RAP

Revista de Administración Pública

106

Sep-nov 2002

# La Administración de la Seguridad Pública y las Policías en México

INAP

Instituto Nacional de Administración Pública

Revista de Administración Pública

# 106

# LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LAS POLICÍAS EN MÉXICO

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

ISSN 0482-5209
Certificado de Licitud de Título 2654
Certificado de Licitud de Contenido 1697

No. de reserva 649-89
Publicación cuatrimestral
Registro número 1021009
Características 21204 1801

© Revista de Administración Pública
Número 106, septiembre - diciembre 2002
Impreso en México.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto,
Delegación Cuajimalpa, D.F., c.p. 05110
Tels. 50 81 26 00 - ext. 4285, 4325, 4308 y 4311

Los artículos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, sin fines de lucro, citando la fuente.

# ÍNDICE


**Página**

*Presentación* — 7
Dr. Alejandro Carrillo Castro
Presidente del Consejo Directivo del INAP.

*Introducción* — 11
Lic. Juan Ramos López
Subsecretario de Seguridad Pública.

*La creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal* — 17
Lic. Juan Ramos López
Subsecretario de Seguridad Pública.

*Sistema Nacional de Seguridad Pública: Avances y perspectivas* — 31
Lic. Gloria Brasdefer Hernández
Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

*Seguridad pública y derechos humanos* — 53
Lic. Antonio del Valle Martínez
Director General de Derechos Humanos en la Secretaría de Seguridad Pública.

*La prevención de los delitos: Elemento fundamental en la seguridad pública* — 73
Dr. Agustín Herrera Pérez
Coordinador General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Seguridad Pública.

*La seguridad pública y la readaptación social* — 93
Dr. Carlos Tornero Díaz
Comisionado del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

# ÍNDICE

**Página**


105 *La seguridad privada en México: su normatividad*
Lic. Federico Siller Blanco
Director General de Registro y Supervisión
a Empresas y Servicios de Seguridad Privada.

111 *La policía y la tolerancia cero*
Lic. Rodolfo Ulloa Flores
Secretario Técnico de la Secretaría de
Seguridad Pública.

151 *El Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad*
Dr. Luis de la Barreda
Director General del Instituto Ciudadano de
Estudios sobre la Inseguridad.

157 *La seguridad nacional y la seguridad pública frente a la nueva realidad internacional*
Dr. Francisco Javier Acuña Llamas
Investigador y Profesor de la Universidad Anáhuac:
Campus Sur.

179 *La corrupción y la impunidad: Elementos de la inseguridad pública*
Lic. Alonso Araoz de la Torre
Coordinador General de Asuntos Internos
de la Secretaría de Seguridad Pública.

185 *Una reforma integral para la seguridad pública*
Dr. Alejandro Gertz Manero
Secretario de Seguridad Pública.

210 *Resúmenes - Abstracts*

# LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LAS POLICÍAS EN MÉXICO

*El Instituto Nacional de Administración Pública agradece al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, su valiosa colaboración para editar esta obra.*

# PRESENTACiÓN

Frente a una sociedad preocupada por el crecimiento de ios factores que amenazan la calidad de vida, entre los que prevalece la inse-guridad, los gobiernos se ven impeiidos a otorgar cada vez mayor atención a la seguridad pública.

En nuestro país se han realizado diversos esfuerzos orientados al combate de la delincuencia, se ha profundizado en su estudio, ampliado su documentación, y se han instrumentado muy diversas medidas que comprenden, entre otros aspectos:

ILa creación de la Secretaría de Seguridad Pública y del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de los cuales se busca mejorar la coordinación entre las instituciones de la Federación, de los estados y de los municipios;

- La dignificación de los cuerpos policíacos;
- La participación ciudadana;
- La prevención del delito y el mejoramiento del sistema penitenciario y de readaptación social;
- Mayor calidad en la procuración e impartición de justicia, y
- El pleno goce de los derechos humanos.

Por la actualidad y trascendencia del tema, este número de la Revista de Administración Pública, coordinado por el doctor Alejandro *Gertz* Manero, Secretario de Seguridad Pública, integra los puntos de vista de estudiosos e interesados en la materia. A todos eilos, ei Instituto Nacional de Administración Pública agradece su colaboración.

La creación de la Secretaría de Seguridad Pública procuró la integración de funciones anteriormente dispersas, para facilitar estrategias de combate a la delincuencia. Así, Juan Ramos López comenta a detaile la estructura orgánica, facultades y atribuciones de cada una de las áreas administrativas y operativas, y se refiere a los órganos desconcentrados integrantes de esta nueva dependencia del Ejecutivo Federal.

Por su parte, Gloria Brasdefer Hernández, mediante un análisis sobre la creación y desarroilo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, da respuesta a interrogantes frecuentes en la materia: ¿Cuáles son los desafíos que entraña para nuestro país el crimen organizado y la delincuencia común?, ¿qué tanto hemos avanzado en el combate contra la delincuencia?, ¿qué perspectivas tiene la lucha contra la delincuencia en México?

Antonio del Vaile Martínez invita a iniciar el análisis, discusión y actualización del tema que vincula los derechos humanos con la seguridad pública, en los nuevos escenarios del país.

La prevención como forma de combatir el delito y como elemento fundamental en la seguridad pública es el tema tratado por Agustín Herrera Pérez, quien explora las causas de la delincuencia, los derechos de las víctimas, revisa las opciones para la prevención del delito, y termina señalando la necesidad de elevar a rango constitucional el derecho a la seguridad pública.

Carlos Tornero Díaz plantea la relación entre los fenómenos de gobernabilidad, ingobernabilidad, previsión social y seguridad pública, a partir de la correlación entre la pobreza, el buen gobierno, la democracia, la eficacia y la eficiencia administrativas.

Federico Siiler Blanco puntualiza los fundamentos legales que sustentan a la seguridad privada, en lo relacionado al Título IV de la Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y al artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.

Con datos relevantes, Rodolfo Uiloa Flores presenta el panorama de la inseguridad pública y documenta sobre el programa "Cero Tolerancia", asimismo

reseña algunas medidas que se han adoptado para combatir la inseguridad y transformar el actual sistema de seguridad y justicia mediante la modificación a las facultades legales de la policía preventiva y el establecimiento de la justicia cívica, inmediata y eficiente, con mayores facultades para atender a la comunidad.

Ante la necesidad de contar con una instancia ciudadana que genere, utilice y difunda permanentemente información estadística estratégica en la materia que nos ocupa, se crea el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI); Luis de la Barreda Solórzano aborda sus propósitos y tareas para producir estadísticas confiables y oportunas con el objeto de llevar adelante tareas preventivas y evaluar si se está logrando reducir la impunidad.

Francisco Javier Acuña Llamas aborda la seguridad nacional y tensiones derivadas de la nueva realidad internacional a partir de los atentados del once de septiembre en la ciudad de Nueva York. Conceptúa a la seguridad pública como bien colectivo, percibido por el ciudadano común en términos de la confianza y la tranquilidad para vivir y trabajar en determinados sitios.

Alonso Araoz de la Torre considera que la corrupción de las autoridades y la impunidad de las conductas ilícitas no son los únicos elementos determinantes de la inseguridad pública, ya que ésta se ha incrementado en la mayoría de las grandes ciudades del mundo por factores de carácter económico y desigualdades sociales específicas de cada sociedad.

Finalmente, Alejandro Gertz Manero aporta propuestas para una reforma integral para la seguridad pública, como mecanismo que evite el ensanchamiento de la brecha entre la criminalidad y el aparato de prevención y persecución de los delitos.

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO
Presidente del Consejo Directivo
Instituto Nacional de Administración Pública

# INTRODUCCiÓN

A lo largo y ancho del país, los mexicanos han expresado su preocupación por la creciente inseguridad pública a que se enfrentan en la vida cotidiana. A diario se cometen actos ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad sociales, afectan el bienestar, la seguridad y el patrimonio de las familias y, en no pocas ocasiones, lesionan irreparablemente la integridad e incluso la vida de muchos mexicanos. Cuando estos delitos no se previenen, persiguen y castigan conforme a la ley, se quebranta seriamente el Estado de Derecho.

Como se ha establecido, la inseguridad es una de las mayores problemáticas que aquejan a la ciudadan ia y preocupan al gobierno actual. El incremento de una delincuencia organizada cada vez más violenta, ha creado un clima de incertidumbre y desconfianza entre la población, y ha dado lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social.

La presente administración, ha sido consciente de los diversos factores que contribuyeron a la degradación de la polltica en materia de seguridad pública. Factores tan relevantes como: el alto indice de corrupción que presentan las instituciones públicas, debido a la penetración de actores de la delincuencia organizada; una constante inobservancia de la Ley, sin pasar por alto un obsoleto marco legal, que consecuentemente produjo una inequidad en la procuración y administración de justicia; y la falta de coordinación de diversas corporaciones policiacas que dieron como resultado un número de elementos con escasa capacitación y que se encontraban, incluso, por debajo de los estándares internacionales.

Ciertamente la corrupción y el abuso de poder proliferaron durante pasadas administraciones. Las corporaciones policiacas no fueron la excepción; éstas bajo el amparo de la falta de programas de inspección y supervisión, inadecuados programas de remuneración y estimulo, y el rezago en el marco legal para sancionar las conductas indebidas de servidores públicos, propiciaron la ausencia de organismos que pudieran promover un desempeño adecuado en la aplicación

y observancia de un verdadero Estado de Derecho, Adicionalmente, la falta de una adecuada normatividad, favoreció el escaso interés por parte de la ciudadanía en involucrarse en las tareas de prevención del delito, fomentando con ello, el desinterés en la cultura de la denuncia ciudadana,

Es a partir de esta realidad, que el gobierno federal promovió, a través de diversas reformas al marco jurídico, la respuesta integral a las necesidades de la sociedad en materia de seguridad pública. Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, el 30 de noviembre de 2000, se dio congruencia, por primera vez, al conjunto de acciones y esfuerzos para salvaguardar la seguridad de la sociedad, proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población, concentrando en una sola institución las funciones que anteriormente se encontraban disgregadas en un sinnúmero de dependencias y órganos de gobierno.

Asimismo, estas reformas contemplaron la necesidad de involucrar de manera coordinada, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a las instituciones federales, estatales y municipales, que por la naturaleza de sus atribuciones, se ven estrechamente relacionadas en 105 temas de seguridad pública. Participando principalmente 105 Gobernadores de 105 31 Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Secretario de Seguridad Pública, el de Marina, el de la Defensa Nacional, el de Comunicaciones y Transportes, y el Procurador General de la República; además, participan 105 Procuradores y 105 Secretarios de Seguridad Pública en las respectivas competencias.

**En** este sentido, el Gobierno Federal a través de las secretarías y organismos que tienen relación con la seguridad pública, privilegian un enfoque político y social de conjunto y de largo plazo en la atención de 105 retos y la solución de 105 problemas que presenta la nación en materia de seguridad pública, buscando con ello restituir la confianza y seguridad de las familias.

**En** este contexto, la visión del gobierno federal se concentra en consolidar, con apego irrestricto a las garantías individuales de 105 ciudadanos, un enfoque con el cual se salvaguarden 105 derechos y la integridad de 105 ciudadanos; se dé cabal vigilancia al Estado de Derecho; se procure una eficaz y honesta procuración e impartición de justicia y se promueva el pleno goce de 105 derechos humanos, independientemente de género, condición social o etnia.

Para garantizar estas expectativas, es necesario establecer metas concretas encaminadas a velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la población y a las instituciones.

Es así que, bajo esta nueva perspectiva de seguridad pública, se pretende constituir una nación en donde todo mexicano viva con la certidumbre de que el gobierno, en sus tres órdenes, luche permanente y vigorosamente contra la impunidad y la violencia, la delincuencia organizada y la corrupción, y donde se consolide día con día la estructura política del pacto federal y la democracia, todo ello, con la participación comprometida y decidida de ia población en las tareas nacionales.

Este proyecto de seguridad tiene como ejes:

- La prevención del delito;
- La reforma integral del sistema de seguridad pública y el desarrollo de las políticas en dicha materia;
- La política criminológica en el ámbito federal;
- El combate a la corrupción y a la impunidad;
- La dignificación de los cuerpos policíacos;
- La creación de estructuras integrales para la administración del sistema federal penitenciario;
- La coordinación de las instituciones que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- La administración del sistema para el tratamiento de menores infractores, y
- Principalmente, la participación ciudadana.

Por ello, el gobierno federal, desde esta nueva perspectiva, asumió la responsabilidad de emprender un cambio profundo en la forma de conducir la administración pública, considerando que no es posible unir a las fuerzas de la sociedad en un sólo propósito, sin contar con un marco legal que permita desarrollar las diversas acciones encaminadas a la protección de los derechos e intereses de todos los mexicanos; en este sentido, la administración actual se ha propuesto la tarea de realizar importantes esfuerzos por actualizar el marco

jurídico, mismos que contemplan desde las reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta las leyes y normas federales, estatales y municipales en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia.

El propósito de estos esfuerzos, es lograr una efectiva coordinación, seguimiento y evaluación de las acciones de las dependencias públicas en la prevención del delito, la lucha contra el crimen organizado, el tráfico ilícito de drogas, ia corrupción, la impunidad y otros vicios, mediante el desempeño coherente y eficaz de los servidores públicos de ias instituciones competentes, conjuntamente con la sociedad civil, en ias labores encaminadas a la preservación del Estado de Derecho y a una plena seguridad pública para todos los ciudadanos.

Es por esto que ias autoridades, con el apoyo de la ciudadanía, debemos tener un sólo frente y un sólo compromiso: el cumplimiento del mandato constitucional y la atención ai justo reclamo que la sociedad manifiesta en materia de seguridad pública.

Actualmente y gracias a estas políticas gubernamentales de seguridad pública, se están corrigiendo los errores y se están subsanando las carencias y deficiencias encontradas al inicio de esta gestión, para proporcionar a los ciudadanos una tranquilidad social y una seguridad pública que son necesarias para vivir armónica y plenamente en sociedad.

JUAN RAMOS LÓPEZ
Subsecretario de Seguridad Pública

# LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

***L/C. JUAN RAMOS LÓPEZ***
*Subsecretario de Seguridad Pública.*

Hablar de Seguridad Pública es remontarse a los esfuerzos que sobre el tema se han realizado a partir de la creación de la Coordinación Federal de Seguridad Pública en el año de 1993, y la subsecuente publicación, por primera vez, del Programa Nacional sobre Seguridad Pública 1995-2000, cuyo mayor acierto fue poner en marcha el Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde se preveía la coordinación de los tres órdenes de gobierno en las tareas relativas. No obstante, en ninguno de estos programas se vislumbró la conveniencia de integrar en un sólo órgano de gobierno las funciones que se tenían asignadas a una gran cantidad de instituciones.

Durante el año de 1994 se presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Ley, mediante la cual se propuso la reforma de los artículos 21 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de establecer las bases constitucionales que dieran como resultado el fortalecimiento del sistema de justicia y seguridad en el país; consolidando con ello las estructuras del poder judicial y de los órganos y sistemas de seguridad pública. Asimismo, con la finalidad de alcanzar la seguridad que demandaban los mexicanos, también fue necesario sentar las bases legales para un Sistema Nacional de Seguridad Pública que facilitara la coordinación de acciones entre los distintos órdenes de gobierno.

Con la publicación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 1995, se dio plena congruencia a un Estado de Derecho, en donde la coordinación de acciones de diversas autoridades reflejaron un verdadero esfuerzo nacional, en el que los órganos

constitucionales que dan cuerpo al federalismo participan con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común: garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.

Por otro lado, en 1997 el Ejecutivo Federal presentó ante el Honorable Congreso de la Unión, un proyecto de iniciativa para la unificación policial a nivel federal, sustentando la misma en lo establecido por el artículo 73, fracción XXIII parte final, de nuestra Carta Magna. El propósito central de dicha iniciativa fue el de actualizar y modernizar el sistema penal, en lo relativo a la seguridad pública y la procuración y administración de justicia.

El planteamiento de la iniciativa se centró en la tesis de que una policía mejor organizada, más preparada, adecuadamente equipada y, sobre todo, con conductas plenamente honestas y enfocadas al servicio de los ciudadanos, constituiría uno de los más claros requisitos para abatir los índices delictivos y alcanzar los niveles de seguridad pública a que todo ciudadano tiene derecho.

En ese entonces, la actividad policíaca se desarrollaba a través de distintas corporaciones que estaban adscritas a las Secretarías de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración con su policía respectiva; de la Subsecretaría de Seguridad Pública, la cual se encontraba integrada por tres Direcciones Generales: de Prevención y Tratamiento de Menores, de Prevención y Readaptación Social, y la de Normatividad y Supervisión de Seguridad Privada; así como de Comunicaciones y Transportes, y de Hacienda y Crédito Público, dependencias que tenían a su cargo, respectivamente, la dirección de las Policías Federal de Caminos y Fiscal Federal. Sin embargo, la pluralidad de ordenamientos reguladores, las distintas adscripciones administrativas y la diversidad de mando produjeron, por consecuencia, la dispersión de esfuerzos y un inadecuado aprovechamiento de los recursos. Esta división dejó descubiertos espacios de responsabilidad que, eventualmente, ninguna corporación asumió para evitar extralimitación de facultades o invasión de competencias. Esta situación redundó en una respuesta no suficientemente satisfactoria en las funciones que correspondían al Gobierno Federal en lo referente a la prevención del delito.

Por lo anterior, el Gobierno Federal consideró la factibilidad jurídica, necesaria como opción gubernativa y urgente como requerimiento social, de dar un paso decisivo hacia la unificación de los cuerpos de policía antes mencionados, mediante la expedición de una Ley que sustentara la creación de una Policía Federal con funciones preventivas, la cual asumiría las atribuciones de esa naturaleza que habían sido ejercidas por dichas corporaciones dependientes del Ejecutivo Federal.

