución Italiana de 1949. Es la concrecion institucional de los principios que garantizan la Independencia y la autonomia de los jueces, así como la tutela del pluralismo judicial que hace de la magistratura el garante de las libertades republicanas, y del control de la constitucionalidad de las leyes.

Los sustituto procuradores son todos de carrera. En toda investigación de delitos, el Ministerio Público tiene control de la Policía Judicial,, que no es un cuerpo sino una función.

El respeto y la legitimidad que los magistrados(de jurisdicción o ministerios públicos) tienen en Italia, escribe Senese, es una legitimidad conquistada con la sangre, defendiendo la democracia, y debe, en un régimen democrático que no tolera escoltas pretorianas independientemente de sus médicos, renovarse cotidianamente, asegurando en su cotidianeidad la transparencia de los procedimientos, la verificabilidad de los resultados, una excedencia en la tasa de razón sobre la tasa de la autoridad positiva, insertada en la propia operación

En el Ministerio del Interior existe una División de Seguridad, quien tiene las siguientes direcciones generales: Oficina de Coordinación y Planeación, de Policía Judicial, de Policía Preventiva, de Informaciones Generales, de Personal y de Formación.

La Policía de Estado se subdivide en Policía de Seguridad y Policía Judicial. En cada una de las 95 provincias existe una Prefectura y un Consejo Provincial para el mantenimiento de la seguridad y el orden. Éstos ordenan al *Questor* . y a los comandantes provinciales de los carabinieri y de la Guardia de Finanzas. El *Questor* es el jefe de la Fuerza Provincial. El personal de la Policía de Estado es de cerca de 80 000 hombres.

La formación básica se realiza en escuelas, cuyos cursos duran tres años, estructurados de la siguiente manera: seis meses de formación dos años de práctica y cuatro meses más de formación

Para llegar a ser inspector se realiza, además, un curso de nueve meses de formación en el Instituto de Perfeccionamiento para Inspectores de Policía en Neptuno, Italia. En el Instituto Superior de Policía, ubicado en Roma, se forman los Vicecomisarios, a través de un curso de cuatro años, o bien un curso de nueve meses, si hay licenciatura.

Los carabinieri son una fuerza militarizada que dependen del Ministerio de la Defensa. Tienen un órgano central denominado Estado Mayor, que se hace cargo de la programación, organización y el desarrollo de la corporación. Territorialmente, el cuerpo se organiza en tres divisiones, nueve brigadas, 24 legiones, 100 grupos, 498 compañías y 4 671 destacamentos, que constituyen las unidades elementales, capilarmente dislocadas sobre el territorio, desde los grandes centros urbanos hasta las poblaciones más pequeñas. En cuanto a la formación, los carabinieri efectivos tienen un curso de formación de seis meses en la Escuela de Alumnos Carabinieri de Roma. Los suboficiales realizan un curso de dos años en el Escuela de Suboficiales Carabinieri, los oficiales, por su parte, realizan, además, un curso de dos años en al Escuela de Oficiales Carabinieri de Roma, o en la Academia Militar de Modena.

Por su parte, la Guardia de Finanzas es una fuerza militarizada que depende del Ministerio de Finanzas.

El Ministerio de Justicia controla un cuerpo denominado Cuerpo de los Agentes de Custodia, que se encarga de la vigilancia de los prisioneros. En las ciudades grandes existen cuerpos de policía municipales, que dependen del ayuntamiento

13. Luxemburgo

En una Monarquía Parlamentaria. Los responsables de la policía son el Ministerio Público de la Guerra en cuanto a organización, administración, disciplina y entrenamiento; el Ministerio del Interior, en cuanto a Policía Administrativa y el Ministerio de Justicia en cuanto a Policía Judicial y Policía de Migración. Hay dos corporaciones: la Policía y la Gendarmería *Grand Ducale*.

La policía tenía inicialmente una constitución municipal, pero posteriormente se estatizó

La Gendarmería *Grand Ducale* actúa en todo el territorio de Luxemburgo. Las tareas fundamentales de la Gendarmería son, en cuanto al aspecto policial, el mantenimiento del orden público y la persecución de ilícitos penales. También funciona como policía militar y en materia de seguridad interna.

En cuanto a la formación, ambas organizaciones obedecen a los mismos criterios. Se requiere de un curso de seis meses para el grado básico y para los suboficiales es necesario, además, un curso de un año; por su parte, el grado de oficial sólo se alcanza a través de un curso de dos años más.

14. Malta

Es una República Parlamentaria y los responsables gubernamentales de la policía son el jefe de gobierno, denominado Presidente de Ministros, y el Ministro de Asuntos Interiores y de Justicia. La Policía de Malta se constituye como una sola

organización. Su formación se hace en la Academia de Policía, bajo el modelo británico. La formación de los oficiales se hace en Gran Bretaña.

15. Mónaco

Es una Monarquía Constitucional. El responsable de la Policía es el Consejero Real del Interior. La policía en Mónaco se denomina " Seguridad Pública de Mónaco". Cuenta con una División de Policía Urbana, que se integra con 300 elementos, de Policía Judicial, con 90, y de Policía Administrativa, con 15, la Policía Marítima se integra, por su parte, con 20 elementos. En total tiene 410

La formación básica dura un año, dividido en cuatro meses de formación teórica y ocho de formación práctica.

16. Países Bajos

Se trata de una Monarquía Constitucional Parlamentaria. En lo que respecta al Ministerio Público, es parte del Poder Judicial, y la Constitución de 1983 establece el cargo vitalicio para el Procurador General de la Corte de Casación, ya que el puede incriminar a los Ministros del Gobierno, de la misma manera que los Magistrados de la Corte de Casación. Esto garantiza la independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público en su más alto nivel. De igual manera se establece en lo que hace a los salarios; los jueces y los agentes del Ministerio Público tienen niveles salariales similares. Para ingresar a ser juez o agente del Ministerio Público es necesario pasar un concurso de oposición y un periodo de formación que dura seis años, o bien, los

juristas que tengan más de seis años de experiencia profesional pueden ingresar mediante otro concurso de oposición.

En cuanto a la autonomía, en los Países Bajos el Ministerio Público, si bien ejerce la acción penal en nombre del Rey, y en consecuencia está en la jerarquía del Ministro de Justicia, la ley que atribuye por los poderes al Ministerio Público determina que sólo el agente del Ministerio, y no el Ministro de Justicia, puede decidir si consigna a una persona o no.

En cada una de las cinco circunscripciones existe un jefe del Ministerio Público denominado Procurador General en la Corte de Apelación. Esto hace que el Ministerio Público en los Países Bajos tenga una autonomía relativa que, sin embargo, en los aspectos técnicos implica que los agentes del Ministerio Público obedezcan sólo a la ley.

Hasta antes de la Reforma de 1993, la estructura de la Policía Holanda era la siguiente. Existían tres corporaciones de policía: la Policía del Reino, cuyo responsable era el Ministro de Justicia; la Policía Comunal, cuyo responsable era el Ministro de Interior y la Policía Militarizada, cuyo responsable era el Ministro de Defensa. El Ministro de Justicia era el responsable de las operaciones de policía criminal de las tres corporaciones.

La policía comunal estaba en ciudades con más de 25 000 habitantes. A nivel nacional, existía una Dirección General que se encargaba de la coordinación de la Policía Comunal. Había también un Centro Nacional de Coordinación que, sin embargo, no tenía funciones ejecutivas.

El responsable de la seguridad y el orden público, por su parte, era el Presidente Municipal.

La Policía del Reino estaba en comunidades de menos de 25 000 habitantes. El Ministro de Justicia designaba al director de la policía; controlaba la Central de Información Criminal, ubicada en La Haya.

Es importante aclarar que a partir de 1993, ambos cuerpos se unieron en una sola organización, y se encuentran actualmente en un proceso de unificación.

Para las dos corporaciones la formación básica dura dos años en cinco escuelas de policía. Hay escuelas de especialización para la policía de seguridad en Hoogerheide, de tráfico en Apeldoorn, y de Detectives en Zutphen. Los cursos de los mandos duran cuatro años y se desarrollan en la Academia de Policía de Los Países Bajos, en Apeldoorn.

A partir de 1993 ambos cuerpos se unieron en una sola organización y se encuentran en un proceso de unificación.

La policía militar tiene el esquema de la Gendarmería Nacional francesa.

17. Noruega

Es una Monarquía Constitucional Parlamentaria, con 4 millones de habitantes. El responsable de la policía es el Ministro de Policía y Justicia. La policía de Noruega es una única corporación. La fuerza conjunta es de cerca de 8 350. La formación básica dura dos años y se compone de la siguiente manera: un primer curso básico de tres meses, un año de práctica y nueve meses más de curso. Los cursos se llevan a cabo en

la Academia Nacional de Policía en Oslo. Par ser jefe de un Distrito Policial, es necesario tener la licenciatura en derecho y un curso de formación de policías.

18. Portugal

Es una República Parlamentaria. El Ministerio Público portugués está sometido en la Constitución de 1976, que se basa en la separación entre la Magistratura y el Ministerio Público. Cada carrera tiene un estatuto propio, regulado de manera paralela.

Existe un órgano de autogobierno para cada una de ellas. El Procurador General de la República es el órgano supremo del Ministerio Público, con competencia para organizar y disciplina a los Agentes del Ministerio Público, excepto para el caso del Procurador General de la República, que responde solamente ante el Consejo Superior del Ministerio Público. Éste está compuesto por miembros de derecho y miembros electos entre los diversos grados jerárquicos.

El Ministerio Público tiene autonomía plena, respecto de los otros órganos del poder central, regional o local. En 1982 se realizó una reforma constitucional que declara que la oficina del Procurador General de la República es un órgano colegiado, es decir, el Consejo Superior de la Magistratura. El Presidente de la República, sin embargo, puede designar al Procurador General de la República.

Los responsables de la policía son, para la Policía de Seguridad Pública, el Ministro de Administración Interna, para la Guardia Nacional Republicana, el Ministro de Defensa, para la Guardia Fiscal, el Ministro de Finanzas y el Ministro de Justicia para la Policía Judicial.

La Policía de Seguridad Pública está en las principales ciudades y tiene como funciones el mantenimiento del orden público, la vigilancia y regulación del tráfico vehicular, la ayuda al ciudadano, al turista y al viajero, la protección para las personalidades extranjeras, la lucha contra la delincuencia y la vigilancia del control de armas, entre las más importantes.

Su comando Central está en Lisboa y tiene 18 condados distritales en las principales ciudades. De ellas se derivan divisiones, secciones, escuadrones y puestos de policía. El Comando Central está dividido en Cuerpo de Intervención, Grupo de Operaciones Espaciales, División de Seguridad, de Tránsito, de Vigilancia de los Aeropuertos Internacionales y Escuela Superior de Policía.

En cuanto a la formación, la Escuela Práctica de Policía imparte la formación básica en un año. En la Escuela Superior de Policía se imparten los cursos para comisario que duran dos años y para jefe de escuadrón, que duran un año. Ahí mismo se imparten los cursos para oficial, de cuatro años.

La Guardia Nacional Republicana es una organización militar con estructura similar a la Gendarmería. El Comando General es su órgano rector, y en asuntos de orden público, recibe instrucciones del Ministerio del Interior. Portugal está dividido en cuatro regiones de la Guardia Nacional. La formación básica es de dos años.

La Policía Judicial forma parte del Ministerio de Justicia y tiene como función investigar los delitos. Cuenta con 865 efectivos. La formación básica es de un año y medio; para ser inspector se requiere, además, la licenciatura en Derecho.

19. Suecia

Su régimen de gobierno es una Monarquía Constitucional Parlamentaria. El responsable de la policía es el Ministro de Asuntos Civiles (de gobierno). Existe solo una organización de policía. Por otra parte, en el Ministerio de Justicia hay una sección denominada de Policía y Fiscalía General.

La oficina de Policía del Reino fue creada en 1965 y está bajo la dirección del Ministerio de Justicia. Es órgano central de administración de la policía sueca en lo que respecta a personal, formación y medios científicos.

La información básica se hace en tres años, de la siguiente manera: 40 semanas de formación, 18 meses de formación práctica y cuatro meses más de formación teórica.