Esta iniciativa de Ley eliminó los inconvenientes que se venían arrastrando de años anteriores, ya que estableció una esfera de competencia claramente precisada y delimitada, en una sola adscripción administrativa, y un mando único centralizado. Asimismo y, en lo operativo, se anuló el requisito de los acuerdos previos entre dos o más dependencias, y facilitó la coordinación con otros cuerpos de seguridad conforme a lo previsto en la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es así que, en enero de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Policía Federal Preventiva, la cual entre otras facultades tiene la de prevenir la comisión de delitos federales.

Posteriormente, en el mes de abril de 2000, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento de la Policía Federal Preventiva con el objeto de establecer la estructura orgánica, las relaciones jerárquicas, las funciones y atribuciones de las unidades administrativas, los principios normativos de disciplina, prestaciones, estímulos y recompensas, asi como para regular las funciones y procedimientos de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación. En este sentido y a través de este Reglamento, la Policía Federal Preventiva tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomienda la propia Ley de la Policía Federal Preventiva y los demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Durante noviembre de 1999, el proceso de iniciativa para el cambio legal en la visión que se venía gestando sobre una óptima política de seguridad, se dio como resultado de diversos esfuerzos, cuyo antecedente más reciente fue encabezado por el denominado "Gabinete de Transición", el cual realizó distintos estudios en materia de seguridad nacional y seguridad pública; el objetivo central de la propuesta fue promover los cambios juridicos que harían posible el cumplimiento del compromiso de campaña del entonces candidato Vicente Fox Quesada, con respecto a la lucha sin cuartel contra la delincuencia y la impunidad.

Entre otros, uno de los cambios propuestos fue el de crear la "Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia", la cual concentraría los esfuerzos de investigación, desarrollo de políticas de combate a la delincuencia, defensoría de oficio y el sistema penitenciario federal no jurisdiccional que brindaría apoyo a la "Fiscalía General de la Federación" (PGR), y al Poder Judicial, transfiriendo las funciones que en materia de seguridad pública ejercían diversas instituciones, tales como la Secretaría de Gobemación, la Procuraduría General de la República y otras. Cabe destacar que este proyecto original posteriormente fue modificado.

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de noviembre

de 2000, sobre las reformas que sufrieron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNSP) y la Ley de la Policía Federal Preventiva (LPFP), se culminan los esfuerzos de siete años en la búsqueda de un adecuado marco jurídico que diera respuesta a la constante demanda de la ciudadanía en materia de seguridad pública.

Como consecuencia de las reformas a los ordenamientos antes referidos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue modificada en su artículo 26, donde se crea a la Secretaría de Seguridad Pública, y adicionándose a la misma el artículo SO bis, en el que se establecen las atribuciones y funciones de dicha Dependencia.

**Atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública**

En este sentido, compete a la Secretaría de Seguridad Pública:

- Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la politica criminal en el ámbito federal para prevenir la comisión de delitos;
- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;
- Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas preventivos en materia de delitos;
- Organizar, administrar, dirigir y supervisar a la Policía Federal Preventiva;
- Establecer un sistema destinado a obtener, analizar y procesar información para la prevención de delitos;
- Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;
- Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;
- Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con autoridades federales, estatales y municipales competentes cuando ellas lo soliciten;
- Auxiliar al Poder Judicial de la Federación ya la Procuraduría General de la República cuando sea requerido;
- Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar

el Sistema Federal Penitenciario, así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;

- Participar, conforme a 105 tratados respectivos, en el traslado de 105 reos a que se refiere el quinto párrafo del Art. 18 constitucional, y

- Administrar el Sistema Federal para el Tratamiento de Menores Infractores,

En este contexto y como consecuencia de las modificaciones y adiciones a LOAPF, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue reformada en sus artículos 12, 14 Y 52, facultando al Secretario de Seguridad Pública para presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad PÚblica el nombramiento del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y removerlo libremente; así como autorizar y supervisar a empresas de seguridad privada que presten sus servicios en dos o más entidades federativas, respectivamente.

Como consecuencia de 105 cambios generados en el cuerpo normativo referente a seguridad pública, fue necesario reformar la Ley de la Policia Federal Preventiva en su artículo 2, el cual transfiere el mando, dirección y disciplina de la PFP al Secretario de Seguridad Pública.

- Derivado de la necesidad de disponer de un ordenamiento jurídico que regulara las atribuciones y funciones de la propia Secretaría, el 6 de febrero de 2001 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública (RISSP). En él se encuentran plas-mados en lo general y en lo particular, la estructura orgánica, facultades y atribuciones de cada una de las áreas administrativas, operativas, así como de 105 órganos desconcentrados que la integran; asimismo, y sólo en caso de que las necesidades del servicio así lo requiera, el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva podrá recaer en el Secretario de Seguridad Pública, sin gozar de remuneración adicional a las que perciba como Titular de la Secretaría.

**Atribuciones del Secretario de Seguridad Pública**

- Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal que comprenda las

normas, instrumentos y acciones, para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;

- Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;

- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;

- Proponer al Consejo la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema y, en su caso, removerlo libremente;

- Proponer en el seno del Consejo políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;

- Proponer al Ejecutivo Federal el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva;

- Establecer un sistema destinado a obtener, analizar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

- Celebrar convenios de colaboración en el ámbito de su competencia y en el ámbito del Sistema, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación.

Del contenido del RISSP, se desprende que el titular de la Subsecretaría del Ramo tendrá la facultad, entre otras, de coordinar con las demás áreas de la Secretaría los programas, estrategias, líneas de acción y metas en materia de seguridad pública, así como coordinar las actividades institucionales para la integración de programas a mediano y largo plazo, que permitan la modernización operativa de la Institución.

## Estructura Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública

Conforme a lo establecido en el artículo 3° del RISSP, las principales áreas que conforman la Secretaría son:

I. Secretario de Despacho.

II. Subsecretario de Seguridad Pública.

III. Subsecretario de Servicios a la Ciudadanía.

IV. Oficial Mayor.

V. Coordinación General de Asuntos Jurídicos.

VI. Coordinación General de Asuntos Internos.

VII. Dirección General de Registro y Supervisón a Empresas y Servicios de Seguridad Privada.

VIII. Órganos Administrativos Desconcentrados.

Es importante señalar que la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, es la encargada de expedir, suspender y cancelar las licencias oficiales individuales de portación de armas a los empleados federales; asimismo, autoriza, suspende y cancela las credenciales de identificación que expiden las instituciones policiales al amparo de una licencia eolectiva oñelal de porlación de armas.

Por otra Parte, se encarga también de regular los servicios de seguridad privada a cargo de particulares en la República Mexicana, respecto de los servicios de protección o custodia de personas, inmuebles o instalaciones; del establecimiento y operación de sistemas y equipos de seguridad; de bienes y valores, incluyendo su traslado y, del registro de clubes o asociaciones de deportistas o similares de tiro o cacería y, en general, de todo lo relacionado con la actividad de los servicios de seguridad privada.

En este sentido, la Dirección General antes referida, apoya sus acciones a través de:

- Registro Nacional de Empresas de Seguridad Privada;
- Supervisión del funcionamiento de las empresas de servicios de seguridad privada;
- Aplicación de infracciones y sanciones por incumplimiento de las normas jurídicas;
- Recepción y contestación de la justificación de portación de armas, emitiendo la opinión correspondiente;
- Comprobación de la capacitación del personal operativo de las empresas de seguridad privada;
- Expedición a costa del prestador del servicio, de la cédula de registro del personal operativo de uso obligatorio;
- Concertación de acuerdos para la instrumentación de planes y programas de capacitación y adiestramiento, a través de instituciones especializadas en la materia;

- Cumplimiento de las disposiciones y de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Y

- Cumplimiento de las disposiciones respecto de la conducta de los elementos de seguridad privada, que deberá ser regida por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, que dispone la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En este contexto, la Secretaría de Seguridad Pública, a fin de regular los servicios privados de seguridad como parte de las funciones de seguridad pública y previniendo la obligación de que a dichas empresas se les establezcan requisitos y condiciones para la prestación del servicio y consecuente supervisión, así como la aplicación del procedimiento para la aplicación de sanciones, se encuentra proyectado un reglamento que contenga la mayor cantidad de hipótesis para la prestación del servicio de seguridad privada, que se encuentra en proceso de revisión para ser presentado al Ejecutivo Federal para su promulgación correspondiente.

La Secretaría de Seguridad. Pública cuenta con los siguientes arganos Desconcentrados:

a) Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

b) Policía Federal Preventiva;

c) Prevención y Readaptación Social, y

d) Consejo de Menores.

Es así que, conforme a lo dispuesto en el marco jurídico que nos ocupa, los órganos administrativos desconcentrados deberán sujetar sus acciones a sus ordenamientos específicos y al propio RISSP; todo ello bajo la dirección y supervisión del Secretario o del funcionario que éste señale.

## Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, está facultado para elaborar propuestas sobre el contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública; apoyar su ejecución y seguimiento; proponer políticas y lineamientos para el desempeño de las instituciones de seguridad pública; auxiliar en las propuestas de constitución y funcionamiento de academias o institutos regionales de seguridad pública para la capacitación del personal de seguridad pública de Estados y Municipios; desarrollar unidades que instrumenten y administren los sistemas de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para asegurar la confidencialidad y

restricción de la información; apoyar en la planeación, instrumentación y ejecución de acciones policíacas en los Estados y el Distrito Federal, así como con otras dependencias y, en su caso, *coadyuvar* con la Secretaría de la Defensa Nacional en materia del Registro Nacional de Armamento y Equipo.

En cumplimiento de sus atribuciones, el SESNSP realiza diariamente la actualización de una base de datos, a nivel nacional, que contiene la información general sobre seguridad pública e índice delictivo; de los servidores públicos adscritos a cualquier cuerpo policíaco, conocida como *Clave* Única de Identificación Policial (CUIP); administra cinco Academias Regionales, en donde se brinda educación especializada a Policías, Ministerios Públicos y Peritos; realiza los exámenes toxicológicos (antidoping) a elementos de diversos cuerpos policíacos en la República Mexicana; elabora un registro nacional de huellas dactilares, único en América Latina; integra un Registro Nacional de Vehículos Robados, Recuperados o Usados en la Comisión de Ilícitos, incluyendo el registro y control de las órdenes de aprehensión a nivel nacional, y participa en la construcción de la red IRIS, para intercambiar *voz* e imágenes entre autoridades federales y estatales; adicionalmente, a *través* del SESNSP se *llevan* a cabo diversas reuniones como las del Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia de Procuradores Generales de Justicia de los Estados, del Distrito Federal y General de la República, así como reuniones periódicas con los Secretarios Estatales de Seguridad Pública y sus homólogos.

**Policía Federal Preventiva**

La Policía Federal *Preventiva* tiene encomendadas, entre otras, las funciones de prevención de la comisión de delitos y faltas administrativas que determinen las leyes federales; *coadyuvar* en materia de seguridad pública con las autoridades competentes, para la observancia y cumplimiento de las leyes; garantizar, mantener y establecer el orden y la paz públicos, salvaguardando la integridad de las personas; participar en el auxilio de las autoridades competentes, cuando éstas lo soliciten, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o aseguramiento de bienes que sean objeto o producto de un delito; practicar detenciones o aseguramientos en casos de flagrancia; colaborar con las autoridades locales y municipales competentes en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de los bienes, en situaciones de peligro o amenazas por disturbios u otras situaciones que involucren violencia o riesgo; obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos; vigilar e inspeccionar, con fines de seguridad

pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas; la entrada y salida de mercancías y personas en aeropuertos, puertos marítimos, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros, y ejercer las atribuciones que sobre migración le confiere la Ley de la materia.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, la PFP, al 25 de Julio de 2002, disponía de un total de 14 mil 855 elementos con los que realiza cotidianamente tareas para la supervisión de la seguridad en centrales camioneras; detección de artículos prohibidos en aeronaves y autotransporte; asimismo, mantiene presencia constante en áreas criticas de seguridad en los principales aeropuertos, centrales de autobuses, terminales de cruceros, cruces fronterizos y ejes troncales carreteros turísticos; en coordinación con las autoridades estatales y municipales, controla el comercio informal (ambulantaje) y piratería en zonas federales e identifica a los proveedores de mercancías prohibidas y drogas; adicionalmente, realiza acciones permanentes de vigilancia en tramos carreteros a lo largo y ancho del país con el propósito de prevenir robos y accidentes; realiza tareas de patrullaje en la red carretera nacional a fin de identificar brechas conocidas y nacientes para inhibir el tráfico de drogas y de indocumentados.

Destacan entre las áreas que integran este organismo:

- La Coordinación de Inte-ligencia para la Prevención, como responsable de coordinar la realización de los operativos de la corporación, diseña, coordina y opera la recolección, clasificación, registro y evaluación de información generada a través de diversas fuentes e instituciones, conformando con ello una base de datos a nivel nacional que sustenta el desarrollo de planes y acciones para la prevenciόh del delito; coordina y ejecuta la inteligencia operacional que permite identificar a personas, grupos y organizaciones, determinando las zonas prioritarias y modos de operación vinculados con delitos, con el fin de prevenir los mismos y coordina los mecanismos de enlace e intercambio de información institucional con autoridades de los tres niveles de gobiemo.

- La Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo, es la responsable de participar en los operativos implementados por la Policía Federal Preventiva, organizando Y designando al personal especializado de la corporación que brindará auxilio a las autoridades federales y de los estados o municipios que lo soliciten, en la prevención y persecución de los delitos.

Asimismo, la Ley General de Población la faculta prioritariamente, con respecto a otros cuerpos policíacos, para inspeccionar la entrada o salida de personas para efectos migratorios, detectando y deteniendo, principalmente, a los integrantes de grupos de bandas de traficantes de indocumentados.

**Prevención y Readaptación Social**

Por otra parte, corresponde al Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (PRS), ejecutar las sentencias penales dictadas por los tribunales federales; vigilar la ejecución de las medidas de tratamiento a adultos inimputables; aplicar la normatividad sobre la readaptación social y ejecución de sentencias en los centros penitenciarios federales, en la Colonia Penal Federal Islas Marias y dictar las medidas conducentes para que sea aplicada a los sentenciados federales recluidos en CERESOS estatales; participar en la elaboración y cumplimiento de los convenios celebrados con las Entidades Federativas y el Distrito Federal, en la supervisión de sustitutivos penales y de los beneficios que otorga la Ley de la materia para traslados de reos del fuero común a establecimientos federales y para que los reos del fuero federal cumplan su sentencia en establecimientos del fuero común; establecer, coordinar y orientar la participación que corresponda con los Estados, para los programas de trabajo y producción penitenciaria, así como señalar, previa valoración de los sentenciados, el lugar donde deberán cumplir sus penas y vigilar la participación en actividades laborales, educativas y terapéuticas que forman parte del tratamiento; adecuar las modalidades de la aplicación de la sanción impuesta, considerando edad, sexo, salud y constitución física del sentenciado; otorgar y revocar los beneficios preliberacionales que la Ley de la materia otorga a los sentenciados federales.

En cumplimiento de sus atribuciones, PRS realiza cotidianamente, entre otras actividades, la recopilación de antecedentes penales, proporcionados por Autoridades Judiciales de toda la República Mexicana, de internos que actualmente compurgan sentencias del ámbito federal; integra los expedientes técnicos de sentenciados federales, a fin de evaluar su propuesta o petición para el otorgamiento de algún beneficio preliberatorio; se reúne con representantes estatales responsables de las áreas locales de readaptación social, para establecer políticas en la materia y, en consecuencia, disminuir la Población Penitenciaria Federal; asimismo, administra tres Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS), ubicados estratégicamente en los estados de México, Jalisco y Tamaulipas, considerados como penales de Máxima Seguridad.

A la fecha, se encuentra en periodo de acondicionamiento un penal de mediana seguridad en el estado de Nayarit.

Al respecto, cabe destacar que este órgano desconcentrado a nivel nacional, a junio de 2002, llevaba el control de 12 mil 420 procesados del fuero federal y de 33 mil 693 sentenciados del mismo fuero. Asimismo, desde la creación de la SSP y a junio de 2002, ha otorgado un total de 4 mil 805 beneficios de libertad anticipada.

## Consejo de Menores Infractores

En este orden de ideas, el Consejo de Menores Infractores cuenta, entre otras, con la atribución de operar y mantener actualizado el Registro Nacional sobre Menores Infractores; elaborar y coordinar los programas de carácter nacional en materia de justicia de menores; resolver la situación jurídica de los mayores de 11 y menores de 18 años, cuya conducta se encuentre tipificada como delito en las leyes penales.

De acuerdo con los ordenamientos jurídicos que rigen este Órgano, tiene encomendadas, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Desahogar el procedimiento y dictar las medidas de orientación y protección, y
- Vigilar el cumplimiento de la legalidad en el procedimiento.

Esta Institución, tiene como objetivo prioritario adaptar socialmente a los menores que hayan infringido las Leyes, mediante medidas de orientación, protección y tratamientos médicos o psicológicos adecuados, buscando con esto su integración al núcleo social.

El Consejo de Menores Infractores, para el desarrollo de sus funciones, se encuentra integrado por las áreas siguientes:

- Un Presidente de Consejo;
- Una Sala Superior;
- Un Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior;
- Los Consejeros Unitarios que determine el presupuesto;
- Un Comité Técnico Interdisciplinario;
- Los Secretarios de Acuerdos de los Consejos Unitarios;
- Los actuarios;
- Hasta 3 Consejeros Supernumerarios, y
- Una Unidad de Defensa de Menores.

Finalmente, el proceso general que se sigue para la atención de los asuntos que le compete atender, es el de integrar una investigación de las infracciones cometidas; emitir una resolución inicial; practicar una instrucción y un diagnóstico; emitir un dictamen técnico; resolver el expediente de manera definitiva; aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento adecuadas al caso particular; evaluar el resultado obtenido con la aplicación de dichas medidas; elaborar una conclusión del tratamiento y realizar un seguimiento técnico ulterior.

Cabe resaltar que el diagnóstico, resultado de las investigaciones técnicas interdisciplinarias, permite conocer la estructura biopsicosocial del menor, conociendo, a través de éste, la etiología de la conducta del infractor. Este diagnóstico será practicado por los profesionales multidisciplinarios adscritos al órgano y, para tal efecto, éstos practicarán los estudios médicos, psicológicos, pedagógicos y sociales, y los demás que sean requeridas. Dichas valoraciones deberán ser practicadas en un plazo no mayor de 15 días hábiles contados a partir de que el Consejero Unitario los ordene o solicite, haciendo la aclaración que a los menores a los que habrá de practicárseles, deberán permanecer en los Centros de Diagnóstico.

En estas unidades de diagnóstico, se registrará la información relativa a los menores infractores, consignando su sexo, edad, estado de salud físico y mental, reiteración, rasgos de personalidad y la gravedad de la infracción. Adicionalmente, se les proporcionarán los servicios asistenciales, de seguridad y de protección.

**Medidas de Orientación y Protección**

Con la finalidad de que el menor que ha cometido infracciones que correspondan a ilícitos tipificados en la Ley penal no incurra en situaciones similares, se han adoptado las siguientes medidas de orientación:

- La amonestación: que consiste en la advertencia que el Consejero hace al menor respecto de las consecuencias de la infracción que cometió y le induoe a enmendar su conducta.

- El apercibimiento: que se refiere a la conminación que se hace al menor que ha cometido una infracción, para que éste cambie su conducta, toda vez que se le advierte que, en caso de cometer una nueva infracción, ésta será considerada como reiterativa y le será aplicada una sanción más severa.

- La terapia ocupacional: esta medida consiste en la realización de determinadas actividades en beneficio de la sociedad, con fines educativos y de adaptación social.

- La formación ética, educativa y cultural: la cual consiste en brindar al menor, con la colaboración de su familia, la información continua y permanente de los problemas de la conducta de los menores en relación con las normas morales, sociales y jurídicas, sobre su adolescencia, fármacodependencia, familia y sexo.

- La recreación y el deporte: a través de los cuales se pretende inducir al menor infractor en la práctica de actividades recreativas y deportivas, coadyuvando con ello a su desarrollo integral.

**Medidas de Protección**

- **El** arraigo familiar: mismo que radica en la entrega del menor, por parte del Consejo, a sus representantes legales o bien, a sus encargados; responsabilizándolos sobre su protección, orientación y cuidado, así como del compromiso de éstos de presentar periódicamente al menor ante la autoridad correspondiente de los Centros de Tratamiento que le sean determinados.

- **El** traslado al lugar donde se encuentre su domicilio familiar consistirá en la reintegración del menor a su núcleo familiar, con la supervisión de la Unidad Administrativa de Prevención y Tratamiento de Menores.

- La inducción para asistir a instituciones especializadas, mismas que deberán ser de carácter público y gratuito, y que el Consejo determine previamente para que, con el apoyo de la familia, reciba en éstas la atención que sea requerida, y

- La prohibición impuesta por la autoridad competente al menor de asistir a determinados lugares y no conducir vehículos.

Por lo que respecta a este órgano desconcentrado, a julio de 2002, el total de población ascendía a 1,BOO menores infractores.

# SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: AVANCES y PERSPECTIVAS

***L/C. GLORIA BRASDEFER HERNÁNDEZ***
*Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*

## Introducción

El proceso de globalización que caracterizó las últimas décadas del siglo pasado y el inicio de este tercer milenio, ha modificado profundamente las concepciones y perspectivas sobre nuestro entorno y futuro en el ámbito individual, como grupos sociales e incluso a nivel de Estados-nación.

Las manifestaciones del proceso globalizador han sido múltiples y muy variadas; algunas de éstas han tenido un impacto positivo: el avance de las telecomunicaciones ha hecho posible conectar en tiempo real y de manera integral a pueblos, naciones y culturas geográficamente muy lejanos entre sí; la interrelación de las cadenas productivas y de distribución ha permitido optimizar el intercambio de mercancías y servicios para incrementar los satisfactores y los índices de bienestar de las sociedades; el respeto a los derechos humanos y la observancia de derechos de los grupos minoritarios ha evitado abusos de poder y actos contrarios a los principios universales de la humanidad.

Sin embargo, el proceso globalizador también ha acarreado efectos perniciosos que tienen graves repercusiones en la sociedad internacional: el cambio climático provocado por la producción industrial y la explotación forestal, afecta no sólo los ciclos agrícolas sino también la disponibilidad de agua potable e incluso los patrones de consumo de energía; la aceleración sostenida del crecimiento poblacional y la desigual distribución de los recursos que requiere para su subsistencia, ha ocasionado importantes flujos migratorios que provocan la

reacción de sociedades conservadoras y que se expresan en fenómenos como la exclusión, la discriminación racial y la violencia hacia los grupos inmigrantes. Incluso las redes del crimen organizado son expresiones de la creciente y acelerada interdependencia a nivel mundial, y este fenómeno, en el que confluyen narcotráfico, lavado de dinero y contrabando de armas con tráfico de personas y pornografía; todoello pone de manifiesto la necesidad de encarar los retos actuales de una manera conjunta, coordinada, integral y de largo plazo.

¿Cuál es la perspectiva de la seguridad pública nacional en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente?, ¿cuáles son los desafios que entraña para nuestro país el crimen organizado y la delincuencia común?, ¿con qué herramientas cuenta el Estado mexicano para encarar estos retos?, ¿qué tanto hemos avanzado en el combate contra los delincuentes?, ¿qué perspectivas tiene la lucha contra la delincuencia en México? Sin que el presente artículo pretenda analizar el tema de la seguridad pública de manera exhaustiva, estas son algunas de las interrogantes a las que se busca dar respuesta.

## El concepto de seguridad pública

A pesar de que garantizar la seguridad de las personas ha sido uno de los objetivos fundacionales del Estado-nación, el concepto como tal ha sido poco abordado en el ámbito académico. Esta laguna conceptual de la seguridad pública es señalada por Martínez Garnelo, quien enfatiza que:

> "Después de revisar con acuciosidad diversas enciclopedias, diccionarios, compendios, doctos en materia de lingüística, sinónimos y antónimos, tanto nacionales como extranjeros, nos encontramos que en ninguno de ellos se establece la definición exacta del concepto de seguridad pública",

La falta de definición de un concepto claro y conciso sobre seguridad pública no ha sido obstáculo para que, en la práctica, haya sido históricamente aplicado y desarrollado por gobiernos y Estados nacionales en todo el mundo, e incluso para que su concepción sea tan amplia y su aplicación tan difusa, que algunos gobiernos incorporen en éste los conceptos de interés nacional y seguridad nacional, como es el caso del gobierno de George W. Bush después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, que incluso en días pasados propuso elevar a rango de Departamento la oficina de Seguridad Interior que había creado después de esa fecha y al cual se dotaría de amplias atribuciones en la materia."

En todo caso, asistimos en la época actual a un periodo de recomposición

de roles, en el que las manifestaciones de la delincuencia son tan variadas, los canales del crimen tan sofisticados y los mecanismos de trasgresión tan intang.ibles, que el trabajo decidido pero aislado de un sólo país se estrellará indefectiblemente ante un sólido fracaso. Ejemplos de estas conductas hay gran cantidad: la piratería de marcas comerciales, software o música; el contrabando transnacional de autos robados; los movimientos financieros para el lavado de dinero; y las redes informáticas que distribuyen pornografía infantil, por citar sólo algunos casos.

Los retos que enfrenta la sociedad internacional en su conjunto, incluidos los que se derivan de la violencia, la delincuencia común y el crimen organizado, fueron resumidos brillantemente por el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el texto titulado "Nosotros, los pueblos. **El** papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI", en el cual también propone mecanismos para trabajar a favor de los intereses comunes de "los pueblos", básicamente a través de ia comprensión y compromiso del Estado en sus dos vertientes: la atención eficiente de sus responsabilidades para con su propia sociedad y la responsabilidad coiectiva hacia la "vida común en este planeta". Derivado de ello, Annan hace un llamado para fortalecer el "papel singular" de la ONU y de los propios Estados-nación para asegurar que "la mundialización proporcione beneficios, no sólo a algunos, sino a todos; que la paz y la seguridad se mantengan, no sólo para unos pocos, sino para muchos...".

Esta búsqueda de coordinación ya ha sido planteada por el máximo organismo multilateral desde su creación. Particularmente en el combate al crimen organizado, han sido muchos y muy diversos los convenios internacionales signados a favor de una mayor colaboración internacional para prevenir y combatir diversos tipos de delitos que se presentan en el ámbito mundial. El convenio más reciente, titulado "Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional", más conocido como la Convención de Palermo que fue firmado en diciembre del 2000, pone de relieve los esfuerzos que se realizan en el plano multilateral para atender uno de los desafíos perniciosos que nos impone la globalización.

Para cumplir el primero de los compromisos aludidos por Kofi Annan, el gobierno de México ha desarrollado una estrategia amplia e integral en ei rubro de la seguridad pública, considerada como un concepto abierto, compuesto por una situación de tranquilidad, las acciones que se realizan para ello y la percepción que tiene la sociedad al respecto.'

La seguridad pública es, sin duda, un tema complejo y merecería un análisis a profundidad sobre su génesis, desarrollo y situación actual. Para los

fines del presente artículo tomaremos la definición que hace la Exposición de Motivos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la cual:

> "... se concibe a la seguridad pública no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados contorme a las leyes".[4]

En una acepción más amplia, recogemos la propuesta de José Sandoval, quien define la seguridad pública como:

> " La función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivas competencias, que comprende todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de las sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y, en general, de todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública". [5]

## La seguridad pública en México

Los retos y las oportunidades que impone el proceso de globalización han sido cabalmente asumidos por la administración del presidente Vicente Fox y las directrices para superar unos y aprovechar otras se plantean, junto con las prioridades nacionales y las líneas de respuesta a las demandas ciudadanas, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

La Constitución Política, como marco legal que define, regula y conduce al Estado mexicano, hacía, hasta 1994, una escasa referencia a la seguridad pública. El artículo 115 constitucional, en su fracción III, inciso g, señalaba que los municipios tendrían a su cargo la seguridad pública y el tránsito, como prestación de uno de los servicios públicos que atienden los ayuntamientos.

Para subsanar esta insuficiencia, se realizaron algunas adiciones al artículo 21 y se reformó la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, lo que permitió sentar las bases legales para desarrollar un nuevo modelo de seguridad pública en el país.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), en el área de Orden y Respeto, reconoce la

inseguridad pública como una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del gobierno federaL Para dar una atención eficaz, firme y contundente al fenómeno de la delincuencia en el país, la administración del presidente Fox ha puesto especial énfasis en el desempeño coordinado e integral de todas las instancias relacionadas con la seguridad pública, en la promoción y fomento de la participación ciudadana y en la transparencia y la rendición de cuentas como herramientas de un sano ejercicio gubernamentaL

Con base en ello, el pasado 8 de mayo, el presidente Vicente Fox encabezó la ceremonia de presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, documento normativo y de planeación que plantea los principios generales y establece los criterios básicos para coordinar las acciones de los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y los municipios en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia. En esa ocasión, el presidente Fox destacó que este programa y el de procuración de justicia, que se presentó unos días antes, "están diseñados para jalar parejos, para articular su trabajo y dar resultado en equipo"'

Los objetivos fundamentales que contiene el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 se centran en prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana; lograr la reforma integral de la cadena de seguridad pública; combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales; reestructurar integralmente el sistema penitenciario; promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y fallas administrativas; y establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Un elemento novedoso que incorpora este Programa es que establece la necesidad de incluir los indicadores de medición de resultados de la gestión pública, así como las metas que se pretenden alcanzar a corto, mediano y largo plazos.

De esta forma, el gobierno federal ha basado su actividad a favor de la prevención del delito en dos pilares fundamentales: la Secretaría de Seguridad Pública y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La primera fue creada con base en las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre de 2000, mediante la inclusión del artículo 30 bis. Con base en ello, la instancia federal encargada de la seguridad pública se separó del sector que encabeza la Secretaría de Gobernación y que anteriormente estaba representada por la Subsecretaría de Seguridad Pública y Readaptación SociaL

La constitución del sector de seguridad pública permitió consolidar las

funciones técnicas especializadas y las acciones operativas de prevención del delito, que anteriormente se contraponían a las labores de inteligencia, relacionadas con la seguridad nacional que mantiene a su cargo la Secretaría de Gober-nación a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, se consolidó el proceso de autonomía en la prevención del delito, ya que un par de años antes se había creado la Policía Federal Preventiva y, con dicha modificación, la Dirección General de Readaptación Social, que pertenecía a SEGOS, ascendió al rango de Órgano de Prevención y Readaptación Social. También pasó al sector de seguridad pública la coordinación y control del Sistema Nacíonal de Seguridad Pública, a través de su Secretariado Ejecutivo.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es el mecanismo de coordinación y concertación de acciones por excelencia entre los tres órdenes de gobierno, entre los tres Poderes de la Unión y entre el gobierno y la sociedad para instrumentar un combate decidido, eficaz y transparente al crimen y la delincuencia en nuestro país. Es una herramienta de primer orden que ha permitido al Estado sentar las bases institucionales de coordinación para avanzar hacia la seguridad y tranquilidad de los mexicanos.

## El Sistema Nacional de Seguridad Pública

Un grave error estructural, que durante mucho tiempo caracterizó al sistema de justicia mexicano, fue mantener aisladas las labores de las instituciones encargadas de la prevención del delito, de la procuración y administracíón de justicia y de la readaptación social, lo cual tuvo como consecuencia que pasara inadvertida la importancia y la necesidad de integrar una coordinación efectiva para atender el fenómeno con el que se relacíonan todas estas instituciones: la seguridad pública.

Con el transcurso de los años, la experiencia demostró lo nocivo del aislamiento, que incluso provocó conflictos de competencia entre corporaciones policiales, ministeriales, judiciales y de readaptación. Estructuralmente, cada subsistema tenía asignada una función concreta, vincuiada conceptual y cronológicamente, pero no había coordinación o seguimiento alguno entre ellos, lo que provocó una evolución desorganizada del sistema de justicia, aunada a otros factores de carácter económico y social que se agudizaron en la década de los noventa. Todo ello influyó en el incremento substancial de los índices de criminalidad, de impunidad y de corrupción que padecemos actualmente.

Los defectos y las insuficiencias en las fases de prevención y procuración han permitido la proliferación de delitos que pudieron evitarse y que además son deficientemente investigados por los órganos de procuración de justicia, La administración de la justicia penal, que padece exceso de trabajo y carencia de recursos, no ha encontrado una respuesta oportuna y eficiente en los órganos de ejecución, Finalmente, como último eslabón en ese círculo vicioso, la readaptación social en ocasiones deja en libertad a quien no está rehabilitado y que reincide en conductas antisociales, ante la falta de espacios y la sobrepoblación, incluso las instancias de readaptación se convirtieron, como lo ha señalado el Dr. Alejandro Gertz Manero, en verdaderas universidades del crimen."

Ante este panorama ha sido necesario redoblar los esfuerzos para revertir la percepción generalizada de la ciudadanía en relación con un Estado que no ha sido capaz de proporcionar márgenes aceptables de seguridad a la sociedad.

Para ello, el primer paso hacia la constitución del Sistema Nacional de Seguridad Pública consistió en crear la Coordinación de Seguridad Nacional (COSENA), entre 1991 y 1992, a la cual se integraron diversas Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República; sin embargo, no se consolidó su existencia y desapareció un año después de haber sido creada.

Desde 1993, la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, que dependía de la Subsecretaría de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación, inició esfuerzos para delinear un Programa Nacional que involucrara tres grandes áreas de seguridad pública; la prevención, la procuración de justicia y la readaptación social, en los tres órdenes de gobierno.

Después de integrar propuestas y diseñar estrategias, una iniciativa de ley propuso, en 1995, crear las condiciones legales, institucionales y administrativas para reestructurar a fondo la seguridad pública nacional. A través de la coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios y con absoluto apego a su competencia, soberanía y autonomía, se sentaron los cimientos para consolidar el SNSP.

Para reglamentar la integración y funcionamiento del SNSP, el Congreso de la Unión, a iniciativa del Ejecutivo Federal, aprobó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LG-SNSP), que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995.
El contenido de la LG-SNSP establece las acciones y objetivos de la seguridad pública; las normas básicas

de coordinación entre los tres órdenes de gobierno; los elementos que integran el Sistema (instancias, instrumentos, politicas, servicios y acciones); las materias objeto de coordinación (formación profesional y sistematización de la información, así como diseño de estrategias conjuntas); las fórmulas jurídicas para la toma de decisiones; y los mecanismos que auspician la participación de la sociedad.

La instancia superior de coordinación del Sistema es el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), integrado por los Secretarios de Seguridad Pública, de la Defensa Nacional, de Marina, de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, los 31 gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del SNSP. Este Consejo acordó realizar un diagnóstico, cuyo resultado permitió identificar las principales causas de la inseguridad y proponer estrategias correctivas en aspectos técnicos, para establecer una política nacional e integral de seguridad pública.

**El** marco del SNSP comprende también la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las dependencias y entidades que, directa o indirectamente, deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México. El propósito de crear un SNSP surgió de la necesidad de establecer una coordinación interinstitucional en los ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno y de cada institución, para lograr mayor efectividad y eficacia en el combate a la inseguridad e impunidad; y así avanzar en la vigencia plena del Estado de derecho en nuestro país.