La formación para comisario es de 15 semanas, mientras que para jefe de policía es de dos años y ocho meses, subdividida de la siguiente manera: dos meses de curso teórico; o bien la licenciatura de cinco años en derecho y un curso de tres meses.

20. Suiza

La Confederación Helvética es un Estado Confederado Democrático se integra por 26 cantones. A cada cantón compete todo lo relativo a policía, ya sea de lo criminal, de la seguridad del tráfico o preventiva. La Confederación es competente solo en lo referente a fronteras, Policía del Estado y de Agua.

En cada Cantón hay un Parlamento, que es su órgano supremo de gobierno. Determina la organización de la policía y su administración, es responsable de la seguridad del Cantón. Un Consejero de Gobierno guía el departamento y la dirección.

de policía, y son responsables de la paz y el orden. De ellos depende el Comandante de Policía.

Existe un acuerdo general de cooperación entre policías, que conforman la Conferencia de los Comandantes Cantonales de Policía de Suiza y la Agrupación Suiza de Policías de las Ciudades. En dichas organizaciones trabajan conjuntamente y encuentran la solución a diversos problemas de seguridad.

En cuanto a la formación básica, oscila en los diferentes cantones entre nueve y 15 mese. La Policía Federal se encarga de los delitos contra la federación, tiene menos de 50 elementos. La Policía de Protección de Fronteras es federal

21. Estados Unidos de América

Es un Estado Federal de régimen presidencial. En consecuencia, existen varios niveles de policía, dependiendo de la jurisdicción. El principio general es que la competencia criminal es básicamente de los estados y a la federación se le asigna otras facultades expresamente determinadas.

Los delitos federales son: los que atentan contra la federación y la seguridad del Estado; los que atentan contra los derechos humanos, contra la regulación del comercio interestatal, terrorismo, falsificación de moneda, delitos contra los bancos, aeronaves y embajadas.

A nivel Federal el Procurador General (general Attorney) es designado por el Presidente, con la aprobación del Senado. Es también la cabeza del Departamento de Justicia.

También son designados con la misma fórmula los Associated Attorney General y el Solicitor General, así como todos los asistentes del Procurador General.

En cada uno de los Estados existe un US. Attorney que representa al gobierno de los Estados Unidos y que conoce las acusaciones federales. El US. Attorney también es nombrado por el Presidente con la ratificación del Senado. Todos los asistentes son nombrados por el Procurador, de conformidad con las reglas específicas del servicio civil.

El Federal Bureau of Investigations(FBI) es la principal agencia investigadora de los delitos federales; fue fundada en 1908 y refundada por Edgar Hoover en 1924. Su director es designado por el Procurador General. Tiene la tarea de detectar y perseguir crímenes contra los Estados Unidos, proporcionar la protección de la persona del Presidente y conducir investigaciones de asuntos especiales bajo el control del Departamento de Justicia o del Departamento del Estado

El FBI es competente también para adquirir, coleccionar, clasificar y preservar identificaciones criminales, delitos y otros registros, la de adquirir, coleccionar, clasificar y preservar cualquier información que puede ayudar en la identificación de cualquier cadáver que no haya sido identificado, así como asistir a la localización de cualquier persona extraviada y preservar la información relativa, intercambiar dichos registros e información autorizada a otros oficiales del gobierno de los Estados Unidos, de los Estados y de los Municipios.

Trabajan en la corporación 21 000 personas, de las cuales 9 000 son agentes especiales. Tienen una alta capacitación, ya que sólo admiten, regularmente, personal con licenciatura, maestría o doctorado, dependiendo de la especialidad. Para poder

ingresar al Departamento de Justicia y al propio FBI, se requiere una investigación exhaustiva de antecedentes. La academia del FBI se encuentra en Quantico, Virginia, y es uno de los edificios más modernos para capacitación de policías. El entrenamiento se hace en 18 semanas intensivas, pero con los requisitos académicos previamente mencionados.

La Drugs Enforcement Administration (DEA) También depende del Procurador General, y se encarga de perseguir los delitos relacionados con el comercio interestatal de drogas. Su director es nombrado por el Procurador General. En ella trabajan más de 3 000 agentes, que son formados también en la Academia del FBI en Quantico, Virginia.

Los US marshalls dependen también de la oficina del Procurador General. En Cada uno de los distritos judiciales, el Presidente de los Estados Unidos, con aprobación del Senado, nombra a un US Marshall para un periodo de cuatro años. El Marshall tiene el poder del Sheriff para ejecutar las leyes de los Estados Unidos, en el Estado.

También depende del Procurador de los Estados Unidos el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), es la institución encargada de ver lo relativo a las leyes federales de inmigración.

Otros órganos del Ejecutivo de los Estados Unidos tienen instituciones encargadas de combatir a los delitos. Así, por ejemplo, el Servicio Secreto, que depende del Ministerio del Tesoro, conoce de los delitos relativos a la banca y la falsificación de moneda, así como del cuidado del Presidente de los Estados Unidos. También la Administración de Alcohol, Tabaco y Armas, así como la Oficina de Impuestos

(ISR), pueden realizar ciertas investigaciones relativas a los delitos federales. Toda investigación debe ser presentada, sin embargo, a la oficina del Procurador General para su tramitación.

En cada uno de los 50 estados de la Federación se reproduce de manera general el esquema anterior. No existe una ley unificada de policía ya que esta no es una competencia federal. De esta manera, cada estado tiene competencia para regular lo relativo a esta materia. En términos generales, la competencia respecto del Ministerio Público la tiene un Procurador Estatal. En cuanto a las corporaciones de seguridad pública, en los estados adoptan diversas formas de organización. Cada county (municipio) puede tener su propia policía.

Es demostrativo, como dato al margen, que dados los problemas de brutalidad policial existente, desde 1950 se imparten en los Estados Unidos un curso denominado National Academy, dentro de la Academia del FBI.

22. Canadá

Es una República Federal Parlamentaria. En el nivel Federal existe la Real Policía Montada, que es dirigida por un Comisario, el cual depende del Ministro de la Justicia. Su competencia es perseguir los delitos federales entre los que se encuentran los de aduana, inmigración y terrorismo.

Las policías provinciales cuentan con una fuerza de 38 000 miembros, entre los que se cuentan 29 000 policías municipales. En 1982 se dio la Carta Canadiense de Derechos y Libertades que de alguna manera unificó los poderes de la policía.

Para mayor claridad en el análisis de contratación entre los países aquí estudiados, así como ofrecer más elementos de análisis, se presentan a continuación diagramas comparativos de los datos expuestos en el presente apartado.

Se podrá observar un primer cuadro en el que al compararse la duración de formación policial, se evidencia que México está fuera de todo parámetro internacional. Lo anterior en virtud de que para nuestro caso se requieren solo cuatro meses para alcanzar un nivel similar al de mando medio en otras latitudes, mientras que, a modo de ejemplo, en Luxemburgo, país que presenta el curso básico, es corto, es aun mayor que aquél, ya que dura seis meses.

Se presenta un cuadro en el cual, se desglosa la información comparativa, según la duración de los cursos para alcanzar nivel básico, medio o superior en la formación policial.

Ante ese cambio que se requiere para que la federación pudiera dar cumplimiento a su responsabilidad constitucional preventiva del delito el Ejecutivo Ernesto Zedillo Ponce de León del sexenio anterior, dio un paso decisivo hacia la unificación de los cuerpos de policía como lo son: corporaciones de las diferentes Secretarías de Gobernación, de Comunicación y Transportes de Hacienda y Crédito Público, dependencias que tienen a su cargo, respectivamente, la Dirección de las Policías de Migración, Federal de Caminos y Fiscal Federal, ello mediante la expedición de una ley que sustente la creación de una policía federal con funciones preventivas, la cual asume las atribuciones de esa naturaleza que han venido ejerciendo dichas corporaciones dependientes del Ejecutivo Federal

Esta unificación tiene sustento legal en el artículo 73, fracción XXIII, parte final de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone como facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que establezcan las bases para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

La Policía Federal Preventiva tiene autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus funciones. Se determina que su ámbito de competencia sea todo el territorio nacional, exclusivamente lo que se refiere a la materia federal y con estricta observancia de las esferas y funciones que constitucional y legalmente corresponde a las entidades federativas y a los municipios.

Entre sus facultades esta la de prevenir la comisión de delitos federales, siempre que esta responsabilidad no esté expresamente atribuida a otra dependencia del Ejecutivo Federal u organismo público autónomo

Se coordina con otras instituciones policiales federales y locales en operativos conjuntos que se llevan a cabo conforme lo que dispone el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como puede auxiliar al Ministerio Público cuando éste formalmente lo requiera.

Esta Institución, se limita exclusivamente a funciones de prevención, pero no de aplicar las leyes en materia de aduanas, migración, o vías generales de comunicación. Su responsabilidad es prevenir los actos que impliquen transgresión a las mismas; pero a su vez que éstos lleguen a cometerse y a los transgresores que sean detenidos por ésta los pondrá a disposición de las autoridades competentes para los efectos que

las leyes respectivas les confieren. En el caso de detención en caso de flagrancia, su deber es entregar a los presuntos responsables al Ministerio Público de la Federación.

Se dispone también, que los miembros de la Policía Federal Preventiva deben cumplir con estrictos requisitos para ingresar y permanecer en la institución. A efecto de avanzar en la profesionalización se crea en su Reglamento de la Policía Federal Preventiva, el servicio Civil de Carrera Policial, determinándose los requisitos y procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento y permanencia en la institución, entre otros. Con ello a su vez se asegura la depuración de la Policía Federal Preventiva.

No cabe duda que ha habido cambios, pero aún falta mucho por hacer, pues las acciones que instrumenta la policía a nivel nacional son obsoletas y empíricas como arbitrarias en su ejecución, sin que reconozca la diferencia entre el delincuente y el ciudadano no respetuoso de la normatividad vigente. Así, resulta evidente la ineficiencia policial en la lucha contra la delincuencia. Aunado a esto, el ciudadano percibe que algunos malos policías o expolicías conforman bandas de delincuentes que actúan con absoluta impunidad, mientras que en otros casos se convierten en protectores de criminales y toleran o se benefician de sus conductas delictivas, fortaleciendo con esto los factores de desconfianza sobre las organizaciones responsables de la seguridad pública.

5.2 Seguridad Nacional

“La expresión Seguridad Nacional es una noción cargada de ideología. La idea de nación es más bien un concepto ideológico, cuya definición varía según el estudio que lo aborda. Algunos prefieren hablar de seguridad del Estado, que implica tanto la exterior como la interior. La idea de seguridad nacional está relacionada con la expresión geopolítica, entendida como la doctrina que divide al mundo de acuerdo con los intereses imperialistas de ciertas potencias y tiene estrecho vínculo con la idea nazista del espacio vital de Reich.

Así, por ejemplo, H.D. Laswell en 1950 afirma: “ El significado que distingue de la seguridad nacional es la libertad respecto de una dictadura extranjera. La política de seguridad nacional implica un estado de alerta necesario para mantener la independencia nacional. Como se ve, este concepto está bastante ligado a la seguridad exterior del Estado. El autor agrega que un significado implícito es justamente el de evitar la guerra a través del uso de las armas para detener a los comunistas. En 1947 se promulgó la Ley de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América que creó el Consejo de Seguridad Nacional como organismo encargado de asesorar al Presidente.”

Dicha idea fue incorporada en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1948, que concebía a los intereses de Estados Unidos como parte de su seguridad nacional. Fue tomada posteriormente en la doctrina impulsada por los militares latinoamericanos, generando con ello la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, que

implicaba que los militares debían tener el control de los aparatos que garantizaran la seguridad nacional.

Una definición de Seguridad Nacional basada en estos supuestos es la de la Academia de Guerra de Brasil, en la que se define a la Seguridad Nacional como "... el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psicosociales y militares, un Estado puede propiciar en una determinada época a la nación que jurisdiccional para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles".

Por otra parte, en la legislación mexicana se distinguía entre seguridad interior y exterior de la nación; sin embargo, a partir de 1970, probablemente por influencia de la doctrina que se comenta, se adoptó en el Código Penal en concepto de delitos contra la seguridad de la nación.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo de 1988-1994, establece como elementos de la seguridad de la nación la defensa de su soberanía, su independencia y su integridad territorial, con objeto de asegurar el necesario ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social basado en un orden social justo.