Se comprenden como materias de coordinación al interior del SNSP los procedimientos para regular el ingreso, formación, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales; los sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas; la organización, administración, operación policial y modernización tecnológica; la asignación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto; el suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública; las acciones y operaciones policiales conjuntas; la regulación y control de los servicios privados de seguridad y las relaciones con la comunidad y el fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos entre la sociedad.

El CNSP, instalado el? de abril de 1996 en cumplimiento de las facultades que le otorga la Ley y de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, aprobó las propuestas del contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, como elemento de coordinación

programática para los tres órdenes de gobierno, el cual fue remitido al Ejecutivo Federal para su aprobación y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1996.

En esa primera etapa fue imprescindible establecer políticas de mediano y largo plazos, para mejorar nuestros estándares de seguridad, para lo cual, en dicho programa se definieron 8 ejes y se emprendieron 26 estrategias y 120 acciones iniciales, que permitieron establecer los cimientos de un sistema integrador, más eficiente. Estos ejes, cuando se dio a conocer la estrategia para combatir la delincuencia, fueron los siguientes: Profesionalización; Cobertura y capacidad de respuesta; Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública; Equipamiento, tecnología e infraestructura; Instancias de coordinación; Participación de la comunidad; Marco legal; y Servicios privados de seguridad.

La Ley de Bases del SNSP creó también la figura del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública como órgano de coadyuvancia del Consejo Nacional, como instancia de coordinación en materia de profesionalización y capacitación de los elementos de seguridad pública y como entidad encargada de la administración y sistematización de los instrumentos y recursos del SNSP, entre otras funciones, lo que proveyó de una actividad vinculante a un órgano permanente de seguridad pública.

En estricto apego al principio federal, esta misma figura fue reproducida en las entidades federativas, con la creación de los Consejos Estatales de Seguridad Pública, en los que se analiza e instrumenta la ejecución y operación de las directrices aprobadas por el Consejo Nacional.

Por otra parte, para fortalecer los nexos de coordinación con otras instancias, relacionadas con la seguridad pública, la LG-SNSP prevé que el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con el apoyo de las Conferencias de Procuración de Justicia, de Prevención y Readaptación Social y de Participación Municipal. Como una respuesta pragmática ante la dinámica propia de las instancias que intervienen en la cadena de seguridad pública y aun cuando la coordinación todavía no esté contemplada en la ley, se ha instituido la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos y se han establecido mecanismos de vinculación y coordinación con la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos.

Hoy tenemos avances concretos, aunque sabemos que falta mucho por hacer y que el reto que tenemos frente a nosotros aún es grande. Sin embargo, el esfuerzo conjunto habrá de consolidar este ente denominado SNSP, para una efectiva pro-

fesionalización del recurso humano y la necesaria coordinación e integralidad de funciones a favor de la sociedad.

## Avances **del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

El trabajo que ha desarrollado el SNSP desde finales de los años noventa a la fecha, ha permitido ir avanzando en torno a criterios básicos para consolidar de manera integral las labores de coordinación de las instancias relacionadas con la seguridad pública. A continuación se señalan los logros alcanzados gracias al trabajo comprometido de quienes participan en la cadena de seguridad pública.

### Sistema Nacional de Información

Una herramienta de fundamental importancia en el combate a la delincuencia es la utilización de tecnología de punta para suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre aspectos fundamentales de la seguridad pública entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Con base en la LG-SNSP, el Secretariado Ejecutivo está encargado del desarrollo y administración de la información y la tecnología para la integración y utilización de los registros nacionales, obligatorios por ley.

El Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública tiene a su cargo los Registros Nacionales de Personal, de Armamento y Equipo, de Vehículos Robados y Recuperados, de Mandamientos Judiciales, de Procesados y Sentenciados, así como de Mexicanos Cumpliendo Condena en el Extranjero, los cuales son consultados y actualizados por las entidades federativas.

### Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública

El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, que tiene a la fecha 108 mil 151 fichas completas, permite la identificación de los funcionarios públicos, proporciona información del medio socioeconómico y familiar en que se desenvuelven, así como sus antecedentes laborales y sus huellas dactilares en concordancia con el Sistema AFIS (Registro Nacional de Huellas Dactilares).

Anteriormente, las huellas dactilares identificadas en algún lugar de un incidente delictivo sólo eran archivadas, porque sin apoyo tecnológico, los peritos tardaban años para cotejarlas e intentar la identificación de la persona a la que correspondían y muy posiblemente su ficha dactilar podría estar en otro Estado de la República. Las 32 entidades federativas tienen instalado el Registro Nacional de Huellas Dactilares (AFIS) en el Centro Nacional de Conversión, el cual sirve para cotejar las huellas en un tiempo que oscila entre 30 segundos y 3 minutos

y en la actualidad posee 1.6 millones de registros, aunque está diseñado para almacenar, en la primera etapa, 5 millones de registros ó 50 millones de fichas.

Asimismo se han instalado 79 sitios remotos del Sistema AFIS, de los cuales 19 corresponden a sitios remotos en instalaciones federales.

### Registro Nacional de Armamento y Equipo

El Registro Nacional de Armamento y Equipo, en cuya conformación participan de manera conjunta la Secretaría de la Defensa Nacional y el Sistema Nacional de Información, tiene a la fecha el registro de 365 mil 917 fichas de identificación de armas diversas.

### Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados

Uno de los delitos patrimoniales que ha mostrado un crecimiento notable en años recientes y también una alta capacidad de organización es el robo de vehículos. Con la instrumentación del Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados se han sentado las bases para frenar este delito, ya que se brinda la posibilidad de acceder a una base de datos nacional para consultas en esta materia. Actualmente este Registro cuenta con poco más de 400 mil fichas de identificación de vehículos robados y aproximadamente 60 mil de vehículos recuperados. Se prevé que las entidades federativas terminen de transferir su información para que, en fechas próximas, el Sistema Nacional de Información ponga en línea esta base de datos para consulta de los cuerpos policiacos en todo el país. En el mismo sentido, como resultado de la Tercera Reunión de Secretarios de Seguridad Pública, se acordó iniciar la conformación de un padrón nacional de registro vehicular, para cotejar los datos que obran en el Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados contra la planta vehicular del país.

### Registro Nacional de Mandamientos Judiciales

El tiene una base de datos variable, que depende directamente de la situación que guarda cada uno de los casos registrados. En lo que va del año 2002, este Registro cuenta con un total de 99 mil 750 fichas.

### Registro Nacional de Procesados y Sentenciados

Por su parte, el Registro Nacional de Procesados y Sentenciados es una valiosa herramienta tanto para el análisis de impunidad (a través del proceso de denuncia de un delito, integración de la averiguación previa, otorgamiento de órdenes de aprehensión, hasta el auto de formal prisión), como para la prospectiva de las necesidades de espacios en los centros de readaptación del país. A la fecha, dicho Registro contiene 26 mil

906 fichas de identificación de personas procesadas y 9 mil 381 fichas de sentenciadas.

Además de la utilización de las herramientas que brinda la informática para la seguridad pública, se ha desarrollado un sistema de telecomunicaciones con tecnología de punta que permite enlazar en tiempo real las diferentes corporaciones policiacas e instancias de seguridad pública en el país.

## Red Nacional de Telecomunicaciones

Una de las constantes de la tecnología utilizada en labores de seguridad pública era su obsolescencia. No había capacidad tecnológica para propiciar la operación entre corporaciones a nivel nacional, no había estándares de seguridad en la comunicación ní era posible que entre instituciones se transmitiesen datos e imágenes.

Para revertir esta perniciosa insuficiencia, se diseñó, construyó y puso en operación la Red Nacional de Telecomunicaciones para la Seguridad Pública (RNT), que permite actuar con mayor coordinación y rapidez, así como ejecutar acciones entre las diversas instituciones de seguridad pública, de los tres órdenes de gobierno, con un alto grado de simultaneidad, coordinación y conexión. La RNT es 100% digital, con encripción de tipo militar, con frecuencias exclusivas para seguridad pública, que permiten la transmisión de voz, datos e imágenes. También permite la compatibilidad con equipos de radiocomunicación de distintos proveedores, por lo que el equipo que han adquirido las corporaciones policiacas de las entidades federativas puede ser utilizado en este esquerna.

La RNT ha posibilitado que el Sistema Nacional de Información cuente con una amplia presencia en el territorio nacional, ya que actualmente se tienen 450 puntos de presencia, en 165 ciudades del país.

Los equipos de telecomunicaciones que tiene en funcionamiento el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de la RNTy el SNI han permitido conformar y operar una Red Central Federal (compuesta por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el Secretariado Ejecutivo, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva), así como 30 redes estatales básicas. La compatibilidad de los sistemas de comunicación de todas las entidades federativas permite que las autoridades puedan coordinarse de manera adecuada y eficiente para realizar operativos que involucran la participación de dos o más estados.

Una parte fundamental para el eje de las telecomunicaciones en seguridad pública lo constituye su infraestructura. Actualmente están concluidos 30

Centros de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (conocidos como C-4) y 12 subcentros en 30 entidades federativas.

En materia de telecomunicaciones, una de las grandes iniciativas del Sistema Nacional de Seguridad Pública es la de instrumentar un servicio telefónico a nivel nacional, homogéneo, que brinde atención a la sociedad en casos de emergencia o delitos. Para ello, se ha puesto en operación el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia 066 en 192 municipios de 25 estados del país, para que desde cualquier teléfono la misma ciudadanía pueda solicitar auxilio en caso de emergencias, denuncias, faltas y delitos, entre otros.

Para albergar los equipos que el desarrollo tecnológico en materia de seguridad pública requería, el SNSP emprendió, desde hace algunos años, un ambicioso proyecto para dotar de infraestructura eficiente, de instalaciones con estándares de seguridad necesarios para el manejo de información, que permitiera a las instancias de seguridad pública realizar operativos y acciones de monitoreo en la materia en todo el país. Está en operación el Centro Nacional de Información y Telecomunicaciones, conocido como C4 Nacional (Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo), con la más alta tecnología y estándares de seguridad, el cual da servicio a todo el país a través del Sistema Nacional de Información, la Red Nacional de Telecomunicaciones y el Servicio Telefónico Nacional de Emergencia 066, para la interconexión y la operación real de todos los sistemas, bases de datos y redes.

Por su magnitud, capacidad y alcance, el C4 Nacional se erige como el cerebro operativo más importante de América Latina en materia de seguridad pública; además cuenta con la posibilidad de funcionar como respaldo en la operación de un C4 Estatal en caso de presentarse una contingencia, guardando la confidencialidad y compartimentación de la información.

Como acotamos líneas arriba, centros similares al C4 Nacional se han construido y puesto en operación en 30 estados del país, lo que permite un flujo de información efectiva entre las instancias de seguridad pública y una mucho mayor coordinación para la realización de operativos tanto entre los estados como al interior de cada uno de ellos.

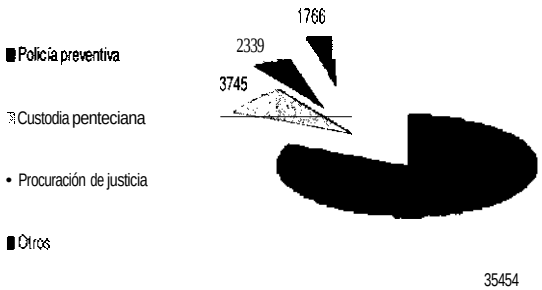
## Profesionalización

El recurso humano es, sin lugar a dudas, el más importante de los activos con que cuenta el Estado mexicano para combatir la delincuencia y abatir ios índices de violencia que afectan a nuestra sociedad. Uno de los ejes que mayor relevancia ha concedido el SNSP ha sido el relativo a la profesionalización de mujeres y hombres que aportan su

esfuerzo a favor de la seguridad pública.

Para ello, se ha apoyado en tres líneas estratégicas de acción: evaluación de los elementos de seguridad pública, capacitación para su desempeño profesional y dotación de estímulos y reconocimientos.

Elementos de Seguridad Pública Evaluados en 2001




Fuente: E.borado con basa en datos de la Academia NaCional de Seguridad Pública.

De manera constante y consistente se ha venido supliendo la falta de programas de evaluación permanente al personal de seguridad pública del país, así como de criterios de selección homologados a nivel nacional. De 1998 a la fecha se han evaluado a más de 150 mil elementos de procuración de justicia, preventivos y custodios así como personal del Poder Judicial, mediante la aplicación de más de 600 mil exámenes; es decir, 40% del universo de elementos de seguridad pública. Es importante resaltar que los exámenes de evaluación son realizados por instancias reconocidas y capacitadas para esa labor: el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de la Defensa Nacional y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior.

Hasta hace algunos años, el país carecía de una política integral de profesionalización de los cuerpos de seguridad para todo el país. La creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública, como el órgano rector que aglutina las 126 academias e institutos de seguridad pública de México, inclui-dos los Institutos de Formación Judicial, ha permitido esta-blecer normas básicas en los diferentes niveles de pro-fesionaJización de varias áreas de seguridad pública.

Para apoyar la labor de la Academia Nacional, se han construido y puesto en operación cuatro Aca-demias Regionales en el país (Noroeste, Noreste, Occidente y Sur-Sureste, que tienen sus sedes en Sinaloa, Nuevo León, Michoacán y Veracruz, respectivamente) y una más, ubicada en el estado de México, está por concluir su construcción para iniciar operaciones. Estas Academias Regionales se han significado por ser invaluables instrumentos regionales de capacitación para mandos medios y superiores y cursos de especialización para formadores de formadores en seguridad pública.

Asimismo, desde finales del 2001 está en operación el Centro de Actualización de Río Lagartos, en el Estado de Morelos, que tiene el propósito de brindar atención integral al personal encargado de la seguridad pública, incluyendo aspectos físicos y emocionales, además de lo relativo a la actualización y especialización.

A través de estas Academias y el Centro de Actualización, el SNSP ha avanzado en la homologación de programas de capacitación sobre seguridad pública. Para tal efecto, en el marco del Programa Nacional de Capacitación se establecieron programas de capacitación básica, educación a distancia y capacitación especializada mediante los cuales se ha capacitado a cerca de 156 mil elementos, es decir, el 41.1 % del universo del personal de seguridad pública. Es importante resaltar que la Red de Educación Interactiva a Distancia enlaza a 50 institutos de formación de seguridad pública y a los 32 institutos de formación judicial del país.

Con el objetivo de paliar la falta de programas que proporcionasen estímulos a los elementos de seguridad pública y promoviesen las recompensas para dignificar su labor, se instrumentó desde 1999 un Programa de Dotaciones Complementarias, que ha permitido beneficiar a casi 93 mil elementos de seguridad pública, con un estímulo no regularizable al salario hasta por 1 mil 400 pesos mensuales, que en algunos casos representa el 50 por ciento de las percepciones de los policías.

Por otra parte, para suplir la carencia de instrumentos metodológicos que permitieran ofrecer posibilidades reales para el desarrollo del personal de seguridad pública, se constituyó el Comité de Competencia Laboral de Seguridad Pública, a fin de obtener reconocimientos y normas mínimas para el personal que trabaja en el ámbito de la seguridad pública y lograr el autodesarrollo continuo de las personas, mediante la promoción de la competencia laboral certificada. Este Comité ha elaborado la Norma Base para la Calificación Genérica en Seguridad Pública y seis normas específicas denominadas Investigación Criminalística; Funciones Básicas de la Actuación Policial; Regulación de Tránsito, Personas y Transportes; Funciones de los Secretarios de Acuerdos de las Salas Penales; Medicina Forense; y Policia de Investigación.

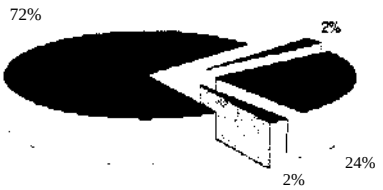
Uno de los mayores rezagos que observaban los cuerpos de seguridad pública en el país era la dotación de equipos con los que contaban para enfrentar a la delincuencia. De hecho, los delincuentes estaban mejor equipados que los propios policías, por falta de recursos financieros destinados para tal propósito. Para superar esta grave deficiencia, en los últimos años se ha adquirido un total de 15 mil 165 vehículos, 29 helicópteros, 91 mil

980 piezas entre armas, equipo antimotín y de protección, así como 417 lotes de equipos de laboratorios de investigación criminalística, lo que ha permitido mejorar el equipo con el que cuenta el personal de seguridad pública, para prevenir y combatir el delito en mejores condiciones y con mayor efíciencia.

Población Penitenciaria

171,991 intemos

- Población masculina del fuero corren
- Población femenina del fuero comen
- Población masculina del fuero federal
- Población femenina del tuero federal




Fuente: Elaborado con base en los datos del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptacón Social, al mes de abril de 2002.

## Infraestructura penitenciaria

Hasta 1997, en el país se construían un promedio anual de 2 mil espacios penitenciarios, se disponía de tan sólo 99,858 espacios penitenciarios y había una sobrepoblación de cerca de 15 mil internos en las cárceles del país. Dentro del Programa de Infraestructura Penítencíaria, el SNSP ínícíó la construcción de 35 nuevos centros penitenciarios y 13 cárceles municipales, que tendrían una capacidad para albergar a cerca de 32 mil internos. Ocho de estos centros ya están en operación, nueve están terminados e iniciarán operaciones próximamente y 31 aún están en proceso de construccíón.

Los esfuerzos han sido importantes; sin embargo, se han mantenido los niveles de sobrepoblación en los centros penitenciarios del país y algunos de éstos incluso presentan un incremento poblacional. Actualmente hay en el país 447 centros penitenciarios que su-man en conjunto un total de 135 mil 809 espacios penitenciarios, para una población que asciende a 171mil 991 internos, lo que representa una sobrepoblación del orden de 26.6%.

Ante este panorama, debemos buscar nuevas fórmulas que permitan el desahogo de internos en los centros de readaptación social, porque la experiencia ha demostrado que el hacinamiento aleja sus posíbílidades de readaptación, lo cual se refleja en altos índices de reincidencia en conductas delictivas.

## Coordinación con instancias

Un eje más al que se ha abocado la labor del SNSP es contrarrestar la carencía de coordinación entre algunas instancias cuya actividad cotidiana está relacionada con las áreas de seguridad pública, así como a crear los mecanismos que permiten lograr la participación de los municipios del país en el Sistema

Nacional.

En la actualidad, el SNSP ha desarrollado un trabajo de coordinación con 32 Consejos Estatales de Seguridad Pública y con las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Prevención y Readaptación Social, de Participación Municipal y de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos, para formular políticas, estrategias y acciones de cooperación.

Es preciso reconocer que las acciones de colaboración entre el SNSP y las Conferencias Nacionales no se han desarrollado de una manera similar, ya que mientras el trabajo de cooperación ha rendido muy amplios y reconocidos frutos con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia o la de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos, la coordinación no ha avanzado lo que sería deseable con las otras dos. Por ello, una de las prioridades del SNSP consistiría en acrecentar su labor de promoción y acercamiento tanto con la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social como con la de Participación Municipal.

Cabe resaltar, con respecto a ia Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos, que fue creada en octubre de 2001 y en ella se analizan y proponen soluciones a los distintos problemas que enfrentan cada una de las entidades en la instrumentación de los programas de seguridad pública, así como las estrategias nacionales a favor de la prevención de delitos. A la fecha se han celebrado tres reuniones, la más reciente a principios del mes de junio de 2002.

Por otra parte, para superar la falta de una visión integral de la seguridad pública, que excluía sistemáticamente las áreas de administración de justicia que encarna el Poder Judicial, se integró la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia como invitada permanente para participar en las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, han sido canalizados recursos económicos del SNSP para que estos Tribunales se integren a los programas nacionales de intercambio de información, profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica y sobre todo de dignificación y ampliación de instalaciones.

### Participación ciudadana

Uno de los elementos centrales de apoyo para combatir la delincuencia en el país, que ha sido adoptado como eje rector por el SNSP y que alienta la administración del presidente Fox, es la promoción de la participación ciudadana en las tareas de prevención del delito, así como en la elaboración de poi íticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública en sus respectivas localidades.

Es por ello que en 1999 se constituyó

y desde entonces se trabaja con el Comité Nacional de Consulta y Participación Ciudadana como foro de la comunidad en materia de seguridad pública. A la fecha laboran 22 comités estatales y se han realizado 5 reuniones nacionales de todos los comités, así como mil 118 comités municipales en todo el país.

Por otra parte, el SNSP promueve el Programa Ojo Ciudadano que, a través de la Alianza Social contra la Delincuencia, propuso el C. Presidente de la República' para integrar a la sociedad y a los medios de comunicación en acciones concretas relacionadas con la seguridad pública, para conocer y evaluar las tareas encomendadas a las autoridades gubernamentales.

## Presupuesto

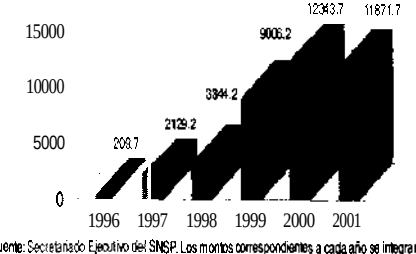
Con el objetivo de instrumentar una estructura programática-presupuestal que destinase recursos financieros adecuados con un criterio de integralidad y complementariedad y para dar vigencia a la instrumentación del Programa Nacional de Seguridad Pública, se asignaron recursos crecientes en términos reales a las labores realizadas por el SNSP en cada uno de sus ejes y líneas de acción.

Para el 2002, el Presupuesto de Egresos de la Federación estimó recursos del ramo administrativo para el sector del orden de 7mil 320.140 millones de pesos, que sumados a la cifra considerada para el Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública de Estados y Distrito Federal, de 3 mil millones de pesos, arroja un total de 10 mil 320.140 millones de pesos.

En los últimos seis años, se han destinado montos sin precedente en la historia de la seguridad pública a las labores que realiza el SNSP, lo cual entraña un enorme compromiso de quienes integramos la cadena de seguridad pública a favor del manejo eficiente, honesto y transparente de los recursos financieros que se administran, de cara a la sociedad.

Es importante señalar que, para supervisar el ejercicio adecuado, eficiente y oportuno de los recursos financieros dedicados a la seguridad pública, el Sistema Nacional de Seguridad Pública cuenta con el apoyo invaluable de dos instancias gubernamentales: el órqano Superior de la Federación y el Organo Interno de Control, que con sus evaluaciones y observaciones permiten el manejo ho-

**Gasto en seguridad pública 1996-2001** (millones de pesos)




Fuente: Secretariado Ejecutivo del SNSP. Los montos correspondientes a cada año se integran por los apoyos federales (FASP, Ramo 33), las aportaciones estatales y el gasto destinado a las dependencias federales, excepto para el año 1996, para el que se preveía sólo el primer concepto

nesto y transparente de estos recursos para el mejor servicio a la ciudadanía.

La distribución de recursos financieros del SNSP se ejerce con estricta observancia a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, como lo establecen los artículos 44 y 45 en materia del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, de acuerdo con los montos autorizados por la Cámara de Diputados al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Los criterios de asignación hacia las entidades federativas son el indicador de población, el índice delictivo que presenta la entidad, el índice de ocupación penitenciaria, el avance en la aplicación de los ejes que componen el programa, y la inversión para proyectos nacionales.

El mecanismo por el cual se realizan las transferencias del presupuesto federal hacia las entidades se basa en los Convenios de Coordinación, instrumentos juridicos en los que se establecen las res-ponsabilidades y los compromisos que asume cada una de las entidades frente al Sistema Nacional de Seguridad Pública, asi como las metas programáticas en la materia. Estos recursos son radicados a las entidades mediante los Fideicomisos de Seguridad Pública, por medio de los cuales se garantiza la descentralización de los mismos y la disponibilidad que de éstos tiene la entidad para su ejercicio.

La firma de los Convenios de Coordinación con cada una de las entidades federativas va acompañada de diversos Anexos Técnicos que establecen, para cada uno de los ejes del Programa Nacional de Seguridad Pública, las metas programático-presupuestales, los montos específicos, los mecanismos y los alcances, a la vez que procura homologar los criterios técnicos para el desarrollo de cada una de las acciones. Para el presente año se prevé la firma de aproximadamente 380 anexos técnicos entre el Secretariado Ejecutivo, los estados y el Distrito Federal.

## Consideraciones finales

La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como instrumento juridico de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, permitió mejorar la colaboración de las instituciones a través de la integración de instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones tendientes a proporcionar elementos que mejoran los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

A través de esta coordinación, la federación y las entidades federativas hemos trabajado en los últimos años para el desarrollo y aplicación de una politica nacional, que ha sentado las bases para prevenir y combatir la delincuencia y que ya comienza a arrojar resultados concretos.

Sin embargo, debemos avanzar eficazmente para consolidar dichos instrumentos y mecanismos de coordinación y pasar a una operación sistemática, con objetivos mensurables y perceptibles por la sociedad.

Entre las medidas que estimo necesarias para fortalecer las actividades del Estado y consolidar los avances obtenidos en la materia, destacan las siguientes:

- Avanzar en los procesos de profesionalización de los elementos de seguridad pública, para consolidar el servicio civil de carrera en este sector a nivel nacional.

- En cuanto al Sistema Nacional de Información, es necesario consolidar la información, consulta y actualización de las bases de datos de los Registros Nacionales, mediante la alimentación y utilización cotidiana de estas bases de datos por parte de todos los responsables y titulares de las instancias que integran el SNSP.

- Consolidar la operacron y cobertura de los instrumentos tecnológicos de la Red Nacional de Telecomunicaciones que ya están disponibles.

- Fortalecer la capacidad de integración, intercomunicación y respuesta hacia la sociedad, por parte de todas las instancias que componen la cadena de seguridad pública.

- Avanzar en la homologación del marco jurídico en el ámbito nacional, particularmente en lo que se refiere a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, para estandarizar los criterios, mecanismos y herramientas con los que la autoridad encara los delitos del fuero común.

- Promover una creciente participación de la ciudadanía, para que la sociedad se vincule con tareas concretas y específicas que apoyen la instrumentación y el desarrollo de las acciones que, como Sistema Nacional de Seguridad Pública, hemos venido asumiendo, desarrollando y consolidando.

Por último, se debe reconocer que los origenes de la seguridad pública en el país son multicausales; por ello, se hace necesario atender esta problemática en el conjunto de las poiíticas públicas.

Se han establecido las bases para que los mexicanos contemos con un sistema de seguridad pública eficaz, eficiente, honesto y expedito. Aún es mucho lo que nos falta por avanzar en el combate a la delincuencia, pero ya

vamos en el camino adecuado y los resultados así lo demuestran.

Para las siguientes etapas, será necesario consolidar los logros que hemos obtenido y, principalmente, habremos de contar con la confianza, el apoyo y la participación de la sociedad a favor de la vigencia plena del Estado de derecho.

Las transformaciones en el mundo y en México no permiten el rezago de las instituciones de seguridad pública en su trascendente tarea de brindar márgenes aceptables de seguridad y de tranquilidad para los mexicanos. De los resultados y avances que vayamos obteniendo en el combate a la delincuencia, derivarán por necesidad mayores márgenes de confianza de la sociedad hacia sus instituciones, pero también en ésa medida se avanzará en la percepción que la sociedad internacional tiene del pueblo mexicano, lo que redundará en un incremento del turismo, del comercio y de las inversiones y, por ende, en el mejoramiento del nivei de vida de los, mexicanos"

En la medida que la generación presente sepa reconocer retos, encontrar soluciones y superar dificultades, en esa medida habremos de legar a nuestros hijos un México más seguro, más justo y más próspero y también habremos de consolidar para nuestro país un lugar de privilegio en el concierto de naciones, en los tiempos de la globalización.

**Notas:**

1 Martinez Garnelo, Jesús. *"Seguridad pública nacional'.* Ed. Porrúa, México. 1999, pp. 51 Y ss.

2 En el discurso en que pone a consideración del Congreso de los Estados Unidos la propuesta para crear el Departamento de Segundad Interior, Bush finaliza con una frase por demás explícita: **"Esta gran nación dirigirá al mundo hacia la** segundad, la paz y la libertad." Ver al respecto la página electrónica de la Presidencia de Estados Unidos (htto:/lwww.whitehouse.gov).

**3 En ocasión de un simposio entre México y** Francia, Phillipe Melchior, quien se desempeñaba como Director General del Instiluto de Altos Estudios para la Seguridad Interior, del Ministeno del Interior de Francia, señalaba que la seguridad "es un estado, una situación de tranquilidad, que resulta de la ausencia real de peligro", pero también es "una política, es el conjunto de acciones que son llevadas a cabo para llegar a ese resultado", e incluso agregaba que "es una percepción, un **sentimiento de la población frente a la situación positiva y frente al conjunto de acciones que se llevan a cabo para llegar a esta situación".** Melchior, Phillippe. *"Memoria del Coloquio Franco Mexicano sobre Seguridad Pública",* INAP, México, 1998, p. 8.

4 Exposición de Motivos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Poder Ejecutivo Federal, 2 de octubre de 1995.

5 Sandoval Ulloa. José G. *"Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública".* sin ed.• Segunda edición. marzo de 2000. pág. 41.

6 Mensaje del presidente Vicente Fax **Quesada, en ocasión de la presentación del** Programa Nacional de Seguridad Pública en Los Pinos. 8 de mayo de 2002. La versión estenográfica de la reunión puede consultarse en la página electrónica de la Presidencia de la República: hltp:l/ **www.presidencia.gob.mx.**

7 Ver ai respecto la comparecencia del Dr. Alejandro Gertz Manero ante la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados del 28 de mayo de 2001.

8 Ver al respecto el mensaje del presidente Vicente Fax del 31 de enero de 2001 en el marco de una gira de trabajo por Tiiuana, Baja California.

9 Al respecto es elocuente la nota publicada en *Mifenio* diario el pasado 3 de junio en la **que, en referencia a una encuesta que el** Instituto del Banco Mundial hace a funcionarios de más de 10 mil empresas en 80 países, los porcentajes de calificación **otorgados a México en materia de crimen organizado, crimen común y corrupción** reflejan niveles altamente preocupantes.

# SEGURIDAD PÚBLICA
# V DERECHOS HUMANOS

***L/C. ANTONIO DEL VALLE MARTíNEZ***
*Director General de Derechos Humanos*
*en la Secretaría de Seguridad Pública.*

Las políticas públicas en los últimos años del Gobierno Federal, *derivadas* de un amplio reclamo de la sociedad han tenido como uno de sus ejes fundamentales la transformación eficiente de los aparatos de seguridad pública y por ende de la estructura que la sustenta. Ante los *avances* de la delincuencia, violencia, impunidad y corrupción registradas en las últimas dos décadas, resulta prioritario para el gobierno y la sociedad, entender el complejo problema en un contexto más histórico que de coyuntura.

La seguridad pública ha sido parte del proceso histórico social del México contemporáneo, en el pasado se entendía como la obligación del Estado a garantizar la seguridad de las personas, su patrimonio y la observancia dei Estado de derecho. El desarrollo y la complejidad en sus entornos sociales, modificó su percepción, dirección y manera de enfrentar el problema, esto reclama de nuevas y más eficientes políticas públicas, que garanticen por un lado, el cumplimiento del Estado al mandato constitucional y por el otro, la participación ciudadana y con ella la preeminencia del respeto a los derechos humanos.

Por eso es necesario impulsar y construir nuevos espacios que permitan reflexionar no solo sobre estas cuestiones, sino sobre las posibilidades que el Estado tiene como obligación de ofrecerle, a la sociedad, a *través* del diseño de políticas como parte de un gobierno, *alternativas* programáticas y operativas que permitan ir diseccionando cada uno de los temas de manera original, *creativa,* incluyente y sumamente actuante con la realidad.

La seguridad ciudadana es uno de los reclamos sociales persistentes y prioritarios en los últimos años. En el marco de este reclamo, los derechos humanos en México, se han convertido en una referencia necesaria, al grado de que su mención en cualquier etapa del proceso de seguridad pública, procuración y administración de justicia se ha deteriorado de manera alarmante, paradójicamente vulnerando cada vez más esa seguridad ciudadana.

La dificultad presente en categorizar ias políticas de seguridad pública nacional, deriva en que su referente más conocido, el policía, aún se encuentra ligado aliado oscuro de los aparatos de seguridad y no a los factores que entran en el debate actual, como asuntos centrales, la sana convivencia social, el respeto a las personas, su patrimonio, los derechos humanos, la rehabilitación social penitenciaria, la lucha legal contra la impunidad y como complemento real, la valoración del policía, su actuación, su profesionalización y su valor para confrontar a una manifiesta descomposición social, la degradación y pérdida de valores humanos, una delincuencia en crecimiento con altos grados de sofisticación, organización, uso de armas, métodos, tecnología y estrategias delincuenciales, todo esto es necesario considerarlo como parte de una realidad nueva. Por eso nuestra posición es la de impulsar y construir nuevos espacios que permitan reflexionar no sólo sobre éstas cuestiones, sino profundizar en torno al diagnóstico para determinar las posibilidades que el Estado tiene para enfrentar este reto, ligado al trabajo de contemporizar el debate de los derechos humanos, sacándolo de la aparente y falsa disyuntiva: o se combate a la delincuencia o se respetan los derechos humanos, más aún si consideramos que la autoridad debe actuar con firmeza y decisión.

Se ha ido estructu randa una agenda básica de los derechos humanos discutible desde la esfera de lo social, relacionados con la seguridad pública y que abarca los siguientes aspectos:

- El derecho a la verdad y a la seguridad.
- El derecho a un juicio justo.
- El derecho a la reparación del daño y a la readaptación social.
- El derecho a la equidad social.
- El derecho a la información y la rendición de cuentas.
- El derecho a defender los derechos humanos.

Los anteriores derechos, así como su argumentación son básicamente los elementos que las organizaciones civiles consideran, como las líneas de un posible cambio, en un aparente escenario de promoción y defensa de los derechos humanos.

Por esto, debemos ubicar el tema de los derechos humanos y los aparatos de seguridad en su papel como instituciones de Estado y ligar así su práctica y responsabilidad pública. Pero sobre todo para evitar las visiones parciales de grupos sociales, que extravían el verdadero rol en las sociedades modernas de los derechos humanos.

Para abordar de manera incluyente e interactuante los temas señalados, consideramos como principios orientadores las formas en las que en su contexto se está analizando el asunto:

- Política criminal nacional, una modificación práctica en la forma que se diseña la política de seguridad pública.
- La seguridad pública federal, los aspectos, organización actual y las propuestas.

- Las políticas punitivas, la lucha contra la impunidad; una nueva visión sociopolítica de los derechos humanos en los aparatos de seguridad pública.

Al finalizar la centuria y el milenio, tal parece que en lo social todo sigue girando en relación al Estado; sin embargo, las diferentes concepciones del Estado llevan a expresar un sin número de apreciaciones, pero no de definiciones de operación política, a esta vaguedad se suman las concepciones y los choques entre la visión jurídica que se tiene del Estado y los ejes de los cambios pragmáticos que se han impuesto desde las cúpulas gobernantes. Este enfrentamiento de concepciones y diríamos de práctica política conduce entre otros aspectos, innecesariamente a una serie de apreciaciones, que, únicamente trabajan alrededor y no el centro de los contenidos que definen al complejísimo problema que es la seguridad pública.