Consideramos importante subrayar que conceptualmente son más claras las nociones de seguridad interior del Estado y seguridad exterior del mismo, que son las que emplea nuestra Carta Magna. No compartimos el uso de la expresión seguridad nacional porque conlleva elementos ideológicos que incorporan el concepto de interés como fundamento de una visión política.

El empleo de las expresiones que consagra nuestra Constitución Política es más preciso, porque implica una idea de derecho, en un sentido subjetivo, del pueblo

mexicano: su soberanía, su derecho a autogobernarse, su derecho a ser independiente, y a escoger su régimen político.

En cuanto a la seguridad nacional, oficialmente se considera que la misma es condición imprescindible para la permanencia del orden soberano, entendiéndose por tal el desarrollo integral de la nación, como instrumento esencial para mantener la condición de paz, libertad y justicia social.

A esta concepción responde el gabinete especializado de seguridad nacional de la oficina de la Presidencia de la República (diario Oficial de la Federación del 5 de junio de 1992), que se encuentra integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional y de Marina, y de la Procuraduría General de la República.

Ahora bien, la seguridad nacional mexicana se apoya, en gran medida, en el soporte de sus fuerzas armadas: ejército, armada y fuerza aérea, cuya principal misión es salvaguardar a la soberanía, independencia e integridad territorial (artículo 1º de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos), en lo externo, disuadiendo a posibles agresores de nuestro territorio y mar patrimonial, y en lo interno, como baluartes de las instituciones democráticas del país, garantes del orden constitucional

Como comandante supremo, el Ejecutivo Federal se encuentra facultado (artículo 89, fracción VI, de la constitución) para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea, del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (el subrayado es nuestro).

•

- **Secretaría de la Defensa Nacional**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁴⁹

Artículo 29

- I Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea.**
- II Organizar y preparar el servicio militar nacional**
- III Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica-militar correspondiente.**
- IV Manejar el activo del Ejército y de la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados.**
- VI Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil.**

De la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 1986) destacan como misiones generales las siguientes.

- I Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación**
- II Garantizar la seguridad interior**
- III Auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas**
- IV Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país, y**

⁴⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: artículo 29 36, 37

V En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

El ejército y la fuerza aérea, para el mejor desempeño de sus funciones, dividen a la República en zonas militares(atendiendo a la división política del país), que a su vez, integran las denominadas regiones militares, respondiendo a necesidades estratégicas y a facilitar la conducción de operaciones militares, la delimitación de responsabilidades y la eficaz administración (artículos 36 y 37).

-
- Secretaria de Marina

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le reconoce a la Secretaria de Marina (art. 30) el despacho de los siguientes asuntos, entre otros:

- I Organizar, administrar y preparar la Armada.
- II Manejar el activo y las reservas en todos sus aspectos
- IV Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales, y la zona económica exclusiva
- VII Organizar y administrar el servicio de la policía marítima.
- VIII Inspeccionar los servicios de la Armada

Ley Orgánica de la Armada de México⁵⁰. Define en su artículo 1º a la Armada de

⁵⁰ Ley Orgánica de la Armada artículo 1,2,25,27,37.

México como una institución militar nacional de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país.

Para lo cual, establece como atribuciones del propio instituto armado (artículo 2), entre otras:

I Organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones.

II Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano

III Ejercer jurisdicción naval militar en nombre de la Federación en el mar territorial, zona económico exclusiva, zona marítimo- terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes.

IV Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre en la jurisdicción federal y donde ordene el mando supremo

V Efectuar operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en la mar, así como en aguas interiores y en todas aquellas en las que le corresponda ejercer su jurisdicción.

VII Auxiliar a la población civil en los casos y zonas de desastres o emergencia.

VIII Vigilar los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales y en su caso coadyuvar con el Ministerio Público en el combate al terrorismo, contrabando, tráfico ilegal de personas, armas estupefacientes y psicotrópicos en los términos de las disposiciones legales aplicables.

X Organizar y operar el servicio de policía marítima, así como colaborar con la autoridad marítima competente en los servicios de vigilancia en los puertos.

La armada establece Regiones Navales (artículo 37 de la Ley Orgánica de la Armada), que agrupan zonas navales, a cuyo mando se encuentra un almirante del cuerpo general en servicio activo(artículo 25). Éste es el responsable, en su área, tanto de la planeación, conducción y coordinación de las operaciones navales, entre ellas las conjuntas y combinadas, así como de aquellas del sistema de seguridad nacional que procedan (artículo 27)

Ahora bien, de acuerdo a las dimensiones e importancia de la Armada de México, ésta se clasifica como de categoría costera. Esto significa que la misma se corresponde con la de los países menores, tales como Uruguay, Centroamérica y la mayoría de Asia y Africa, cuyo perfil es de servicio de guardacostas(policia marítima).

Planes de Defensa

Bajo estas bases, y de conformidad con la doctrina militar vigente, se lleva a cabo una planeación para la defensa que sufre constantes actualizaciones.

De esta manera, en México se tienen contempladas las siguientes Planes de Defensa Nacional (DN):

-

- Plan DN-I, que responde a la amenaza a la seguridad y a la soberanía nacionales, para enfrentar a un enemigo externo.
- Plan DN-II, que se aplica cuando existe una amenaza interna a la seguridad del país, así destaca al narcotráfico como una amenaza interna a la seguridad y soberanía nacionales, en atención a lo cual se diseña el Plan Condor, específicamente para hacer frente a ese flagelo. Asimismo se vincula con el DN-I en virtud de que las organizaciones internacionales de producción y tráfico de estupefacientes utilizan territorio nacional para sus actividades ilícitas.
- Plan DN-III-E, el más conocido; como plan de protección civil, se actúa cuando un desastre natural y accidentes mayores (v.g. incendios forestales) en las personas y sus bienes, ponen en riesgo a la seguridad de la nación.

Entre otras tareas confiadas a las tres ramas de la defensa, y bajo la cobertura del Plan DN-II, destaca- por ser considerado un problema de seguridad nacional- el combate al narcotráfico.

De acuerdo con el Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1999, tres son los objetivos principales de la lucha del gobierno mexicano contra el narcotráfico: Proteger la salud de los mexicanos, salvaguardar la seguridad nacional, y cooperar, a nivel internacional, en la cruzada para resolver este problema.

Y para coadyuvar a alcanzarlos, la Sedena y la Secretaría de Marina destinan 22,400 hombres- de un total de 175,000- a estas tareas, con planes y operaciones especiales, en periodos estadísticos determinados como los de alta incidencia de

siembra y cosecha de estupefacientes. Es así como de 1989-1994, los efectivos militares lograron destruir- en más de 8,500 operaciones- casi 90,000 hectáreas de mariguana y amapola, decomisando casi 40 toneladas de cocaína, inutilizando 1349 pistas clandestinas y asegurando más de 21,000 armas de diversos calibres.

La participación del Ejército y la Fuerza Aérea de México (que integran la Secretaría de Defensa Nacional) en el combate al flagelo de los estupefacientes.

Este compromiso responde al concepto de amenaza vigente. " Hoy, un terrible enemigo de toda la sociedad es el narcotráfico. El narcotráfico se ha convertido en la más grave amenaza a la seguridad nacional, a la salud de la sociedad y a la tranquilidad público" (primer Informe de Gobierno, Diario Oficial de la Federación, 1º de septiembre de 1995).

A fines de la década de los sesenta y principios de los setenta, con la emergencia de movimientos armados, las FF.AA. mexicanas se foguean en acciones de armas, adquiriendo una rica experiencia en la lucha contra los movimientos Insurgentes.

Esto es, el Ejército Federal tiene, en el combate contra la guerrilla, experiencia en combate, lo que se considera un importante factor cualitativo no material

La principal lección de este tipo de conflicto belico no convencional, es la especialización en operaciones especiales que el ejercito ofrece en los siguientes teatros de operaciones: a) Selva; b) desierto, y c) combate urbano.

Sin embargo, más allá de la existencia de fuerzas especiales en el seno del instrumento militar, durante la primera etapa del reciente conflicto chiapaneco se

verificaron deficiencias en la unidad de comando, lo que impactò negativamente en el accionar conjunto.

Además, llama poderosamente la atención que- no obstante el impresionante flujo de recursos en el rubro Administración y Defensa- canalizado al estado de Chiapas entre 1988 y 1993, un año después- en 1994- no se pudiera prevenir y evitar el estallido del conflicto protagonizado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (.EZLN). Y es que la prevalente en Chiapas trasciende toda medida de carácter militar o policial que se pudiera tomar, debiéndose haber puesto el acento en la política social.

Inteligencia Militar

Las operaciones de inteligencia son coordinadas desde la Sección Segunda del Estado Mayor de la Sedena, a través de dos direcciones: una de Inteligencia Nacional y otra de Inteligencia Internacional.

Éste es el principal centro de concentración y análisis de la información, tanto de actividades políticas como de movimientos relacionadas con el narcotráfico, entre otros.

Asimismo, de esta Segunda Jefatura depende el Centro de Análisis de Información del Alta mando (CAIAM), encargado de procesar distintos datos y entregarlos a la superioridad de la Sedena, a lo que se suma la Inteligencia del Estado Mayor Presidencial que, conforme a sus atribuciones " auxiliará al Presidente de la República en la obtención de información en general "(artículo 15 de la Ley

Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y artículo 1° del Reglamento del Estado Mayor Presidencial, Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 1986). El Estado Mayor Presidencial cuenta con responsables de la Sección Segunda que obtienen la información necesaria y la reportan, tanto al jefe del Estado Mayor, como al secretario de la Defensa.

A su vez, cada zona militar cuenta con la Sección Segunda donde se realiza la labor primaria de recolección de información.

Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad Pública

Por último, cabe destacar que se verifica en México una clara tendencia a la militarización de los cuerpos de seguridad pública, ya que en un documento presentado el 18 de febrero de 1997 por la Asamblea Jalisciense por la paz-agrupación que reúne a activistas de 17 organismos no gubernamentales(ong's)- se pone de relieve que en 26 de las 32 entidades federativas (incluido el D F) sin militares de carrera los titulares de las corporaciones policiales.

Esta situación se presenta a contracorriente del resto del subcontinente, cuya tendencia es la contraria, es decir, la desmilitarización de las instituciones policiales (v.gr. reformas a la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Santa Fe y a la Ley de su Personal Policial, Santa Fe, Argentina, diciembre de 1996, en las que el autor de este trabajo tuvo oportunidad de participar).

Seguridad Pública y Fuerzas Armadas

Esto significa que las Fuerzas Armadas Mexicanas participan en funciones propias de la seguridad interior y, en reconocimiento a este accionar, que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1995), integra al secretario de la Defensa Nacional y al secretario de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a la sazón, “ la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional”.

(artículo 12).

Adicionalmente, las Fuerzas Armadas cumplen con otras tareas complementarias de gran impacto en el desarrollo nacional, tales como: protección de instalaciones estratégicas para la seguridad y economía nacionales, mantenimiento del orden, apoyo a las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas, en situaciones de desastre o emergencia (dentro del Sistema Nacional de Protección Civil), acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país y al auxilio de la población civil en casos de necesidades públicas, y sostén de la industria militar y naval.

Algunas opiniones han dicho que las FF.AA. deben ser empeñados en tareas de carácter policial y parapolicial, debido a la ausencia de profesionalización de las corporaciones policiacas, a la corrupción estructural de los cuerpos de seguridad pública, así como a un incremento sin parangón en la comisión de delitos; y es que situaciones excepcionales exigen respuestas excepcionales de los institutos armados y distraen a los militares de su razón de ser: estar preparados para defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación.

En opinión de agentes del Ministerio Público y destacados especialistas, la debilidad de los militares reside en su limitado conocimiento de las leyes vigentes; motivo por el cual, en más de una ocasión, no ajustan aun accionar a derecho, lo que resulta contraproducente ya que, las más de las veces, allana el camino de la libertad de los presuntos delincuentes.

El fenómeno delincencial y la inseguridad pública, en México, han escalado y resbalado la capacidad de respuesta de los desprestigiados cuerpos de seguridad pública, por lo que demandan respuestas inéditas que solo las fuerzas armadas están en condiciones de garantizar. Sin embargo, esta situación de carácter excepcional no debería ser de carácter permanente, antes bien, provisional

El poder militar no debe esterilizarse en misiones que no son de su competencia natural, la experiencia histórica latinoamericana habla a las claras del riesgo del deterioro profesional de los hombres de armas que se ven empeñados en funciones policiales y parapoliciales.

Si situaciones excepcionales exigen respuestas excepcionales, estas deben ser, por tanto, de carácter transitorio.

Respecto a lo anterior, es importante enfatizar que el encargar a las Fuerzas Armadas la seguridad pública es completamente contrario al desarrollo armónico y a los intereses estratégicos de los institutos armados de un país

Pero también la militarización de los cuerpos de seguridad es completamente contraproducente por los siguientes argumentos

- a) Un soldado defiende la seguridad exterior e interior del Estado de los enemigos del mismo; en consecuencia, su objetivo es destruir al enemigo, para eso es formado. Un policía no tiene enemigos, su función es actuar en el marco del Estado de Derecho previniendo el delito y las faltas a las normas gubernativas, o reprimiéndolas, en el estricto marco de la ley;
- b) El soldado no reconoce más derecho que el de guerra, por lo que el parámetro de respeto a los derechos humanos no es privilegiado. En consecuencia, la utilización de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública es una condición que puede favorecer el vulneramiento de los derechos humanos. Un policía profesional, en cambio, está formado para respetar y hacer respetar los derechos humanos, así como las libertades públicas;
- c) El soldado no tiene técnicas de policía de orden público y control de multitudes, por lo que es peligroso que desarrollen estas tareas. El policía profesional está formado con conocimientos técnicos y habilidades necesarias para garantizar el orden público, sin lastimar a los que atentan contra él mismo
- d) La Constitución asigna a las Fuerzas Armadas la defensa exterior e interior del Estado. Distingue, en consecuencia, entre aquellas y la seguridad pública que sólo compete a las autoridades civiles;
- e) Un país con fuerzas de seguridad pública bien organizadas y técnicamente preparadas, no necesita recurrir a las Fuerzas Armadas ni militarizarse para garantizar la seguridad pública. Incluso la militarización de las policías atenta

contra el concepto de policía moderna, en el que se le concibe como aquella fuerza pública, especializada y profesional;

- f) Las Fuerzas Armadas están compuestas por un grupo de ciudadanos que pueden realizar múltiples funciones, sin embargo, a nadie se le ocurre que sean empleadas, por ejemplo, para entregar más puntualmente el correo o para limpiar las calles. La seguridad pública es definida en la Constitución como servicio público: dicho servicio debe ser brindado por civiles profesionales; justamente de lo que México ha carecido es de una policía profesional, y
- g) El que las Fuerzas Armadas participen en acciones contra el narcotráfico las expone a la corrupción, vulnerando su función fundamental: la defensa del Estado.⁵¹

De lo anterior es posible concluir que lo que México necesita es la concepción y el desarrollo de un servicio de seguridad pública claramente definido y organizado, sobre elementos de capacitación profesional no militarizada. La intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior del Estado, requiere tener presente también la definición de este concepto

Ahora bien, puede señalarse que un conflicto desborda a las fuerzas de seguridad pública, cuando éstas son incapaces de mantener la paz pública y el conflicto es de tal naturaleza que atenta contra los intereses fundamentales de la nación. Es decir, teóricamente la función de las Fuerzas Armadas es de mediada complementaria ante una emergencia; pero no de fuerza regular. Es de subrayarse también, que en un

⁵¹ GONZÁLEZ RUIZ, op. cit. p. 84- 85

sistema de políticas públicas bien desarrollado, la emergencia no debe presentarse pues deben ser evitadas las circunstancias que la generan.

5.3 Delincuencia Organizada

Para determinar la política de seguridad pública en nuestro país, es fundamental también entender la estructura y dinámica de los grupos mexicanos de delincuencia organizada.

En Italia se tienen perfectamente ubicadas las características de los grupos de delincuencia organizada. Así, la mafia como organización dedicada al crimen, cuyo principal lugar de actuación es Sicilia, está claramente estructurada en familias y su órgano mayor de gobierno es “La Comisión”

Cada una de las familias trabaja en un territorio definido, donde es esencial el control del mismo; en él, la familia vende protección y comercia ilegalmente. Dado el control que ejercen y la estructuración del poder al interior de la organización, la violencia raramente se usa entre ellos mismos, por lo que no existen guerras generalizadas. Contra algunos representantes del Estado como jueces, policías o políticos, se utiliza como coacción para no ser sancionados, o contra personas que no aceptan el poder de la mafia y no pagan la protección. En el caso de Camorra y la Andrangheta, que actúan respectivamente en Nápoles y en Calabria, están interesadas centralmente también en el control del territorio, pero no están estructuradas como la mafia, sino que tienen graves fenómenos de violencia. El periodista Enrico Deaglio ha calculado que el número de muertos en Italia ligado a los grupos de delincuencia organizada ha sido en la última década de más de 10 000

En cuanto al número de participantes en grupos mafiosos, cabe destacar que la revista italiana denominada *Época* publicó los nombres de 3 564 mafiosos.

En el caso de las organizaciones de delincuencia en Colombia, aunque el fenómeno ha sido estudiado, no ha sido con la amplitud y profundidad que se ha dado en Italia.

En cuanto a los grupos de narcotraficantes mexicanos, estos no se pelean por el control del territorio, sino del mercado ilegal de drogas. Lo importante para ellos es el control del mercado de la transportación y distribución de droga. Así, pueden tener en cualquier parte del territorio nacional su base de operaciones para la transportación de cocaína, o para la siembra de marihuana y amapola. No están organizados en una sola agrupación o *carcel*, sino en varios grupos que tienen control sobre una parte del mercado.

Así, para la seguridad pública es mucho más peligrosa esta situación, debido a que lleva a potenciales enfrentamientos a cada momento. De hecho los narcotraficantes intentan controlar ciudades y/o estados, para desde ahí operar. Para nosotros es previsible que en un futuro, veremos cada vez más guerras por control de mercados, con lo que se alterará cada vez más la seguridad pública.

Por otra parte, mucho se ha hablado sobre la relación entre grupos de narcotraficantes y políticos. Algunos presumen que en la cabeza de grupos de narcotraficantes están políticos; sin embargo, estas relaciones en México no se han estudiado con profundidad.

En Italia, en cambio, sí han sido materia de profundos estudios, personas tan relevantes como Giovanni Falcone, Paolo Borsalino, Diego Gambetta y Luciano Violante los han abordado. Ellos han llegado a la conclusión de que no es cierta la

teoría que indica la existencia de un tercer nivel en la mafia. Dicha teoría sostiene que existe un primer nivel, compuesto por los operadores de la misma, un segundo nivel donde se encuentra "La Comisión", que controla la organización y un tercer nivel, oculto, en el que participan mafiosos y políticos.

La razón central que niega la existencia del tercer nivel es que un grupo de delincuencia organizada como la mafia no aceptaría nunca un jefe superior, pues su poder es tal que usar la violencia u otros métodos para poder operar. Es, sin embargo, claro que la mafia tiene evidentes relaciones con algunos políticos, pero son relacionados de colaboración, acuerdo entre iguales

Es importante reflexionar que en caso de México, las relaciones entre los grupos de políticos y de narcotraficantes son de colaboración, pero no de relación orgánica. Se ha subrayado que la hipótesis del tercer nivel solo ayuda a la mafia puesto que la hace parecer invencible, al mismo tiempo que vulnera la credibilidad en la capacidad operativa del Estado contra la delincuencia organizada, lo mismo sucede en México. Por otra parte, es evidente que en comparación con Italia, México se encuentra en peor situación con respecto a la lucha contra las organizaciones mafiosas, ya que no cuenta con un Ministerio Público independiente como el italiano y una policía profesional.

La historia del Ministerio Público italiano se ha escrito, literalmente, con sangre, se tienen las historias de Giovanni Falcone, Paolo Borsalino, Caponnetto entre otros. En cuanto a la historia de su policía también pueden citarse a hombres que han muerto por su dedicación, entre ellos se cuenta a Antonio Cassara, Giuseppe Montana, Carlo Alberto Dalla Chiesa, el capitán Basile y tantos otros. En México la

historia de la policía está escrita también con sangre; pero no sabemos cuánta fue iNecesariamente vertida por falta de profesionalismo; como veremos más adelante, cada año mueren en México centenares de policías iNecesariamente.

Además de lo anterior, es necesario mencionar aunque sea muy brevemente, que desde la perspectiva de la seguridad nacional, especialmente en el tema de la relación México- Estados Unidos, debe reconocerse el hecho de que el narcotráfico se ha convertido en un problema de múltiples efectos, ya que se presiona constantemente al gobierno mexicano por este concepto.

Mucho se ha hablado del poder de corrupción del narcotráfico en el mundo Sin embargo, no se han dado cifras aunque sean aproximadas de su poder para el caso de México. En adelante se presentan algunos cálculos básicos estimativos que demostrarán la capacidad corruptora para todo tipo de funcionarios en procuración, impartición y ejecución penal, así como de policía preventiva en los niveles municipal, estatal y federal.

Una cuantificación puede hacerse a partir de los aseguramientos de droga en nuestro país. Relacionando los aseguramientos con las cifras calculadas por la Drugs Enforcement Administration (dea), en cuanto a que las autoridades solo pueden asegurar entre el 10% y el 20% de lo que realmente pasa por un territorio, se obtendrá una cifra aproximada del total de cocaína que transita de paso por el país

Cuadro

Año	Aseguramiento	Cantidad probable de Millones	de
-----	---------------	-------------------------------	----

	de cocaína en México en kg.	cocaína que entro a México en kg.	dólares pagados en corrupción
1993	46 159	230 000-460 000	230 - 240
1992	38 832	190 000-380 000	190 - 380
1991	50 000	250 000-500 000	250 -500
1990	49 879	250 000-490 000	250 - 490
1989	39 593	200 000-390 000	200 - 390
1988	11 457	57 285-111 457	57 - 111
1987	9 296	46 480-92 960	46 - 92
1986	5 322	26 610-53 220	26 - 53
1985	2 563	12 815-25 630	12 - 25
1984	456	2 290-4 580	3 - 4.5
1983	325	1 625-3 250	1.5 - 3 2
1982-3	648	3 240-6 480	3 2 - 6.5
1981	46	230-460	23 - 46
1980	57	285-570	28 - 57
1978-9	88	440-880	44 - 88
1976	236	1 180- 2 360	1 2 - 2 3
1975	282	1 400- 2 820	1 4 - 2 9
1974	120	600- 1 200	6 - 1 2
1973	178	890-1 780	9 - 1 8
1972	115	547- 1 115	6 - 1 1

1971	132	660- 1 320	.6 - 1.3
1970	4	20-40	02 - 04

Fuente: GONZALEZ RUIZ, op.cit.

La verosimilitud de algunas de las cifras puede obtenerse de los datos que a continuación se presentan. En 1990 se calculo que 30 vuelos sospechosos volaban cada mes con cargamentos de entre 500 y 800 kilogramos. Esto significa entre 15 y 24 toneladas mensuales o entre 180 y 288 toneladas anuales.

Como puede verse, los narcotraficantes gastan actualmente entre 260 y 500 millones de dólares en la corrupción que asegura el tráfico de cocaína. Esta cifra es absolutamente factible, si la comparamos con los \$ 11 700 000 en bienes inmuebles, más \$60 000 000 por el costo de 100 trailers que, afirmó el doctor Jorge Carpizo, tenía el excomandante González Calderoni de una fortuna de más de 400 millones de dólares. Frente a estos datos recuérdese y compárese el presupuesto anual asignado a la Procuraduría General de la República, que asciende aproximadamente a 200 millones de dólares.

En Sicilia los grupos de delincuencia organizada han existido desde hace mucho tiempo. Sin embargo, no fue sino hasta que los sicilianos controlaron la introducción de heroína a los Estados Unidos, cuando la economía mostro síntomas de estar narcotizada, al haberse detectado grandes excedentes económicos.