Por si esto fuera poco, en nuestros días se habla del paso cualitativo o el paso que exige la sociedad en relación al avance que se debe de dar entre diferentes formas estatales y en algunos casos se reflexiona, pero no se definen las diferencias entre el Estado nacional y el Estado de derecho, con el Estado social, que son para efectos de debate públíco en donde se tienen que discutir, una política nacional criminal y por derivación pero a nivel de ejecución gubernamental, las políticas de seguridad pública, es, sin embargo, por su actualidad y trascendencia la discusión del momento ¿Es la seguridad pública un asunto totalmente de Estado?

En este nivel se mueve un fenómeno que, sin duda, va a terminar por condicionar hacia adelante las estructuras, instituciones, políticas y definiciones en cuestión de la seguridad pública como es la sociedad civil y su definición práctica que es la participación ciudadana.

En lo que corresponde a la política criminal nacional es significativo y no ha sido destacado como un paso importante en la materia; se afirma que es la primera vez que con la creación de una Secretaría de Seguridad Pública en el ámbito federal, corresponsable con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se está en la posibilidad de generar el primer proyecto de política criminal a nivel nacional, lo cual permitirá establecer un punto de referencia práctico con respecto a todos los elementos que conforman el proceso de administración, procuración e impartición de justicia en el país.

La referencia obligada sobre la dispersión de este ámbito es el hecho de contar con un Código Penal Federal modificado y aprobado en 1993 y en donde la aparente influencia de los cambios la percibimos cuando señalo lo siguiente:

- 1 código penal federal.
- 1 código de procedimientos penales.
- 32 códigos penales a nivel estatal.
- 32 códigos de procedimientos penales a nivel estatal.

En su momento se avalaron las modificaciones más dispersas como la presunción de inocencia, la hicieron punible en vez de negociable, establecieron más cuantía para delitos que por su origen y características debieran tener un proceso de mediación moderna, que promoviera la satisfacción social de la víctima por encima de cualquier consideración en el procedimiento penal (trabajo social, trabajo comunitario, programas de capacitación para el trabajo, libertad bajo custodia social, reincorporación social moderna, etcétera, sólo por mencionar algunos de los mecanismos modernos a los cuales la justicia debe acudir).

Por esto se necesita reformar los conceptos y los contenidos cuando hablamos de seguridad pública, estamos refiriéndonos a la parte más conocida de una política criminal nacional.

Esta política criminal nacional deberá analizar para su diagnóstico definitorio la pertinencia de mecanismos que permitan diferenciar la punibilidad, de la lucha contra la impunidad, la primera sostiene de manera concreta que el índice de criminalidad se logra disminuir aumentando las penas y condenas judiciales a términos que exceden hasta el sentido común (hay quien se ha atrevido a decir que habría que establecer condenas de 40 años para un delito como el robo, lo cual es un despropósito); la segunda sostiene que es la lucha contra la impunidad lo que permite bajar los índices reales de delincuencia, que no exista ningún delito sin perseguir y que no se quede un delito sin castigar, pero apoyado en

políticas modernas de atención a víctimas del delito, que incluyan formas actualizadas de administración de justicia, delitos en los cuales en lugar de prisión, se puede establecer una mediación que salvaguarde a la víctima y su entorno, delitos a los cuales el Estado en lugar de castigar como principio de rehabilitación, obtenga un trabajo productivo y generador de riqueza que permita a la sociedad sentirse satisfecha y protegida por la autoridad. Faltas menores que agravian a la sociedad y que actualmente en forma de multa se administra para la hacienda pública, pero que nadie sabe para qué fines se utilizan y que podría convertirse en el eslabón más seguro en contra de la delincuencia.

El uso de la informática y de los avances de la tecnología actual para combatir la delincuencia organizada multinacional, la modernización y actualización permanente de las bases de datos de los cuerpos policiales, deben transparentarse e imponerse como una poiítica de Estado.

Una política criminal nacional abarca la profunda reforma de los cuerpos policiacos, sus funciones, estructuras operativas y su responsabilidad social para informar a los cuerpos legislativos y a la ciudadanía del cumplimiento de objetivos y metas.
En fin, son grandes retos los que tendría que contemplar esta poiítica criminal, pero es indudable que uno de ellos será el cómo convencer a la sociedad de que interactúe con este proyecto y confíe en la autoridad.

Las modificaciones poiíticas de los últimos años han generado expectativas de que es posible lograr la consolidación de estos grandes cambios; hoy se cuenta con una serie de aparatos de Seguridad Pública que han ido enfrentando la inercia de la corrupción y de la complicidad; la sociedad en esta participación más activa que tiene demanda, una policía decente, capaz, eficiente, responsable, profesional y altamente comprometida con su función social.

Podemos afirmar que tres aspectos deberían formar el eje de la política criminal nacional:

1. Una reforma profunda del código penal y del de procedimientos penales, para buscar un verdadero marco regulatorio nacional, que promueva a su vez una hornoqeneidad con los marcos normativos locales, que permita nacionalizar la lucha contra la delincuencia, respetando y enriqueciéndose de la realidad regional.

2. Que la actuación policial esté sustentada en la definición de la tarea de prevención y la de persecución del delito, y ésta se subdivida en inteligencia, reacción y persecución del delito y a su vez en la formación de un amplísimo programa de capacitación en la operación policial que genere

especialización, profesionalización, y formación de nuevos cuadros que sirvan en donde tienen que servir, según las necesidades de operación y de la sociedad a la que esté próxima.

3. Que una política criminal nacional reconozca el valor superior de la identidad comunitaria social, para que sea capaz de generar autoridad con legalidad y una sociedad que confíe, respete y legitime a sus instituciones policiales, "sin reconocimiento social no hay proyecto viable de seguridad pública".

El siguiente nivel de análisis del tema de seguridad pública, es la relación que guardan sus políticas operativas con los derechos humanos y la participación social.

En sentido contrario a lo que tradicionalmente se venía trabajando, la política de seguridad pública del actual gobierno, ha destacado que la aproximación social, permite expresaren la función pública los intereses generales e individuales, que le dan forma a la obligación de Estado de ser el responsable de la seguridad pública que la sociedad necesita.

Existe una relación de origen entre el Estado de derecho y la democracia, en donde la aplicación conjunta del Estado de derecho y de la democracia a través de la participación social da lugar a la representación más concreta del Estado democrático de derecho, que es la manifestación de la organización jurídica política del imperio de la ley, de la participación y del pluralismo, de cualquier gobierno que busque ser de las mayorías y que mediante la participación protege a las minorías, convirtiéndose en el sostén de la libertad del individuo. De esta forma se pueden generar los consensos, compromisos y responsabilidades para alcanzar las metas comunes de una sociedad. En él deberían estar abiertos los espacios para disminuir, conciliar y solucionar las controversias entre los miembros de una sociedad, en el nivel superior de negociación política social, pero en el caso de la seguridad pública esto se manifiesta por el grado de legitimidad en cualquier escalón que tengan las políticas de seguridad pública.

La línea para lograrlo debe estar sustentada en un amplio espectro de formas y métodos para consolidar la participación social en el ámbito de la seguridad pública. Para conseguirlo, se precisa de diversos catalizadores, entre los que destacan la Política General de Protección y Respeto a los Derechos Humanos, fundada en la libertad, el diálogo, la equidad y la tolerancia. Su presencia y correcta aplicación evita el uso de la violencia o de actos que irrumpen en el orden y la estabilidad social por parte de su policía, pero respeta la potestad original de ser los responsables y detentadores del uso de la represión legal del Estado.

Entonces la participación social cada vez más democrática, nos llevaría más que a definir un mecanismo de "Formas de participar" o de designación del quehacer gubernamental, a la realización libre de los movimientos de la sociedad civil y la construcción de sistemas de seguridad pública sociales, que inviertan la estructura formal de imposición de proyectos a la sociedad y sea de conformidad con ella y para ella como se hagan los proyectos; invirtiendo los valores actuales, no sólo como obligación del Estado, sino promoviendo la restauración de los valores de convivencia, civilidad y respeto social, de manera que hagamos un círculo virtuoso, ley con legitimidad, seguridad que legitima la ley, la respeta, aparato de seguridad y sociedad que respetan la ley.

Lo anterior se liga con el tercer nivel de análisis del tema de seguridad pública y que es el que pone en prospectiva la trascendencia del trabajo en esta materia; la discusión entre las políticas punitivas de alto contenido policiaco represivo-judicial y la visión social humanista y política de la seguridad pública.

Sirve partir del ejemplo de la pena de muerte, esta manifestación que es el máximo referente sobre castigo extremo al delito y porque toda propuesta de seguridad pública para algunos personajes en el país, tiene que tener el ejemplo norteamericano donde está legalízada y, sin embargo, su población carcelaria es la más numerosa del mundo occidental, observamos que la situación no sería tan halagüeña si tomaramos como ciertos los aparentes éxitos de ese modelo.

Las respuestas que se pudieran dar, no tendrían mucho que ver con el sentimiento de impotencia y temor hacia los delincuentes, que exasperan al ciudadano y provocan que se ponga en un lugar privilegiado en la agenda de justicia el aspecto punible como único factor para contrarrestar a la delincuencia y aislarla de la sociedad.

Esto nada tiene que ver con una verdadera concepción de lo que tiene que ser la justicia, pero para el caso nacional, la historia nos dice que por las características de las instituciones de seguridad y justicia del viejo régimen y por las categorías socioeconómicas que se utilizaron en el pasado, se acudió como regla al argumento de aumentar las penas por delito, a confundir el procedimiento doctrinario y aplicación del fuero común y extralimitarse en la conceptualización del delito del fuero federal y sus respectivas líneas de persecución.

Con las modificaciones en la política penal tanto nacional como local, que acompañó dicha visión, se ocasionó un caos, en materia de normatividad y se promovió el arquetipo de que con el aumento de las penas y con el

tratamiento jurisdiccional del delincuente, se impactaba en los índices delincuenciales, lo cual, se ha demostrado, es totalmente falso. Esta lógica obedecía a un manejo político que distorsionó a los aparatos de seguridad pública y se llevó en esa desorientación a la política de readaptación y rehabilitación social, que proyectó la población penitenciaria a porcentajes cuyos niveles actuales ya son un grave problema, pues la población carcelaria alcanza una cifra que roza el medio millón de internos y que ha provocado una sobrepoblación de los Centros de Readaptación Social locales y de las penitenciarías federales, además del hecho de que existen delincuentes purgando una sentencia federal en Centros Estatales, o delincuentes del fuero común cen sentencias mínimas que son mezclados con delincuentes de alta peligrosidad

Si a esto le aumentamos que instituciones como el Ministerio Público se encuentran atrapadas en inercias de trabajo, que hacen imposible equipararlo al viejo concepto de defensor social, ya que en primer lugar, lo último que les preocupa es la víctima; segundo, es la autoridad omnipotente sobrecargada de facultades y prerrogativas desde el inicio del proceso y consignación del supuesto delincuente, pasando por el desahogo de pruebas y elaboración de la averiguación previa, hasta su consignación con el juez de primera instancia, él decide quién participa, qué pruebas se aceptan o no, qué línea a seguir en la investigación y con la modificación de los artículos 14 al 20 constitucional y su manifestación concreta en el Código Penal, el Ministerio Público excede sus atribuciones originales y en el proceso de definición de la acusación, se queda corto en el impacto social de sus decisiones, pues aún está permeado por la cultura de la prepotencia y rigidez judicial, la ley en México no contempla las formas de mediación jurídica y reparación social del daño a la víctima, así como la nueva visión de la rehabilitación y readaptación social, objetiva y eficaz.

Del desaparecido Michel Foucalt es la idea de vigilar y castigar, son dos aspectos en los cuales el poder y la humanidad han fincado su desenvolvimiento. Con el correr de los años, las prisiones también han cambiado de rostro, de aquellas prisiones sórdidas, de apandos, de reductos que apenas dejaban movimientos para los prisioneros o que incluso no les permitían *ver* el sol, se ha pasado a la confección de penitenciarias de máxima seguridad más blandas.

En el caso de las prisiones de alta seguridad de Estados Unidos, tal parece que no se trata de ubicar el encierro penal como una vía de seguridad, sino como una forma de vida. En esa nación, la orientación es clara, permitir y dar libertades a los reclusos, pero siempre que ellas sean de tipo virtual.

A diferencia del pasado, en donde la existencia del carcelero debía de

evidenciarse, mostrarse y llegar a ser una especie de mecanismo persuasivo, se ha pasado a que entre menos notoria sea su figura, es más factible que la "paz" reine en tales recintos y que, de paso, permita al Estado ahorrarse fuertes cantidades de dinero.

En el vecino país del norte, se erigen desde hace diez años, nuevos sistemas carcelarios que dan paso a la construcción de nuevas cárceles de máxima seguridad. Uno de los criterios que respalda esto, es permitir el mayor contacto humano entre presos.

Los estudios han demostrado que el encierro entre cuatro paredes, la falta de contacto entre presos, termina por llevarlos a atrofiar su sentido social y estimular su inclinación hacia la violencia y los actos delictivos.

La estratificación y diferenciación de las prisiones norteamericanas han dado resultados prácticos de reincorporación social, que unidos la productividad, la capacitación para el trabajo y la tolerancia de trato, permiten considerar que ésta podría ser la ruta, que hay que estudiar, para iniciar un profundo cambio en el eslabón más delgado de la política criminal nacional, el de los centros de readaptación y penitenciarías.

En el proceso de ubicación, control, vigilancia y escrutinio de presos, se cuenta con mecanismos como los pasillos inteligentes, que gracias a un sinfin de interfases y aparatos electrónícos, se examinan los movimientos de la población penal. Con todo esto se logra una automatización y control absoluto las 24 horas del día reduciendo el contacto humano que en estos espacios fue el origen de la corrupción.

Diversos estudios de jurisprudencia señalan que apoyarse en tales sistemas es una forma de humanizar el trato a los presos. Se sostiene que con ello se les permite vivir en grupos, donde pueden ser vigilados sin provocarles hostígamiento alguno, les brinda la oportunidad de tener una mayor interacción social y reducir el confinamiento solitario que en muchos casos termina por generar mayores desadaptaciones sociales.

Sin embargo, para el caso México, todo lo apuntado tendría que ir acompañado de una revolución cultural con respecto a la relación *sociedad-delincuente-víctima-pena-rehabilitación-reincorporación,* en donde tendríamos que exponer que cuando se habla de cambio y cero tolerancia, se habla no sólo de delincuencia mayor, se habla del ciudadano que rompe un vidrio, que pinta una pared, que se droga en la vía pública, que tira un papel en la calle, que comete una falta de tránsito, que viola cualquier reglamento, cualquier disposición, que corrompe a una autoridad, que no respeta a la autoridad, que busca cómo evadir su responsabilidad social y también de la

oportunidad que tenemos que darle por principio de civilidad y sobrevivencia social, a cualquier delincuente que viole la ley, para que acceda a una justa política de sanción.

Para este fin, en lo personal considero que los siguientes podrían ser los principios básicos de la visión social de la seguridad pública:

1.- Lucha frontal en contra de la impunidad, delito que se cometa, delito que se persiga y castigue.

2.- Cambio sustancial en la conceptualización y aplicación de las penas a los delitos menores, para cambiarla por una mediación jurídica moderna.

3.- Cambio profundo en las políticas de rehabilitación y readaptación social que lleven como eje, la innovación tecnológica, el trato humanitario, la productividad y la reparación material del daño a la víctima y a la comunidad.

4.- Una lucha total en contra de la corrupción de mano de la participación social que haga posible una profunda política integral de prevención del delito.

El siguiente nivel de comprensión del tema de seguridad pública y derechos humanos, son los aparatos de seguridad, su complemento natural la inteligencia y el desarrollo de sus características históricas en el país, que está moldeando las definiciones actuales en materia de derechos humanos en relación a la seguridad pública.

Habría que empezar a ubicar el tema de los aparatos de seguridad, la normalidad democrática, la sociedad civil y el tema de los derechos humanos en esta necesaria reflexión y quehacer científico para generar nuevos horizontes para estos temas de nuestro interés; pero es un hecho que constantemente se define a los aparatos de seguridad como una inferencia de hecho; como organizaciones dotadas de la capacidad de ejercer y controlar el uso de la fuerza sobre aspectos y circunstancias de un pueblo determinado y en un territorio dado.

En verdad se sabe poco o casi nada sobre los aparatos de seguridad en el caso de México, la ignorancia es absurda y hasta peligrosa porque lo que hagan o dejen de hacer tiene una enorme importancia social. Con esto trataremos de incursionar en el tema de los aparatos de seguridad y los derechos humanos, si lo que se quiere es el establecimiento de un sistema auténticamente democrático, las instituciones leyes y cultura deben democratizarse yeso incluye, por supuesto a los aparatos de seguridad y a sus servicios correlacionados.

Los servicios de inteligencia están íntimamente relacionados con el aparato de seguridad y ambos se justifican por la posibilidad de que

aparezcan amenazas internas o externas; para enfrentarlas, los gobiernos -que tienen el monopolio del uso legítimo de la violencia- crean instituciones especializadas en defender la seguridad de la nación. Algunas de estas instituciones, como el ejército, se concentran en el uso de la fuerza, mientras que otras lo hacen con la llamada inteligencia. Si hago una separación tan radical es sólo para facilitar el análisis; en la realidad la división no puede ser tan esquemática porque las fuerzas armadas tienen sus propios sistemas de inteligencia, y porque algunos de los servicios de inteligencia realizan funciones operativas.

Los servicios de inteligencia y seguridad tienen la misión de reunir información, enormes cantidades de información, la que, después de ser procesada permite anticipar o explicar la magnitud, características y origen de las amenazas a la nación o sus habitantes.

**El** objeto, la materia de trabajo y los procedimientos de las instituciones de seguridad e inteligencia plantean dilemas muy serios a la sociedad: son necesarios para defender la seguridad pero el poder que adquieren ios puede transformar en una de las amenazas más peligrosas a la seguridad. La información es poder y su manejo sin controles puede lastimar a toda la sociedad o alguno de sus miembros; el riesgo aumenta si los servicios de inteligencia tienen operatividad.

En los países totalitarios o autoritarios la amenaza crece porque el aparato gubernamental goza de impunidad y porque en esas sociedades una de las funciones más importantes del aparato de seguridad es tratar de controlar a la población.

En las democracias politicas modernas los riesgos no desaparecen, pero sí se reducen. La razón principal es que los servicios de seguridad se organizan, funcionan y establecen su agenda de acuerdo a marcos legales y administrativos claramente establecidos y delimitados. Las experiencias de las últimas déca-das han mostrado que este tipo de régimen ha logrado acercarse a un equilibrio entre la eficacia y el control de los abusos de autoridad, y ello repercute en una mayor legitimidad ante la sociedad.

Pese a ello, el tipo de actividad que realizan crea tensiones inevitables, y entre las más obvias estarían los criterios con que se definen las amenazas, la forma en que se cataloga a los enemigos de la seguridad y la determinación de los métodos con que van a combatirse amenazas y enemigos. No se trata de soluciones fáciles o esquemáticas porque, por ejemplo, ¿cuándo es legítimo espiar a un partido político o a un líder opositor?, ¿en dónde está la frontera entre monitorearlos y espiarlos?, ¿hasta dónde debe saber la sociedad sobre sus servicios de inteligencia y seguridad?, ¿cuándo se reprime o se

castiga legalmente?, ¿cómo se establecen los criterios para endurecer la lucha contra la delincuencia? Los criterios son ambiguos y en muchos casos los gobernantes prefieren mantenerlos intencionalmente vagos porque con ello amplían sus márgenes de maniobra.

Revisamos los aparatos de seguridad e inteligencia de varios países (entre otros, Canadá, Estados Unidos, Alemania, España, Italia, Inglaterra, e Israel) y pudimos aislar seis requisitos que idealmente deben cumplir estos aparatos, para conciliar la eficiencia, con el respeto a los derechos de los ciudadanos.

1. El más importante es el establecimiento de mecanismos sociales de supervisión y control.

Los principales encargados de diseñar, aprobar e implementar estos mecanismos son el Poder Legislativo y el Judicial por ser los representantes de la sociedad. La experiencia muestra que la supervisión y el control deben concentrarse en dos momentos neurálgicos; cuando se autorizan la aprobación previa del Poder Legislativo o Judicial de aquellas acciones que afecten los derechos de un ciudadano o la soberanía de otro país o los planes especiales de combate a la delincuencia.

2. Las funciones de inteligencia y operatividad deben estar separadas.

La institución que produce la inteligencia no debe ser la responsable de enfrentar operativamente las amenazas.

3. Los servicios deben dividirse entre los que trabajan en asuntos internos y externos.

Al igual que en el planteamiento anterior, el propósito es limitar la concentración de poder y alentar la especialización.

4. Establecimiento de mecanismos e instancias coordinadoras.

Que limiten la dispersión (y la ineficiencia) de las instituciones de inteligencia y seguridad que por su misma naturaleza buscan la autonomia lo que conduce a cotos de poder sin control.

5. Es necesario que sean funcionarios de carrera.

La especialización y el profesionalismo mejora la calidad de la seguridad y fortalece el principio de que están al servicio del Estado y la Nación, y no del gobierno o del mandatario en turno (es obvio que para que este requisito tenga sentido debe existir la posibilidad de alternancia en el poder).

**6. Finalmente, como siempre existirá la posibilidad de que los servicios de seguridad e inteligencia abusen de su autoridad y violen derechos ciudadanos, deben existir los instrumentos y las instituciones legales que permitan al ciudadano defenderse en caso de ser afectados en sus derechos.**

Siguiendo esta línea descriptiva, la formación y estructuración de aparatos de seguridad e inteligencia, en gobiernos surgidos de procesos de consolidación o normalización democrática, se enfrentan en la práctica a inercias que dificultan el intento de regirse por estos criterios. Las experiencias históricas señalan que existen mecanismos para ampliar la legitimidad y la legalidad de los servicios de seguridad e inteligencia sobre características prácticas observadas tanto en regímenes democráticos, como en autoritarios.

De hecho, la eficacia no depende de la impunidad que tengan los servicios de inteligencia y de seguridad, sino de otros factores entre los que destaca la calidad y profesionalismo de su personal. Puede incluso argumentarse que el reclutamiento de las mejores mentes depende, en buena medida, de la legitimidad y el prestigio que tengan estas instituciones.

Los legislativos de varios países han establecido comités o comisiones que revisan los respectivos organismos y casi todos coinciden en que los responsables de seguridad e inteligencia informen sin ser parlamentarios.

**El** establecimiento de este canal de comunicación legal, ejecutivo-legislativo, permite establecer un canal que soporta los *vaivenes* prácticos de la actividad cotidiana de los aparatos de seguridad e inteligencia, posibilitando la actualización, fortalecimiento, endurecimiento y rigidez de los ordenamientos legales que sustentan la actividad de estos aparatos

Habría que ahondar en este tema porque hay una gran cantidad de interrelaciones e indefiniciones entre democratización y las funciones de las fuerzas de seguridad e inteligencia. Por ejemplo, si utilizamos los criterios mencionados anteriormente, los países del cono sur han tenido una transición democrática inacabada porque aunque tuvieron elecciones confiables y están teniendo alternancia en el poder, es virtualmente inexistente la supervisión y el control civil sobre los servicios de seguridad e inteligencia, lo que sin ser una afirmación, podría explicar, la falta de información de inteligencia, para resolver asuntos de seguridad, en las profundas crisis que padecen.

Casi todos estos países están siguiendo la costumbre democrática de construir órganos públicos responsables de los aparatos de seguridad e inteligencia que descansen en el apartado civil constitucional y

establezcan mecanismos de rendición de cuentas y supervisión social; el establecimiento de estos controles sobre estos servicios, por otro lado, podría ser uno de sus indicadores del grado de democratización. Otra constante en esta dinámica es el papel central que juegan la prensa y el legislativo que se convierten en representantes de la sociedad encargados de controlar una de las áreas más poderosas de un gobierno.

La evolución de los servicios de seguridad e inteligencia mexicanos en los que, como se verá, se reflejan las grandes tendencias y contradicciones de nuestra historia reciente.

Durante los años más autoritarios fueron simples policías políticas, que espiaban, controlaban o reprirnían a cualquier grupo o individuo que se opusiera al régimen o actuara de manera independiente en la política o en la delincuencia, como una forma de perpetuar el viejo estilo de la política nacional. A raíz de que empezaron históricamente las transformaciones políticas del régimen, también los organismos de seguridad e inteligencia entraron en una etapa de transformación, que los ubicó en un lugar preponderante de la agenda política nacional.

Las políticas de seguridad e inteligencia van de la mano en su estructuración, de los caminos que tomó el exacerbado poder que emanó del presidencialisrno.

Estas organizaciones se caracterizaron porque sus principales actividades estaban en la operatividad, más que el procesarniento de información inteligente; tenían como uno de sus métodos favoritos el uso de la violencia; y en la selección de su personal el principal factor era la lealtad al jefe. Los aparatos de seguridad e inteligencia fueron un instrumento de coerción pensado para controlar a la población y a los responsables sólo les interesaban los resultados, no la legalidad de sus acciones.

Uno de lo hechos que ejemplifican las caracteristicas de estos cuerpos, fue la lucha contrainsurgente de finales de los años sesenta y principios de los setenta, en donde el ejército tuvo un papel preponderante, como parte del aparato de seguridad de Estado y el Estado rnismo perdieron en esa ocasión, la oportunidad histórica de inocular un proceso de legalidad y legitimidad que permitiera a la población en general percibir la diferencia entre delincuencia proverbialmente común y una amenaza al Estado, perdió la oportunidad de transparentar sus procedimientos y se volvió impune; lo que hoy conocemos como la corrupción de las fuerzas de seguridad tiene su historia en múltiples acontecimientos de este tipo.

Las reformas en los aparatos de seguridad e inteligencia han tenido etapas de transformación más por la apertura y la democratización del régimen, que por la visión y com-

promiso de los gobiernos; hasta la década de los 80 existieron cuerpos, agrupaciones y servicios, ligados a la seguridad pública, que evidenciaban la relación tan estrecha entre la manutención de prebendas y privilegios y su relación con el viejo régimen.

La degradación de los aparatos de seguridad e inteligencia fue inevitable por la impunidad recibida y porque los gobernantes y la sociedad no previeron los riesgos potenciales de dejar sueltas a organizaciones de este tipo. Tras esta lógica se encuentran varios problemas asociados a la "cultura de la seguridad"; es decir, a la forma como los gobernantes y la sociedad conciben a la seguridad y a la inteligencia.

Si los presidentes pudieron hacer esto, fue porque el Congreso fue un subordinado político, que nunca supervisó a estos aparatos. La mayoría de los medios de comunicación guardaron silencio o distorsionaron hechos de trascendencia y han tratado con ligereza asuntos como el narcotráfico y la violencia.

A partir de un hecho policiaco-político (1985, la muerte del agente de la DEA, Enrique Camarena) y en 1988 con la lucha democrática que se dio en los comicios de ese año. **El** país y sus aparatos de seguridad e inteligencia, entraron en una etapa de transformación en la cual ha empezado a entenderse mejor lo que no deben ser los aparatos de seguridad e inteligencia.

Para entender lo que pasa actualmente es necesario recalcar que estamos en medio de un proceso caracterizado por la interacción de tres variables:

1. La liberación de la economía y su apertura al mundo han desatado dinámicas contrarias al autoritarismo político. Por ejemplo, los inversionistas exigen la certidumbre de un Estado de derecho. De igual modo, se aceleró una internacionalización de la política y diversos actores están buscando aliados en otros países y, a la inversa, crecen los actores externos interesados en los acontecimientos mexicanos en un momento de la historia mundial caracterizada por la prioridad que reciben los derechos humanos y la democracia.

2. **En** un régimen autoritario la violencia estatal busca inspirar temor, porque el miedo es uno de los mecanismos que llevan al inmovilismo y facilitan el control. **En** México la utilización de la coerción ha ido perdiendo viabilidad por varias razones. Una es el recambio de la elite en el poder (la nueva no es democrática, pero es pragmática y entiende que la apertura al mundo impone limitaciones al uso de la violencia estatal). Otra causa es que las instituciones encargadas de la seguridad han sufrido una metamorfosis: creció la cantidad y la calidad de su armamento y equipo técnico y mejoró su profesionalismo, pero también modificaron

su disposición a usar la fuerza contra aquellos sectores que se han ido independizando de los controles autoritarios.

3. Los factores anteriores han facilitado la emergencia de nuevos actores o incrementado la fuerza de otros que ya existían. Pese a su heterogeneidad un buen número de ellos han coincidido en querer actuar con independencia del régimen y en la necesidad de fortalecer la democracia y ampliar el respeto a los derechos humanos.

Estas variables están transformando a México lo que, de manera indirecta, reduce el margen de maniobra ilegal de las instituciones de seguridad e inteligencia.

La etapa de redefinición legal, conceptual y operativa de los aparatos de seguridad e inteligencia forman parte de los acontecimientos de la década de los 90 en donde irrumpen mecanismos legales modernos, actores políticos que se transforman en voceros de la transparencia operativa y también se presenta la responsabilidad pública ante el respeto de los derechos humanos.

Los aparatos de seguridad e inteligencia que buscan su profesionalización y legitimidad pública, enfrentan el reto de la capacitación, conocimientos de métodos modernos de investigación, normas legales y administrativas acordes con su responsabilidad, cultura política democrática, apertura y sensibilidad ante el cuerpo social interesado en transparentar funciones y operatividad, pero antes que nada convirtiéndose en parte de la agenda de la transición y el desarrollo político y económico del México que se está forjando.

Es posible que estas transformaciones hayan sido determinantes para que los cuerpos mexicanos de seguridad e inteligencia hayan tomado una actitud relativamente abierta, y ciertamente responsable, frente a los últimos acontecimientos políticos. De ser así estaríamos ante un fenómeno que tiene precedentes en otros países.

Estas dinámicas -que simplemente se bosquejan- podrían fortalecerse y acelerarse si los partidos políticos en el Congreso y los medios de comunicación (y a través de ellos la sociedad) se decidieran a entender lo que son y buscan las instituciones encargadas de la seguridad e inteligencia de México. Ese conocimiento es indispensable para tener la capacidad de argumentar, y de presionar, a favor de controles sociales sobre esos aparatos, la explicación, deliberación y actualización del tema de los derechos humanos en estos aparatos, la coyuntura política y su importancia, para entender la necesidad de ir vislumbrando la creación de una institución nacional de seguridad pública operativa, para comprender con argumentos sólidos la importancia de los cuerpos de seguridad e inteligencia,

de todos sus miembros y sus responsables porque, para regresar al punto de partida, es absurdo y peligroso la ignorancia que existe sobre instituciones vitales en la seguridad y la democratización del país.

Por último, las ONG'S nacionales e internacionales, nos han permitido conocer algunos de los puntos de la agenda de discusión en materia de derechos humanos, en el país:

- Ampliar la protección de toda persona privada de su libertad.
- Investigar de manera imparcial los delitos y reestructurar al Ministerio Público.
- Profesionalizar los cuerpos policíacos contando con mejores métodos de investigación.
- Combatir y prevenir las graves violaciones de los derechos humanos.
- Ampliar los controles ciudadanos en materia de seguridad pública y vigilancia de los servidores públicos.
- Establecer límites a la jurisdicción militar con respecto a lo civil.
- Homologar la legislación federal y las estatales en materia de derechos humanos a los estándares internacionales contemplados en convenios, pactos y tratados militares, así como la jurisprudencia internacional.
- Incrementar la conciencia entre el personal de las procuradurías y de la judicatura de que no debe tolerarse la tortura y que los responsables de este delito deben ser sancionados penal y administrativamente.
- Los centros de reclusión deben estar sujetos al escrutinio de las organizaciones civiles, con el objetivo de impedir los abusos que sufren los reclusos por parte de las autoridades penitenciarias.
- Legislar sobre el derecho de las víctimas a la reparación del daño y a la indemnización de daños materiales y morales, con base en el reconocimiento formal de la responsabilidad del Estado cuando alguno de sus agentes comete violaciones a derechos humanos.
- Instrumentar penas alternativas para disminuir la sobrepoblación en las cárceles.
- Tipificar los delitos ambientales para que se complementen sanciones a las empresas que afecten derechos humanos, recursos naturales y el medio

ambiente de los pueblos indígenas.

- Legislar para hacer obligatoria la rendición de cuentas por parte de cualquier autoridad, en cualquier ámbito de gobierno, reconociendo el derecho de los ciudadanos a participar en el diseño de políticas públicas.

- Garantizar la plena e irrestricta libertad de los miembros del Congreso de la Unión, para ingresar a cualquier recinto militar, incluidos los cuarteles, para realizar visitas e inspecciones, así como para dialogar y conocer el punto de vista de los servidores públicos del nivel que se trate.

- Exigir la rendición de cuentas de la Secretaría de la Defensa Nacional.

- Establecer la ley de fomento a las actividades de los organismos civiles en apego a la declaración sobre defensores firmada por el gobierno mexicano.

Cabe señalar a este respecto, que la parte de la propuesta del gobierno actual en la materia, está contenido por algunas consideraciones hechas en este artículo, la parte de propuestas legales especializadas, se está afinando al interior del gabinete de orden y respeto para que, en su momento, se presente ante el poder legislativo, pero es evidente que lo que se realizará, deberá contemplar mucho de lo que la sociedad esté exigiendo, pero también la sociedad tendrá que modificar su cultura con respecto a la Ley y a la autoridad que la ejerce, así como al conocimiento que debe tener sobre el quehacer de las estructuras de seguridad y justicia del país. El reto está dado ojalá todos los involucrados pongan lo mejor de sí para lograr los consensos y poder combatir a la delincuencia de una manera más moderna, democrática y efectiva.

## Bibliografía


Aguayo, Sergio, *El panteón de los mitos, México visto por la élile estadounidense,* 1946-1990. Fotocopia. Cap. 111, IV Y V. México, 1998.

8obbio, Norberto. *Estado. Gobierno y Sociedad por una teoría General de la Polilica.* Traducción de José F. Femández Santillán, Cap. U!. México, Fondo de Cultura Económica.

_____ *El Futuro de la Democracia.* Traducción José F. Fernández Santillán, cap. 111. México, Fondo de Cultura **Económica.**

Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano,* México, Editorial Porrúa. Tercera Edición, 1979.

Karpen, Ulrich. *La importancia del Marco Jurídicc* ***para el Desarrollo Democrático,*** **en** "Contribuciones". Méxioo, Edil. Examen, 1999.

Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho* y *del Estado,* segunda parte: El Estado. Traducción de Eduardo Garcia Maynes. Reimpresión. México, UNAM. 1995.

Rincón Gallardo, Gilberto (coordinador). ***México en la encrucijada de su Reforma,*** **en** "Reforma Pactada, (ocho visiones de cambios en la paz)", LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Centro de Estudios para la Reforma del Estado. México, 1995.

Rodriguez Arredondo Rafael. *El Estado en México,* Instituto de Cultura y Desarrollo Politico. México, 2000, pp 8-35.