Lo anterior se comprobó con el hecho de que Sicilia, a sido siempre considerada como una región deprimida y que hasta 1960 tuvo una tasa de consumo bajísima, empezó a tener excedentes que en los años recientes han sido los siguientes: los sicilianos depositan cada año 20 000 millones de dolares en cuentas bancarias, pero sólo gastan un poco más de la mitad.

millones de dolares

Para conocer cifras aproximadas en el caso de Mexico, es necesario hacer los siguientes calculos. Por un lado, el tráfico de cocaína que transita de Colombia a los Estados Unidos de América, y que pasa por Mexico, genera un valor agregado que puede calcularse partiendo de que un kilogramo de cocaína pura vale aproximadamente 1 000 dólares; mientras que en la frontera mexicana cuesta entre 15 000 y 20 000 dólares. Esto significa que entre las 200 y 450 toneladas que pasan anualmente por Mexico, generan un valor agregado de entre 3 000 y 9 000 millones de dolares. Los precios al por mayor de la cocaína en diciembre de 1990, fueron calculados entre 13 000 y 40 000 dólares.

Es presumible que los narcotraficantes mexicanos obtengan la mitad de las ganancias, por lo que estaríamos hablando que en Mexico se quedan entre 1 500 y 4 500 millones de dólares sólo por cocaína.

Para el caso de la marihuana, durante 1993 se aseguraron 494 toneladas, con un valor aproximado en la frontera de 494 millones de dolares. Si se aplica la regla de la DEA ya mencionada, resulta que México exporto entre 2 500 y 5 000 toneladas de marihuana con un valor de entre 2 500 y 5 000 millones de dolares. La verosimilitud de esta cifra se demuestra, por ejemplo, si consideramos que en 1985, en el rancho

“El Búfalo” en Chihuahua se aseguraron un solo operativo, 10 000 toneladas de marihuana. Estas cifras están de acuerdo con los datos del Departamento de Estado, que afirma que para 1986 México exportó entre 4 000 y 6 000 toneladas de marihuana.

En cuanto a heroína se han asegurado durante el presente sexenio un promedio aproximado de 150 kilogramos anuales, que representan 22 500 millones de dolares. si aplicamos la regla mencionada, estaríamos hablando de entre 750 y 1 500 kilogramos. Podemos ver que el total del valor agregado generado por México en este rubro, es de 225 millones de dolares. La DEA calcula que en 1985 Mexico exparto el 39% del total de la heroína que se encuentra en el mercado norteamericano, que fue de 6 toneladas métricas, lo que significa 2.8 toneladas con valor de 420 millones de dólares Las exportaciones mexicanas de heroína representaron, según esta fuente para 1980, 1 369kg, para 1981, 1 404kg; para 1982, 1 860kg, para 1983, 1 993kg, y para 1984 fueron 1 910kg Un estudio de la corporacion R.A.N, elaborado por Peter Rother y David Ronson concluye que los narcotraficantes mexicanos ganan entre 1 000 y 1 500 millones de dolares en el mercado de heroína. anualmente

Puede calcularse que el valor agregado que se queda en Mexico por trafico de drogas esta entre 4 500 y 10 000 millones de dolares solo por trafico directo, sin contar la participación en la venta directa al detalle de los narcotraficantes mexicanos en los Estados Unidos Tampoco toma en cuenta la participacion en el lavado de dinero de otros grupos dedicados al narcotrafico El doctor Bruce Michel Bagley, de la Universidad de Miami Afirma que en el mercado mexicano se mueven anualmente

entre 1 500 y 2 000 millones de dólares como producto del narcotráfico; otro tanto se queda en el extranjero.

Lo importante es darse cuenta de que estas cifras permiten la corrupción, no sólo de los cuerpos de seguridad pública, sino de otros funcionarios públicos de los diversos niveles de gobierno y estructuras de la iniciativa privada tales como bancos, casa de bolsa y de cambio, así como otras empresas del sector productivo y comercial. No es extraño, en consecuencia, que Renato Sales, exprocurador General de Justicia del Distrito Federal y exministro de la Suprema Corte de Justicia escriba un artículo que califica a la lucha contra el narcotráfico como guerra perdida.

La delincuencia ha rebasado a la seguridad pública, pues esta cada vez más organizada, más preparada y sofisticada, ante ello se ha llegado al punto de que las personas exigen intervenga la fuerza militar como ya se vió en este capítulo, pues temen que sea violentada su integridad física, así como su patrimonio.

Un dato referente a lo anterior es la reciente orden presidencial, en donde la policía federal preventiva y militares del ejército patrullan a la ciudad de México con el objetivo de imponer orden y seguridad pues las autoridades han sido incapaces de ello. Vemos con esto que la gente pide seguridad al precio que sea, y parece que a nadie le importa que la policía se militarice con el pretexto de combatir la delincuencia aunque con esto se violen las garantías constitucionales de quienes viven y transitan por la ciudad de México.

CAPITULO VI

MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

6.1 El marco constitucional

Los artículos en los que se encuentra la expresión “ seguridad pública” en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son los siguientes: 32, primer párrafo; 115, fracción III, inciso h); 122, fracción II, inciso c) y fracción IX, y 123, Apartado B, fracción XIII; en lo que se refiere concretamente a las procuradurías, los artículos son: 102, Apartado A y 119; asimismo, en lo que hace a los procedimientos penales competencia del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, los artículos constitucionales que presentan regulación al respecto son los siguientes: 14, 15, 16, 19, 20, 21 y 22.

Es importante subrayar que la norma fundamental no presenta un concepto claro de seguridad pública. Así en el artículo 115 se determina que será competencia del Municipio, con el concurso de los Estados, en su caso, tener a su cargo la seguridad pública y el tránsito. En consecuencia, la seguridad pública es una competencia fundamentalmente municipal, en los términos de las leyes locales que la regulan. Dicho concepto no implica la procuración de justicia, que constitucionalmente queda reservada al Ministerio Público.

Por su parte, el artículo 122 en su fracción II, inciso c), dispone que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el mando que la fuerza pública en el Distrito Federal, y la designación del servidor público que la tenga a su cargo;

asimismo, determina que el Ejecutivo Federal podrá delegar en el jefe del Distrito Federal, las funciones de dirección en materia de seguridad pública.

El artículo 123, Apartado B, dispone que el Congreso de la Unión Tendrá facultades para expedir leyes sobre el trabajo, que rijan entre los Poderes de la Unión, el Gobierno Federal y sus trabajadores. Además, en su fracción XIII expresa que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se regirán por su propia ley. Cabe aclarar que este párrafo constituye una verdadera laguna técnica, ya que por mandato constitucional se prescribe que exista una ley, misma que no ha sido elaborada por el Congreso de la Unión. Como se verá más adelante, la única ley que reglamenta esta fracción es la recién promulgada Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; empero, no existe ley que vea lo relativo a las policías federales.

En cuanto a la procuración de justicia, el artículo 102, Apartado A, organiza al Ministerio Público. Esta institución es encabezada por el Procurador General de la República, mismo que, a su vez, es designado y removido discrecionalmente por el Presidente de la República. El Procurador General de la República ejerce constitucionalmente funciones de fiscalía general del Estado (ejercicio de la acción penal y la investigación de los delitos); de Consejería Jurídica del Gobierno y Representación de la Federación en todos los juicios en los que ésta sea parte. Además, en términos reales algunas de sus funciones son también de Secretaría de Justicia; cabe subrayar que estas últimas no están cabalmente desarrolladas.

A lo largo del presente siglo, se han vertido importantes reflexiones respecto a los problemas que tal concentración de funciones ha generado. La crítica, por tanto, no es nueva. Hacia 1932, se generó sobre el particular una famosa polémica entre Luis

Cabrera y Emilio Portes Gil. Más recientemente, ello se sitúa precisamente uno de los ejes de nuestras reflexiones: la función del Ministerio Público debe ser únicamente técnica, por lo que bajo ningún concepto se justifica que la institución carezca de la independencia y autonomía necesarias. Estos son elementos que lo caracterizan en otras legislaciones; en la nuestra, en cambio, todos sus miembros son nombrados por el Presidente de la República, en los términos de su Ley Orgánica.

Por lo que ve a las procuradurías generales de los estados, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace mención alguna sobre ellas, lo que implica, en los términos del artículo 124, que su regulación queda conferida íntegramente a los estados. En caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, mismo que será nombrado por el Jefe del Distrito Federal, y aprobado por el Presidente de la República

Los principios fundamentales de actuación del Ministerio Público adoptan la forma de garantías constitucionales en los artículos 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22 y 23. Es importante señalar que en un principio básico ha sido que la Policía Judicial esté bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

6.2 Marco Legal

El marco legal federal que señala actividades enmarcadas dentro de la noción de seguridad pública es el siguiente: Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley General que Establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley federal contra la Delincuencia Organizada, Ley

Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, entre otras.

En el ámbito local, la normatividad varía en nuestro país; así cada estado y municipio están facultados para la elaboración de su cuerpo de reglamentos sobre esta materia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 115 de la constitución.

Siguiendo la legislación secundaria relativa a los cuerpos de seguridad pública y a los agentes del Ministerio Público, la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional presenta el gravísimo error de calificar, en el artículo 5, a todo policía y agente del Ministerio Público como personal de confianza, asunto que ha generado infinidad de vicios en cuanto a la regulación laboral de dichos servidores públicos. Para nosotros es absolutamente claro, como premisa incluso, que los agentes del Ministerio Público y los policías han de ser conceptualizados como profesionales, por lo que no pueden estar sujetos a pérdida de confianza discrecional sino por causas específicas.

La única ley que tiene una visión coherente, aunque todavía con algunos problemas de conceptualización, es la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, que surge de diversos proyectos en los que participaron coordinadamente diputados, autoridades del Distrito Federal e investigadores académicos.

A nivel reglamentario existen ya algunos ordenamientos en los que se regulan la organización, competencia y funciones de determinados cuerpos de policía. Tal es el caso del Reglamento de la Policía Federal de Caminos, expedido por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial el 25 de agosto de 1978. En él

establecen las funciones organización, facultades y obligaciones de sus miembros. Podemos decir que en este ordenamiento se regula con detalle y amplitud un sistema de formación y de carrera; pueden observar reglas estrictas en lo que se hace al sistema de altas, bajas, reingresos, adscripción del personal, escala jerárquica y, sobre todo, en lo que se refiere al mecanismo de ascensos y el sistema de evaluación.

Asimismo, hay en este reglamento órganos y procedimientos determinados para la imposición de sanciones, así como para lo relativo a descansos, permisos y licencias. Se trata entonces de un cuerpo normativo en general coherente y bien estructurado, y cuyos resultados se ven en la práctica ya que tal vez la corporación policial con menor problemática. Sin embargo, encontramos un grave problema que radica en el hecho de que el Reglamento de la Policía Federal de Caminos no se fundamenta en ley alguna, ni mucho menos en la propia norma suprema. Es en este sentido inconstitucional, con lo que una vez más se demuestra la desarticulación e incoherencia en las normas que regulan los cuerpos de seguridad pública.

Por lo que ve a la Policía Fiscal Federal, en el Diario Oficial del 30 de octubre de 1990 se publicó un decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así, en el artículo 85 del mismo, se establece la competencia de la Policía Fiscal Federal, como dependencia de la Secretaría, facultada para llevar a cabo la prevención de delitos fiscales, apoyar a las autoridades fiscales en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión y vigilancia, así como realizar la vigilancia aduanera; el 31 de diciembre de 1990 fue publicado el Acuerdo que establece el Manual de

Organización de esta corporación y que delega facultades en los servidores públicos que la integran.

Una vez más nos encontramos frente a importantes problemas en la regulación de esta corporación. Primero, se establece una corporación de policía a través de una reforma al reglamento interno de una secretaria de Estado, con lo que se repite el vicio de origen en cuanto a la falta de fundamentación. No es posible pensar que sin fundamento constitucional o legal alguno, se pueden crear policías para órganos de la administración; ello, además de oponerse a la propia norma, deviene una vez más en desarticulación en la actuación de los cuerpos de seguridad. Sólo la Secretaría de Hacienda tiene facultades para formar y controlar a la corporación; esto es precisamente lo que desde la óptica integral genera un panorama de incoherencia en las acciones encaminadas a la seguridad pública, ya que los mandos de las policías obedecen a lineamientos que no se vinculan con acciones globales. Son también éstos factores que provocan los conflictos entre las propias corporaciones.

Por otro lado, al estudiar el manual antes citado, es fácil detectar la falta de un sistema de carrera preciso, detallado y bien desarrollado para su estricto cumplimiento. A pesar de tratarse de un manual, estamos una vez más ante modelos de regulación muy generales; por ejemplo, en lo que se refiere a promociones y ascensos, asunto que se deja encargado a la llamada Comisión de Ascensos de la Corporación, y que aunque se determina su integración así como los requisitos para las promociones de ascenso, no se precisan los parámetros para las variables de evaluación, tales como la buena conducta, los méritos, la aptitud profesional y especializada, dotada de una carrera rigurosamente establecida.

Para el caso de la Policía Judicial Federal, el Presidente de la República expidió el reglamento de esa corporación, mismo que fuè publicado en el Diario Oficial el 26 de marzo de 1993; en tanto que el Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal, también expedido por el Presidente, se publicó en el Diario Oficial el 17 de mayo del mismo año. Es de advertirse que están en general bien estructurados, ya que se sustentaron en las mismas investigaciones que permitieron la elaboración de la recién anotada Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, desarrolladas en el Instituto Nacional de Ciencias Penales entre los años de 1989 y 1991; empero, encontramos también en estos ordenamientos serios problemas, sobre todo en lo atinente a al falta de precisión en los órganos y sistemas de control y evaluación que privan en las diversas etapas de la formación.

En el Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal se establecen claramente las categorías las categorías de la misma, la institución que estará a su cargo, los órganos particulares que conocerán del desempeño del aspirante, los sistemas de selección, promoción y evaluación de sanciones, los derechos y deberes de los alumnos y sus prestaciones en general. Sin embargo, existen problemas importantes que hacen imposible un verdadero control irrestricto sobre cada procedimiento, y que además repiten el esquema de centralización y discrecionalidad en las competencia de órganos o funcionarios que conocen de la carrera. Por ejemplo, aunque se establecen normas precisos que regulan la selección para el ingreso o reingreso a la Policía Judicial Federal, depositándose dicha facultad en el llamado "Comité de Selección", no se prevé sistema alguno que permita sujetar a controles paralelo o externos a dicho comité, con la obvia posibilidad de que se

presenten desvíos en las tareas en el procedimiento de selección a los aspirantes. Además, tampoco se prevé que los integrantes de este órgano posean una formación profesional al aceptar o rechazar a los solicitantes.

Un caso similar se da en el “Comité de Evaluación y Supervisión”: su integración es idéntica al órgano anterior, y por disposición expresa se encarga de “vigilar” y “evaluar” a los miembros de la corporación; el problema, que en este caso es aun más grave, es que aunque si se prescriben algunas pautas mínimas generales, no se determinan los procedimientos permanentes precisos para ello, con lo que una vez más subsiste la discrecionalidad en los procesos de control. Por otro lado y como último ejemplo, después de que en el artículo 14 el reglamento instituye los requisitos para ascender a través del sistema de promociones, se señala que todos los aspirantes deberán cumplir con los requisitos que se señalan en el mismo, o bien, lo que determine el Procurador. Como se ve, esta última parte faculta discrecionalmente al Procurador General de la República para modificar los requisitos de promoción.

En lo que se refiere al Reglamento de Carrera del Ministerio Público Federal, en tanto que obedece a un modelo similar al anterior referido, es consecuencia lógica que el problema que se repite es la ausencia de una regulación detallada y minuciosa de los procedimientos y etapas que integran la formación, ello es posible porque el ordenamiento se integra a través de esquemas normativos muy amplios, que imposibilitan la existencia de mecanismos puntuales y eficaces de vigilancia y control frente a cualquier posibilidad de desvío.

Con lo anterior no pretendemos negar, en ningún sentido, que se trata sin duda de importantes avances en la consolidación de sistemas de profesionalización de los

servidores que intervienen en el sistema de justicia penal y que se involucra directamente en el sistema de seguridad pública.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁵²

Título primero

Disposiciones generales

Artículo 1º La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y observancia general en todo el territorio nacional.

Artículo 2º El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

Artículo 3º. 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

⁵² Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública artículo 1,2,3,5,6,8,10,11,12,13,14,15,22,23,41.

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

De la interpretación del artículo anterior se desprende con precisión cuáles son los fines y funciones de la seguridad pública: respecto a los fines se pretende proteger su integridad física, sus bienes y su libertad, sin embargo, si la salvaguarda del orden público no se fija con precisión, es decir, si no se delimita con base en la legalidad cuál es ese orden público, se corre un alto riesgo de que la autoridad vulnere bienes jurídicos importantes del gobernado, sin duda proteger un orden público ilimitado conlleva a salvaguardar los intereses del Estado y no de los gobernados

De la lectura del artículo 3º no se evidencia en que consiste la función de seguridad pública, exclusivamente enuncia los órganos públicos encargados de saber: la policía, los tribunales y la ejecución penal (es indudable que las normas contienen finalidades directivas y por ello no establece funciones, sin embargo, en algunas subyacen funciones latentes no reveladas, acaso inconfesables).

Es importante sostener que una legislación garantista debe establecer con precisión- principio de legalidad- cuáles son los comportamientos atentatorios del orden y la paz públicos, para no dejarlos a criterios subjetivos ni a la discrecionalidad de la autoridad.

Artículo 5º. La coordinación y la aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional.

Cuando las acciones conjuntas sean para perseguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

En el párrafo primero es obvio que el marco legal que delimita las atribuciones de las instituciones y autoridades debe de respetarse, de lo contrario se llevaría a la ruptura de la legalidad, ya que, como es bien sabido, las autoridades sólo pueden hacer lo que estrictamente les permite la ley, sin desbordar los límites impuestos por la legalidad.

En relación con lo dispuesto en el párrafo segundo, este ordenamiento sugiere serias sospechas de arbitrariedad en la persecución de los delitos, toda vez que dispone: “Cuando las acciones conjuntas sean para seguir delitos, se cumplirán sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables” sin embargo, constitucionalmente es facultad del Ministerio Público y bajo su subordinación la policía, la de perseguir delitos (art. 21 constitucional) y ninguna otra autoridad aun en “acciones conjuntas”, porque la intervención de otras autoridades es atentatorio de la legalidad (por ejemplo, es incondicional la intervención del Ejército Mexicano para ejecutar las órdenes de aprehensión dictadas a los rebeldes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, aun en “acción conjunta”).

Artículo 6°. La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen estos principios.

Sin Lugar a dudas que este artículo establece con precisión los principios que deberán regir la función policial, sin embargo, a renglón seguido la propia norma dispone que dichos principios deberán inculcarse a los miembros de la policía en un marco de formación. Esto quizá es un proyecto que se irá cumpliendo poco a poco a través de las escuelas de policía, porque la mayoría de los miembros policiales son arbitrarios, autoritarios, prepotentes, ineficientes, ignorantes- en términos académicos tienen mínima escolaridad- y sobre todo corruptos

Artículo 8°. Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.

Esta disposición es fundamental para ir construyendo una cultura de seguridad ciudadana. La participación de la sociedad en la planeación y supervisión de la seguridad pública es imprescindible, porque precisamente esta atribución del gobierno recae directamente y de manera cotidiana en la población, sin embargo la sociedad no sólo debe participar planeando y supervisando, sino que debe estar directamente y activamente vinculada a los cuerpos policiales en sus estructuras de decisión. Esta propuesta reside en transitar de una función de gobierno de seguridad pública a otra con participación de la sociedad civil en la seguridad ciudadana. Este ordenamiento debiera ser una Ley de Seguridad Ciudadana si en realidad pretendiera protegerse al pueblo, pero a simple lectura se evidencian otros propósitos

Artículo 10. La coordinación comprenderá las materias siguientes

- I. Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales,
- II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas,
- III. Organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública,

- IV. Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;
- V Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;
- VI. Acciones policiales conjuntas, en los términos del artículo 5° de esta ley;
- VII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos; y
- IX. Las relaciones con las anteriores, que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Artículo 11. Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.

En este numeral se prevé una serie de materias de las que conocerá y desarrollará la Coordinación de Seguridad Pública, destacan entre otras lo relativo a los sistemas disciplinarios, estímulos y recompensas de los miembros de las instituciones policiales, particularmente es conveniente que exista un órgano público que sancione los actos arbitrarios y deshonestos de los policías, pues muchos de estos quedan impunes, y por otro lado, también es conveniente que estimulen el trabajo policial para que sus integrantes no continúen completando sus ingresos bajos con el público mediante la corrupción.

Por otra parte, conviene destacar que el artículo 11 prevé la integración de un Consejo Nacional de Seguridad Pública para que desempeñe las políticas, lineamientos y acciones tendientes a la materia.

Capítulo II

De las instancias de coordinación

Sección primera

Del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Artículo 12. El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por

- I. El secretario de Gobernación, quien lo presidirá,
- II. Los gobernadores de los estados;
- III. El secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El secretario de Marina;
- V. El secretario de Comunicaciones y Transporte.
- VI. El procurador general de la República;
- VII. El jefe del gobierno del Distrito Federal, y
- VIII. El secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 13. Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas 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.

En el presente capítulo en análisis se establece la estructura del Consejo Nacional de Seguridad Pública, es importante señalar que la preside el secretario de Gobernación, cuyo personaje es bien sabido que conduce la política interna del país, también es relevante destacar que todos los órganos públicos que lo integran son parte del Poder Ejecutivo, sin embargo en las acciones de seguridad pública también se involucra al Poder Ejecutivo, sin embargo en las acciones de seguridad pública también se involucra al Poder Judicial- porque el sistema penal, por ejemplo, comprende también el sector tribunalicio esencialmente judicial- y en el Consejo no está representado. Se trata concretamente de la administrativilación de la seguridad pública, lo que implica, al menos potencialmente, desmedro de garantías y derechos.

Artículo 14. El Consejo designará, a propuesta de su presidente, al secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener más de 35 años de edad,
- III. Contar con título de licenciado en derecho debidamente registrado, y
- IV. Ser de reconocida capacidad y probidad y contar con experiencia en áreas de seguridad pública.

Artículo 15. El Consejo conocerá y resolverá los asuntos siguientes:

- I. La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública,
- III. La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de este y otros relacionados;
- IV. La determinación de medidas para vincular el Sistema Nacional con otros nacionales, regionales o locales;
- V. La emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales,

- VI. La realización de programas de cooperación internacional sobre seguridad pública, en coordinación con las entidades y dependencias competentes.
- VII. La elaboración de propuestas de reformas a las leyes y reglamentos en materia de seguridad pública,
- VIII. El análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del secretario ejecutivo;
- IX. La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y
- X. Los demás que sean necesarios para cumplir los objetivos de esta ley

Se establecen los requisitos del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los diversos asuntos que debiera conocer y resolver el Consejo en materia de seguridad pública. Destaca entre dichos asuntos el relativo a la emisión de bases y reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales federales, locales y municipales; de ello se observa que cada operativo conjunto se reglamentará, lo cual es un absurdo porque se dejan de lado las características esenciales de las normas jurídicas su generalidad y abstracción, lo que da la impresión de que el Ejecutivo está "legislando" leyes privativas

En este asunto, la ley de la materia debería establecer con precisión en que casos procede un operativo y cuáles son los propósitos y objetivos del mismo siempre en orden a la legalidad.

Por otra parte, es conveniente que para la realización de dichos operativos conjuntos se establezcan la intervención exclusiva de las policías y no del ejército,

que en un estado de derecho tiene otras funciones y no de seguridad pública, ya que su intervención sería un uso de fuerza y por lo mismo autoritaria.

Capítulo III

De la actuación y formación de los integrantes

de las instituciones policiales

Artículo 22 Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:

- I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos.
- II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho.
- III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo.
- IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten

circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;

- V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población.
- VI. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;
- VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente;
- IX. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y
- XI. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes.

En las leyes respectivas, se establecerán sanciones por el incumplimiento de los deberes que establece este artículo. No serán los policías que se nieguen a cumplir órdenes ilegales.

En este artículo se contiene esencialmente la función policial, como lo establece el artículo 21 constitucional cuando dispone que la actuación policial se regirá por los principios de la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Debe precisarse en torno a las anteriores fracciones, lo siguiente:

En la primera fracción debe indicarse que no basta que los policías actúen con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos, sino que además deben hacerlo con el mínimo de violencia y sólo con la fuerza indispensable en los casos en que tengan que someter al insurrecto.

En la fracción segunda la prestación de auxilio se debe regir por el principio de inmediatez.

Respecto a la fracción III, establece que la función policial debe ser imparcial y no discriminatoria, la función debería ser también protectora de los derechos humanos.

En lo relativo a la fracción IV, que ordena la abstención de la tortura, de señalarse que no sólo se abstenga del tormento, sino que además debe salvaguardar la integridad física de los sujetos y responder por ella.

En las demás fracciones se establecen otra serie de funciones; sin embargo, en ninguna de ellas se aborda la función de detección de posibles crímenes o infracciones, lo que es en realidad una función preventiva de la policía, por lo general la policía se entera de la comisión de delitos por terceras personas, y cuando se están

consumando siempre llega después; acaso no sería mejor que los detectaran antes de su comisión, no por casualidad sino por una verdadera función prevencionista.

Artículo 23. La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación.

En realidad la carrera policial es la única posibilidad de mejorar la función de la policía, ya que en la sociedad no se requieren cantidades de policías sino mejor preparados.

Los artículos que a continuación se analizan establecen el manejo de la información de los sujetos involucrados en conductas delictivas.

Sección Cuarta

De la información de apoyo a la procuración de justicia.

Artículo 41. Se integrará una base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyan sus características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación. Esta base

nacional de datos se actualizará permanentemente y se confirmará con la información que aporten las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, readaptación social y en general, todas las instituciones que deban contribuir a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, averiguaciones previas, órdenes de aprehensión, sentencias o ejecución de penas.

Esta información se dará de baja de esta base de datos, por resoluciones de libertad, por desvanecimiento de datos o falta de elementos para procesar, así como por sentencias absolutorias.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal⁵³

(promulgada en 1993)

Artículo 2º. La seguridad pública es un servicio cuyo prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto:

- I. Mantener el orden público;
- II. Proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes,
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

⁵³ Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal: artículo 2, 4, 5, 6, 16, 17, 18, 63, 64.

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la interpretación del artículo anterior se desprende que, la función de seguridad pública es exclusiva del Estado, quien la realiza a través del aparato policial. Así la policía debe actuar en el marco impuesto por las garantías individuales y principalmente por la legalidad.

Atento a lo anterior el objeto de la función policial debe ser el mantenimiento del orden público- que por su imprecisión es ilimitado-, proteger la integridad física de las personas- también debiera proteger su libertad personal- así como sus bienes, la prevención de delitos e infracciones y colaborar en la investigación y persecución de los delitos. Estas funciones se realizarán por la policía preventiva y la "judicial"

Vistas así las funciones de los aparatos policiales se comprende que además del mantenimiento del orden público y la seguridad de los particulares también realizarán actividades de prevención y represión del crimen.

Artículo 4º. Corresponde al Departamento y a la Procuraduría por ser esta última la institución en que se integra al Ministerio Público del Distrito Federal, prestar coordinadamente el servicio de seguridad pública, en sus respectivos ámbitos de competencia.

La Policía Judicial quedará sujeta por lo que corresponde a su ámbito de competencia a las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Orgánica de la

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su Reglamento y en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

En el primer párrafo es evidente que la función de seguridad pública está a cargo del gobierno del Departamento del Distrito Federal, es decir la función de policía se realiza a través de la Secretaría de Seguridad Pública. De igual forma corresponde a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal realizar tareas de seguridad pública, función que indudablemente se vincula a la persecución de los delitos(art.2 const.) teniendo a su mando a la policía judicial(después de la reforma de 1996 se ha quitado el adjetivo para denominarse únicamente policía).

Artículo 5°. La Policía del Distrito Federal estará integrada por:

- I. La Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento, y
- II. La Policía Complementaria que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.

El común de las personas piensa que la Policía Preventiva es una corporación que debe corresponder al cuidado de la integridad física, libertad y bienes personales; en razón de ello, en caso de la afectación de alguno de estos bienes jurídicos se acude a esta corporación, no así con la Policía Complementaria que seguramente tendrá asignadas tareas específicas no señaladas en esta ley.

Artículo 6°. La Policía Complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría.

Los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Complementaria deberán enterarse en la Tesorería del Departamento.

Es evidente que la Policía Complementaria no está al servicio de la sociedad en general, sino que efectúa funciones al servicio de los particulares de manera remunerada, así esta policía servirá a quien pueda pagar sus servicios, particularmente de vigilancia de bienes patrimoniales.

Artículo 7°. Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Mando de Supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública.

Como una facultad más del Poder Ejecutivo también los cuerpos de seguridad pública- policía- están al mando del Presidente. Concebida la función policial como una actividad de orden administrativo, se depositan en este poder público; por lo tanto se propone que la seguridad pública debe judicializarse, o al menos parte de sus funciones y cobertura.

Titulo tercero

Principios de actuación

De los cuerpos de seguridad pública

Capítulo Único

Artículo 16. El servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad, son principios normativos que lo Cuerpos de Seguridad Pública deben observar invariablemente en su actuación.

Artículo 17. Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal independientemente de las obligaciones que establecen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales, deberán:

- I. Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen,
- II. Servir con fidelidad y honor a la sociedad,
- III. Respetar y proteger los derechos humanos;
- IV. Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes;
- V. No discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna en razón de su raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

- VI. Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, así como de hacer uso de sus atribuciones para lucrar,
- VII. Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las demás personas a quienes procurarán auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo acto de prepotencia y de limitar injustificadamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, realice la ciudadanía;
- VIII. Prestar el auxilio que les sea posible a quienes estén amenazados de un peligro personal, y en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia cuando dichas personas se encuentran heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o conocidos de tal circunstancia,
- IX. Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de su deber, así como conservarlo.
- X. Recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas,
- XI. Velar por la vida e integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia,
- XII. No infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, aun cuando se trate de cumplir con la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra. En el caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlo inmediatamente ante la autoridad competente.

- XIII. Obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo siempre y cuando la ejecución de éstas o el cumplimiento de aquéllas no signifique la comisión de un delito;
- XIV. Observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiales que se encuentren bajo su mando con estricto apego y respeto a los derechos humanos y a las normas disciplinarias aplicables;
- XV. Guardar la reserva y confidencialidad necesarias respecto de las órdenes que reciban y la información que obtengan en razón del desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otra manera. Lo anterior sin perjuicio de informar al titular de la dependencia el contenido de aquellas órdenes sobre las cuales tengan presunción fundada de ilegalidad;
- XVI. Asistir a los cursos de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización;
- XVII. Observar las normas de disciplina y orden que establezcan las disposiciones reglamentarias y administrativas internas de cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública, y
- XVIII. Actuar coordinadamente con otras corporaciones, así como brindarles, en su caso, el apoyo que legalmente proceda.

La actuación de los cuerpos de seguridad pública debe ceñirse con base en cuatro principios que establece la ley: el de legalidad, el respeto a los derechos humanos, el servicio a la comunidad y a la disciplina. Sin embargo la función policial está regida no sólo por estos principios, sino que se regula por otros mas, como son: el del trato

no discriminatorio, el de respeto a la persona humana, de honradez, de inmediatez en el auxilio, de racionalidad en el uso de la fuerza, el de humanidad(sin uso excesivo de violencia), el de seguridad personal de los detenidos(o de prohibición de tortura), el de profesionalismo, entre los más importantes.

Estos elementos tienen como punto de partida y fundamento el artículo 21 de la Constitución(reformado el 31 de diciembre de 1994) en su penúltimo párrafo que establece los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez en la función policial.

Título Cuarto

Profesionalización de los cuerpos

De seguridad pública

De la formación policial

Artículo 18. La profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Pública, tendrá por objeto una mejor y más eficaz prestación del servicio, así como el desarrollo integral de sus elementos mediante la institucionalización de la carrera policial, ampliando así su capacidad de respuesta a los requerimientos de la sociedad.

Para los efectos del párrafo anterior cada Cuerpo de Seguridad Pública contará con un Programa General de Formación Policial que tendrá como finalidad alcanzar el desarrollo profesional, técnico, científico, físico, humanístico y cultural de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, en el marco del respeto a los derechos humanos y al estado de derecho.

En diversos foros se ha reiterado que no se requiere más pocillo sino mejor policía. Sin duda la única vía cualitativa de desarrollo en la función policial es la profesionalización.

La carrera policial como cualquier otra carrera profesional debe generar en el sujeto una expectativa de vida, se deberá ser policía para toda la vida, así como el abogado o el médico y no temporalmente para luego cambiar de oficio.

Título octavo

De la participación vecinal

Y ciudadana

Capítulo único

Artículo 63. En cada una de las delegaciones del Departamento se establecerá y organizará un Comité de Seguridad Pública, como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana.

En dichos comités, además de la representación que se determine para la Secretaría y la Procuraduría, deberán participar representantes populares, así como organizaciones vecinales o ciudadanas. El delegado correspondiente presidirá y coordinará las actividades del Comité.

Artículo 64. Corresponde a los Comités Delegacionales de Seguridad Pública:

- I. Ser órganos de consulta, análisis y opinión de las respectivas delegaciones en materia de seguridad pública,

- II. Emitir opiniones y sugerencias para la elaboración y evaluación del Subprograma Delegacional de Seguridad Pública con participación vecinal y evaluar la ejecución del mismo;
- III. Informar sobre las zonas que en su concepto tengan mayor índice de delincuencia dentro de la circunscripción territorial de cada una de las delegaciones;
- IV. Estudiar y proponer a la Procuraduría y al Departamento, mecanismos de coordinación y desconcentración para la mejor cobertura y calidad en los servicios que tienen encomendados,
- V. Verificar que el patrullaje se realice en los términos del subprograma mediante los mecanismos y códigos que al efecto acuerden con las autoridades a fin de arraigar y vincular al policía con la comunidad;
- VI. Proponer anualmente al Consejo de Honor y Justicia correspondiente, el otorgamiento de la Condecoración al Mérito, al elemento que mejores servicios haya prestado a la comunidad, sin perjuicio de la facultad para determinar otros estímulos,
- VII. Denunciar ante el Consejo de Honor y Justicia correspondiente aquellos casos que a su juicio constituyan faltas graves a los principios de actuación previstos en esta ley;
- VIII. Proponer normas y procedimientos que permitan mejorar la atención de las quejas que formule la ciudadanía contra abusos y actuaciones de servidores públicos;

- IX. Proponer a la Procuraduría y a la Secretaría las acciones a emprender para prevenir la comisión de delitos y su impunidad, y
- X. Fomentar la cooperación y participación ciudadana con el Departamento y al Procuraduría en los siguientes aspectos:
- a) La difusión amplia del Subprograma Delegacional de Seguridad Pública con participación vecinal:
 - b) La aportación de equipo complementario, el cual será destinado al servicio exclusivo de la demarcación correspondiente.
 - c) El establecimiento de mecanismos de autoseguridad o la instalación de alarmas, y
 - d) Participar tanto en la elaboración como en la difusión de programas de reclutamiento.

En este rubro la participación ciudadana es solamente simbólica. se le reduce a la consulta, al análisis y opinión acerca de la función de seguridad pública. En algunos casos puede ser una instancia para la queja de faltas graves a los principios que rigen a la seguridad pública, pero sería su participación más relevante si se le ampliara, debido a que la participación ciudadana se le concibe como una serie de acciones al servicio del Estado(proporcionar informes sobre zonas altamente delictivas- delaciones-, participar en condecoraciones a elementos de la policía, proponer acciones para la prevención de los delitos e incluso cooperar en la difusión de los programas de seguridad pública y aportación de equipo complementario) sin duda

para preservar el orden público (la aportación de equipo es algo muy parecido a poner a la iglesia en manos de Lutero).

De manera considerable esta participación ciudadana sólo es legitimante de las acciones que en esta materia realicen los cuerpos de seguridad pública- muchas desbordar de lo que establece la ley. En verdad la auténtica participación de los ciudadanos debe ser activa y el Estado de involucrarla en funciones de seguridad pública, quizá la mejor forma que se propone sea fundar la vigilancia comunitaria depositada en la ciudadanía.

Con base en las reformas del artículo 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta ha permitido definir los distintos ámbitos de la seguridad pública y corresponsabilizar a la Federación, entidades federativas y a los municipios en la tarea preventiva.

Así el Sistema Nacional de Seguridad Pública ha permitido que el problema de la seguridad pública sea examinado y diagnosticado con una perspectiva nacional y replanteado en términos de una concurrencia de atribuciones de las que deben derivar objetivos y programas coincidentes, apoyos recíprocos, decisiones conjuntas y acciones congruentes.

Con fundamento en lo anterior se dió creación a la Ley de la Policía Federal Preventiva como ya se expuso en el capítulo anterior, y para corroborar lo dicho se mencionan algunos artículos:

Ley Federal de la Policía Federal Preventiva⁵⁴

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1º. La presente Ley tiene por objeto regular la Policía Federal Preventiva, que tendrá a su cargo las atribuciones que, en materia de seguridad pública, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos confiere a la Federación. La Policía Federal Preventiva dependerá de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 2º. La Policía Federal Preventiva tendrá autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus funciones. Los recursos que anualmente le sean autorizados tendrán el carácter de intransferibles respecto de otras unidades administrativas u órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 3º. La Policía Federal Preventiva ejercerá en todo el territorio nacional las funciones que establece la presente Ley, con estricto apego a las que corresponden a las instituciones policiales dependientes de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, conforme a lo dispuesto por la Constitución General de la República y las de los Estados, así como las leyes federales y locales.

Artículo 4º. La Policía Federal Preventiva tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

⁵⁴ Ley Federal de la Policía Federal Preventiva: artículo 1.2.3.4.13.14

- I. Vigilar el cumplimiento de las leyes federales, así como prevenir la comisión de delitos federales, siempre que estas responsabilidades no estén expresamente atribuidas a otra dependencia del Ejecutivo Federal u órgano constitucional autónomo;
- III. Obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;
- IV. Prestar la colaboración que requieran para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, inspección y verificación, así como en la detención de infractores y el aseguramiento de valores, objetos e instrumentos de la infracción o del delito a las autoridades federales que las tengan conferidas por disposición de otras leyes;
- V. Auxiliar al Ministerio Público en la investigación y persecución de delitos en aquellos casos en los que sea formalmente requerida para prestar ese auxilio;
- VI. Coadyuvar, cuando lo soliciten las autoridades locales competentes, en la protección de la integridad física de las personas en situaciones de peligro y preservar sus bienes cuando se vean amenazados por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;
- VIII Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales y locales que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública,
- X. Las demás que le confieran otras leyes.

Capítulo IV

Del Servicio Civil de Carrera Policial

Artículo 13. En la Policía Federal Preventiva Se establecerá el Servicio Civil de Carrera Policial en el que se determinarán los requisitos y procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción de los miembros de la institución, quienes estarán obligados a cumplir con los requisitos que para tales efectos se establezcan y que permitan mejorar el desempeño de la institución.

Artículo 14. Para ingresar y permanecer en la Policía Federal Preventiva se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal;
- III. Acreditar que ha concluido, por lo menos, los estudios correspondientes a la enseñanza media superior o equivalente;
- IV. Aprobar el concurso de ingreso y los cursos de formación inicial o básica;
- V. Contar con los requisitos de edad y el perfil físico, médico, ético y de personalidad que el reglamento de esta Ley establezca como mínimos para realizar las actividades policiales;

- VI. Abstenerse de hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, y
- VII. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.

Reglamento de la Policía Federal Preventiva⁵⁵

Título Tercero

Capítulo Primero

Disposiciones Generales

Artículo 49. El sistema integral del servicio civil de carrera policial comprende el reclutamiento, la selección, el ingreso, la permanencia, el régimen de estímulos y la conclusión del servicio de los integrantes.

Artículo 50. La ejecución de las actividades a que se refiere el artículo anterior, comprenderá a los integrantes de la Institución en los términos de la Ley, el presente reglamento, el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 51. Los fines del servicio civil de carrera policial son:

- I. Garantizar la estabilidad y la seguridad en el empleo, con base en un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones para los integrantes;

⁵⁵ Reglamento de la Policía Federal Preventiva: artículo 49,50,51.

- II. Promover la responsabilidad, honradez, diligencia, eficiencia y eficacia en el desempeño de las funciones y en la óptima utilización de los recursos de la Institución;
- III. Fomentar la vocación de servicio mediante la motivación y el establecimiento de un adecuado sistema de promociones que permita satisfacer las expectativas de desarrollo profesional de los integrantes, y
- IV. Instrumentar e impulsar la capacitación y profesionalización permanente de los integrantes, para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios.

CONCLUSIONES

México vive en un ambiente de inseguridad la cual nos afecta a todos. Nadie está exento de resentir sus efectos. En nuestra sociedad se continúa demandando vivir en un entorno libre de la amenaza de la delincuencia y la inseguridad que afecta a las familias, del riesgo que se genera temor e incertidumbre. Ya basta de robos, secuestros, narcotráfico.

Este sentimiento de inseguridad produce que el ciudadano busque formas alternativas de autoprotección, mediante la adquisición de armas, con la temeraria intención de hacerse justicia por propia mano; esto genera una ausencia de pertenencia a su grupo social, así como la pérdida de credibilidad y confianza en las instituciones responsables de proporcionar esa seguridad; por tanto, provoca la ruptura de ese vínculo entre ciudadano y autoridad. Todo esto genera inconformidad hacia el gobierno, propiciando que los ciudadanos soliciten medidas más estrictas y hasta radicales contra la delincuencia. Aunque sea a costa de que la policía se militarice e inclusive de que se violen las garantías constitucionales. Tal es el caso de patrullaje en el Distrito Federal donde intervino la PFP y en conjunto con los militares.

La delincuencia hace sentir sus efectos destructivos en todas las esferas de la vida individual y colectiva, actuando en cualquier lugar y persona, actualiza sus métodos y sus formas de organización, amenaza y degrada la convivencia cotidiana y se manifiesta cada vez con mayor violencia. Sin olvidar que ha penetrado el poder corruptor a las instituciones encargadas de la seguridad pública

Debemos insistir en que la gravedad y la complejidad del problema son mayúsculas; empero, esto no debe sino convocarnos al empleo de las mejores herramientas para enfrentarlo. Hoy la demanda imperiosa es la respuesta estatal a través de acciones racionales, en las que los fines y los recursos para conseguirlo sean absolutamente congruentes.

Estamos ante un problema que requiere soluciones integrales y de conjunto. Se debe insistir en un cambio de actitud con respecto a la seguridad pública y verla como parte del desarrollo social y brindarle el apoyo que demanda esta prioridad.

El modelo actual de Seguridad Pública carece de congruencia política, toda vez que las actuaciones de la policía de seguridad no responden a un sistema organizado; por tanto, es necesario crear un sistema de planeación en donde se establezcan la misión, políticas, estrategias y líneas de acción coherentes y eficaces, todo de acuerdo con un análisis científico de las necesidades de la sociedad en la cual se pretende implementar un esquema moderno de seguridad pública. Una política sustentada en sistemas de coordinación interinstitucional y corresponsabilidad, en sus tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

Esta garantía de seguridad no puede limitarse sólo al acto coercitivo del Estado de la sanción del delito. Es necesario extenderla a su prevención.

En la medida en que la función preventiva se realice eficazmente, decrecerá la incidencia delictiva, pues esta función tiende a evitar que la violación a las leyes se inicie o se consume.

Esta política de prevención debe involucrar a la ciudadanía, particularmente en las acciones preventivas. En virtud de que la seguridad es garantía del goce y ejercicio de los derechos de cada individuo y de cada grupo, es una visión de tarea conjunta la que también puede llevarnos a resultados satisfactorios.

Crear un modelo de seguridad pública implica también la profesionalización como parte fundamental de la modernización, ello a través de la creación del Servicio Civil de Carrera Policial, pues no se necesitan más policías, ni la militarización policial. Se requiere cuerpos de seguridad pública con una formación y capacitación profesional, dentro de un esquema de excelencia académica.

A todo lo anterior debe integrarse una reforma orgánica a las diversas normas jurídicas que regulan la integración y funcionamiento de las instituciones encargadas de la seguridad pública, pues como se analizó aun no son claras, ni precisas y mucho menos coherentes. La finalidad de estas reformas es establecer las necesarias concordancias con la propuesta de un nuevo modelo de seguridad pública.

De no actualizarse los supuestos normativos, puede convertirse en un impedimento que favorece a la criminalidad que avanza cada vez más sofisticada y organizada; así la prevención y persecución de los delitos se mueven lentos con normas superadas por la realidad. Pues existe el convencimiento de que el Derecho es el instrumento más central para la convivencia social.

Sólo mediante la conjunción de los elementos anteriores, se puede lograr la implantación de un nuevo modelo de seguridad pública.

Profesionalización a través del Servicio Civil de Carrera

Reformas al marco jurídico de la seguridad pública.

El camino a recorrer para México será largo y difícil, pero todos estamos comprometidos a construir ciudades más seguras, cada cual en su ámbito de competencia, tanto en medidas inmediatas, enérgicas y de corto plazo, como en programas integrales, graduales y de mediano y largo plazo; ello podrá darnos las condiciones de seguridad que legítimamente todos exigimos.

BIBLIOGRAFIA

ARAUJO ESTRADA, Jorge: “ La Seguridad Pública en el Municipio”, en Boletín IAPQ, Instituto de Administración Pública en el Estado de Querétaro, julio-diciembre, Querétaro, 1997.

CONSTANTE, Alberto, et al. “ Comportamiento ético en el uso de la Fuerza Legítima por los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública”, en Boletín IAPQ, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, número 4 julio-diciembre, Querétaro, 1997.

GÓNZALEZ RUIZ, Samuel, et al. Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas. México Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México. 1994.

MOLOEZNİK GRUER, Marcos: “ Fuerzas Armadas y Seguridad Pública en México” en Boletín IAPQ, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, julio- diciembre, Querétaro, 1997.

ORTIZ ORTIZ, Serafin. Función Policial y Seguridad Pública en México Distrito Federal, Mc Graw Hill. 1998.

RODRIGUEZ MANZANERA, Luis, “ La Seguridad Ciudadana y la Prevención del Delito”, en Boletín IAPQ, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, julio-diciembre 1997.

SERRA ROJAS, Andrés, Teoría General del Estado. 2ª. Ed., México Distrito Federal. Porrúa. 1993.

WOLFANG, Marvin, et al., Delinquency in a birth cohort, University of Chicago Press, Chicago. 1972.

YAÑEZ ROMERO, José Arturo. Policía Mexicana: cultura política (in) seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876. México, Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana, 1999.

YAÑEZ ROMERO, José Arturo. “ Una Política Integral de Seguridad Pública: El caso de las instituciones policiales preventivas”, en Boletín IAPQ, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, julio-diciembre, Querétaro. 1997.

LEGISLACIÒN

Constituciòn Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2001.

Ley Federal de la Policia Federal Preventiva.

Ley General que Establece las Bases de Coordinaciòn del Sistema Nacional de Seguridad Pùblica.

Ley Orgànica de la Armada.

Ley Orgànica de la Administraciòn Pùblica Federal.

Ley de Seguridad Pùblica del Distrito Federal.

INFORMES

Fracciòn Parlamentaria del Partido Acciòn Nacional, Foro de Reforma Política de la Seguridad Pùblica, Querètaro, 1998.

Querètaro: Colegio de Policia, Informe, 2001.

INTERNET

Http: // www.gob.seguridadpublica.mx/

PLANES DE DESARROLLO

Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003.