Saldaña, Javier, (coordinador). *Problemas* ***Actuales sobre Derechos Humanos, Una*** *propuesta Filosófica,* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie **PIE", núm. 88.**

Smist, Frank J., *Congress* oversees *tne United States Intelligence Comunity,* 1947-*1990.* Knoxville, The University of Tennesse Press. 1990.

Stein Velasco, José Luis. *El Estado Democrático de Derecho,* en Revista "Examen" no. 100, febrero de 1988, pp. 7-17.

*The need to know. The report ot the twentieth century fund task force on covert ecuon an american democracy, New* York, The Twentieth Century Fund Press. 1992.

# LA PREVENCiÓN DE LOS DELITOS: ELEMENTO FUNDAMENTAL EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

***DR. AGUSTíN HERRERA PÉREZ***
*Coordinador General de Asuntos Jurídicos*
*de la Secretaría de Seguridad Pública.*

## 1.- Presentación

Muchos aspectos justifican la elaboración del presente estudio, pero el más importante es que la prevención del delito es un elemento fundamental en la seguridad pública.

Por lo anterior, analizaremos el concepto de seguridad pública, los elementos que la integran y aquellos factores que se requieren para alcanzarla, análisis que realizaremos a la luz del Derecho Penal aplicado a las circunstancias actuales.

Las sociedades humanas, desde las más antiguas hasta las actuales, han buscado la convivencia en armonía, la interacción respetuosa, lo que podemos llamar la paz social, aunque siempre han estado presentes las conductas antisociales, las guerras, la lucha por el poder y toda clase de conflictos, de los cuales uno de los más graves ha sido la conducta ilegal, la que transgrede el Estado de derecho.

**En** efecto, el delito ha sido indudablemente una de las preocupaciones más serias del hombre, por lo cual se han combatido y reprimido las conductas antisociales, por lo general en forma brutal y violenta, con los resultados negativos que tenemos a la vista.

Todas las sociedades han utilizado el castigo como medio para disuadir a sus semejantes de realizar determinadas conductas, así es como se desarrolló el Derecho Penal, tipificando delitos, con castigos o penas, con la esperanza de acabar con el problema, pero a través de la historia se ha confirmado el fracaso de la pena como medio único para prevenir el delito, por lo que ha surgido la idea de prevención como un elemento fundamental para impedir su realización y evitar llegar a la aplicación de la pena.

## 11.- Política criminológica

Como sabemos, ninguna sociedad, y por supuesto la mexicana, no podrá evolucionar hacia el progreso, si no existe orden, respeto y paz social, para lograrla es fundamental la seguridad pública, la cual se alcanza a través de una serie de elementos o factores sobre los que se tiene que reflexionar, es decir, se debe desarrollar una política criminológica, que analice y desarrolle los elementos que deben constituirla, entre los cuales se encuentran los siguientes:

El incremento desmesurado de los delitos y de las distintas formas de la criminalidad, requiere de nuevos planteamientos en materia de seguridad pública y de prevención.

Todos conocemos sobre el incremento de la delincuencia, pero sólo lo sabemos a través de los datos que proporcionan las autoridades, y por supuesto son aquellos que tienen documentados, por ejemplo las procuradurías, únicamente tienen datos a través de las denuncias y asuntos que tramitan, pero hay mucho más detrás de esos datos documentales.

También existe el problema del crimen organizado y por otro lado la llamada criminalidad dorada, como se conoce aquella unión entre el poder y la corrupción, entre el crimen organizado y el poder político, que desafortunadamente se ha convertido en un fenómeno mundial.

Por otro lado, existe la criminalidad violenta, la cual va en aumento, pues ha seguido el camino que conduce de la criminalidad intelectual hacia la criminalidad de corte violento.

Otro aspecto fundamental, es el de la impunidad, la que se está convirtiendo en la regla y no en la excepción, lo común es que el crimen quede impune, por ejemplo los delitos de robo en nuestro país, alcanzan hasta un 99% de impunidad, la excepción es que el criminal sea capturado, en este delito y en muchos otros la llamada cifra negra es realmente preocupante.

La impunidad dificulta seriamente a la prevención del delito a la procuración y la irnpartición de justicia, es un problema en cuya solución deben participar los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, todos en el ámbito de su importante función, pero sin duda primordialmente el Poder

Legislativo porque es el que hace las leyes.

Este mal social es totalmente imputable a las autoridades en sus diversos ámbitos y competencias, por ello la ciudadanía manifiesta en diversas formas su inconformidad, uno de los elementos fundamentales que sostienen a un Estado, es su estructura legal y dentro de ellos la justicia, por lo que si en un Estado existe impunidad es una falla de las instituciones que imparten justicia.

El problema de la impunidad es que se da en todas las etapas, desde la función policial, la procuración e impartición de la justicia y en el derecho penitenciario, por lo que no lo resolverá sola una autoridad, sino es imputable directamente al Estado, el cual debe resolver integralmente dicha problemática.

La impunidad ha llegado a tal grado que parece ser un privilegio del que gozan los delincuentes o un derecho del presunto delincuente, pero sí es una concesión que les ha sido otorgada por las autoridades a quienes les reditúa enormes ganancias, los delincuentes no tienen respeto por la vida humana ni por ningún otro valor, pues no sienten temor a ser detenidos porque de antemano se saben protegidos.

Es increíble observar el extremo que ha alcanzado, a grado tal que se permite, por parte de las autoridades, que a la luz del día y con una gran publicidad de los medios masivos de comunicación, se cometan delitos sin que se sancionen, al amparo de una falsa bandera de justicia social.

De todos estos aspectos sobresale la problemática de ia prisión, la cual parece haber perdido su capacidad de inhibir el delito, y tal parece que las penas que ahí se ejecutan, son totalmente ineficaces, la crisis penitenciaria que se vislumbraba hace diez o quince años, se ha concretado en la actualidad, lo cual se tiene que enfrentar y obviamente buscar soluciones.

Cualquier ser humano que haya estado cinco minutos en un reclusorio, se habrá dado cuenta de que en su interior se desarrolla un mundo totalmente distinto al exterior, en los reclusorios coexiste un grupo humano con un entorno y una conducta muy diferente al resto de la sociedad, y no se trata sólo que dentro estén los malos y afuera los buenos, sino porque sus conductas se rigen por diferentes normas pero sobre todo por diferentes valores.

Dentro de los reclusorios se da todo un proceso de "prisionalización", el cual rompe con la cultura del que ingresa y le impone otra cultura que generalmente está impregnada de violencia fortalecida con el lenguaje y muchos hábitos de conducta que van desde la forma de comer, dormir, levantarse, acostarse, recibir visitas íntimas, además de asumir diferentes roles totalmente distintos a los que se viven en el exterior.

Las cárceles cargan con todo el final tortuoso del sistema e inclusive la prisión preventiva, la cual se ve incrementada por el largo tiempo que dura el trámite de los juicios.

La sociedad actual produce más delincuentes de los que puede contener en los reclusorios, y aunado a que ha resultado una falacia la supuesta rehabilitación, son dos elementos que han generado otros con la excesiva sobrepoblación y erogación de muchos recursos materiales humanos y financieros para mantenerlos en operación, por lo que es necesaria una revisión integral de dicho fenómeno social, ya que es un consenso general que los reclusorios son escuelas promotoras de la delincuencia, y quien ingrese es introducido a un proceso degradante de su personalidad y de su condición humana.

La inseguridad pública es el reclamo más urgente de la sociedad tanto a nivel colectivo como individual, la sociedad exige que las autoridades resuelvan el problema de la inseguridad existente a lo largo y ancho del país, ya que todos vivimos en carne propia el incremento de la delincuencia y de los delitos violentos, y tal parece que no hay autoridad que pueda detenerla.

Las autoridades han sido rebasadas por la delincuencia organizada y también por los delincuentes individuales, ambos protegidos por el espectro de la impunidad que afecta a todos.

No resulta difícil aceptar que actualmente se viven momentos críticos de inseguridad pública, con ejemplos muy evidentes en algunas zonas del territorio nacional.

Es importante expresar que nadie acepta el dolor de las personas o de las familias que son victimas de un delito, pero no podemos cerrar los ojos a las conductas delictivas que se dan en las zonas de pobreza extrema, que expresan sus inconformidades con machetes, o con armas reservadas para el uso exclusivo del Ejército, es responsabilidad de las autoridades vigilar y asegurar la paz social y el orden en todo el país, es importante la intervención de las autoridades y prevenir el fortalecimiento de la delincuencia organizada, pues sería infantil pensar que si los campesinos o los marginados no tienen para comer y alimentar a su familia, si puedan tener dinero suficiente para adquirir armas de uso exclusivo para el Ejército.

La inseguridad social se ha agravado por supuesto con el levantamiento temporal u ocasional de grupos armados, lo que pone de relieve a una delincuencia organizada con cuantiosos recursos tecnológicos y financieros que ponen en peligro inminente a la seguridad que debe de tener un Estado de derecho.

La inseguridad que se proyecta no sólo al ámbito nacional sino al de las

sociedades, que pone en peiigro el patrimonio familiar, nos da como resultado un enorme hueco en el régimen del Estado de derecho y contribuye a agudizar las acciones de corrupción e impunidad sin importar la escala social a que se pertenezca.

Actualmente la sociedad mexicana se enfrenta al incremento de la delincuencia y a su accionar con la utilización de una violencia extrema, lo cual ha adquirido magnitudes de alto riesgo social, lo que incide directamente en el orden jurídico imperante y en la estabilidad política e institucional.

En ese orden, creo que el elemento fundamental es el sentimiento de inseguridad que existe en ia ciudadanía, el cual va en aumento, aun cuando no existen los estudios suficientemente profundos al respecto, por todos es captable el sentimiento de inseguridad ciudadana, que nos lleva a sociedades atemorizadas y a confusiones muy graves y por lo tanto fácilmente irritables, por lo que si queremos una nueva seguridad pública y una nueva teoría de la prevención, es un elemento que se debe atender primordialmente.

Por estas razones, se debe conseguir la participación de la ciudadanía, la cual participa cada vez menos en apoyo y respaldo de la autoridad, ya que la gente no le cree, difícilmente acepta alguna línea o directiva que provenga de ella, por lo que en todo programa de seguridad pública y por supuesto de prevención del delito se tiene que promover la participación de la sociedad civil.

Es importante reiterar objetivamente que la magnitud del problema de los delitos, así como las medidas y acciones a realizar para su eficaz combate requiere de la participación ciudadana, debe tomarse conciencia de que la delincuencia es un problema que aqueja a la sociedad, que es parte de su propia dinámica y, por eso la propia sociedad debe intervenir para resolver los problemas que le afectan.

Estamos conscientes de que la criminalidad no desaparecerá, pero también sabemos que puede modificarse y sobre todo disminuirse notablemente, por eso es necesario reflexionar sobre la prevención del delito a través de la política criminológica.

Esto que llamamos política criminológica es el conjunto de medidas para llegar a la seguridad pública, por supuesto que con el objetivo de alcanzar la justicia social.

Una política criminológica debe incluir a la función policial, la procuración y administración de justicia, la readaptación social cada una, con sus características fundamentales para lograr sistemáticamente la prevención del delito.

## 111.- Los derechos de las víctimas

La protección de los derechos de las víctimas resulta una prioridad para la seguridad pública, sin dejar de reconocer y proteger los derechos de los inculpados, se deben proteger los derechos de las víctimas, para ser congruente con los principios de igualdad y equidad que sustentan a la legislación mexicana.

Precisamente a fin de salvaguardar de manera igualitaria y equitativa los derechos de todos los involucrados y de los afectados por la comisión de los delitos, es necesario analizar con sentido crítico el marco normativo que regula la protección de los derechos de las víctimas y ofendidos por los delitos.

En el sistema jurídico mexicano actual convive la delincuencia creciente, el desequilibrio procesal, la ilicitud, el abuso de autoridad, la arbitrariedad, la corrupción, la ineficiencia, lo cual constituye casi un cultura de la ilegalidad, si esto persiste no es difícil visualizar la calidad de vida de la sociedad en medio de la inseguridad y el delito.

Es casi un hecho que todos estamos expuestos a ser víctimas de actos delictivos, pues es un problema que no excluye a ninguna clase social ni zona geográfica.

Existen infinidad de causas que contribuyen a la situación actual de inseguridad y que conociéndolas podemos y debemos resolverlas de acuerdo a las circunstancias actuales.

Existen causas históricas como la composición étnica de la población, condiciones geográficas y climatológicas.

Existen causas económicas, como la inequitativa distribución de la riqueza, el desempleo, escasas expectativas profesionales, salarios insuficientes, falta de vivienda, etcétera.

Algunas causas de índole social, de las cuales podemos señalar la sobre-población, la disgregación familiar.

Causas de orden político-administrativas son: burocracia excesiva, incompetencia policial, corrupción, falta de voluntad para combatir la delincuencia, escasez de centros de reclusión.

Dentro de las causas más importantes encontramos las culturales, constituidas por el bajo nivel educativo, la crisis de valores, la impunidad y la promoción de la violencia a través de los medios masivos de comunicación.

Es por ello que debemos buscar una solución integral que vaya desde la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia, culminando con el sistema de readaptación social.

No debemos permitir que siga la línea del incremento delictivo puesto que ha alcanzado niveles importantes de organización, es decir el crimen

organizado se refiere a la estructura de grandes grupos dedicados a actividades ilícitas, establecidas con estructura directiva, cuadros operativos, acervo tecnológico, financiamiento importante, reiación con otras corporaciones criminales, programas de expansión internacional, proyecto de reclutamiento y control interno, es decir, cuentan con elementos similares a cualquier gran corporación.

Un ejemplo preocupante son las grandes corporaciones dedicadas al narcotráfico, las cuales han producido una gran acumulación de riqueza ilícita, pero que han logrado introducirla en los principales centros financieros con una gran capacidad de incremento productivo.

Para combatir lo anterior, el gobierno debe tomar acciones de protección a la ciudadanía, ya que en su totalidad es víctima potencial, debe imponer acciones de política interior tendientes a la seguridad nacional tanto económicas como sociales, como son de empleo, de salario, de comu-nicación social, de educación, de cultura que deben ser adoptadas por la sociedad civil, pero sobre todo establecer una legislación protectora de la víctima u ofendido por el delito, para lograr el justo equilibrio con el presunto responsable.

En teoría de la prevención del delito, la victimología nos ha dado caminos importantes, pues gracias a los estudios sobre las víctimas es como podemos tener datos precisos de la cifra negra.

La Constitución Política de nuestro país, en la última fracción de su artículo 20, establece el fundamento del llamado derecho victimal, tendencia a la cual debemos fortalecer, pues el delito es un fenómeno que tiene dos caras, la del delincuente y la de la víctima, por lo que debemos continuar sobre el trabajo con los derechos de la víctima y no sólo con los derechos del delincuente.

Es mucho más importante establecer los derechos de la víctima u ofendido por el delito, pues son los primeros que se violan con la realización del hecho delictivo.

Debemos establecer toda una teoría sobre la atención victimal, la cual se dirige directamente al apoyo de la comunidad, puesto que las probabilidades que toda la sociedad tiene de ser víctima son muy superiores a las que todos tenemos de ser delincuentes.

## IV.- La prevención del delito

El elemento de mayor importancia para el fortalecimiento de la seguridad pública es la prevención del delito, entendida como el conjunto de programas, servicios y acciones que tienen por objeto el mejoramiento del entorno social.

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

En la prevencron del delito se requiere fortalecer todos los órganos de la sociedad, para enfrentar el fenómeno de la delincuencia que se manifiesta en diversas formas, desde la presencia de delincuentes solitarios, hasta las bandas que integran el crimen organizado.

Uno de los objetivos de la prevención del delito es garantizar la convivencia social en un clima seguro, tiene como meta el bienestar social, por lo que no se debe permitir el establecimiento de condiciones inseguras o de riesgo, que siempre son aprovechadas en su favor por los delincuentes.

Siempre será de mayor justicia social promover acciones para reducir las causas de los delitos y conductas infractoras, que definir y ejecutar políticas para resarcir sus efectos.

Por supuesto que actualmente debemos tomar en cuenta las modalidades modernas de la criminalidad, con el elemento de la violencia generalizada y de la descomunal evolución tecnológica, los cuales son problemas que no pueden combatirse con medios tradicionales, ni prevenirse por un solo país, la globalización internacional no es sólo económica, pues uno de los ejemplos más claros que tenemos es la internacionalización del crimen.

La prevención implica un sistema de registros y muestreos estadísticos, y nos atrevemos a decir que es más importante que la persecución de los delincuentes y la administración de justicia, puesto que si existe un buen sistema de prevención del delito, definitivamente disminuirá el número de delitos, consecuentemente la persecución de los delincuentes y el trabajo de los jueces y en los reclusorios.

Reflexionando acerca de la prevención del delito, podemos analizar dos soluciones pragmáticas, que parecen ser las más difundidas, como son: el incremento de la policía frente al crecimiento del índice delictivo, se plantea como un cálculo de costos-beneficios, y por otro lado el agravamiento de las sanciones.

Pero como es comprobable, ninguna de estas posiciones ha demostrado eficacia, además de que la carrera numérica que se plantea con la solución del número de policías, conduciría a que algún día cada quien tenga su propio policía.

Agravar las sanciones en los códigos con la idea de que con ello se disuade a los criminales no tiene sustento, pues en la actualidad no existe ningún ejemplo que haya dado resultados, para sostener que la intimidación penal a través del agravamiento de sanciones sea un elemento para la prevención del delito.

Las soluciones planteadas no dejan de constituir medidas pragmáticas, y acaso populistas, para generar un sentimiento de seguridad colectiva, sin

embargo los resultados en todos los casos han sido ineficaces.

Lo que sí debe buscarse en todo momento es la seguridad pública que beneficia a la sociedad, que mantendrá la paz social necesaria para su convivencia y desarrollo, lo cual se podrá lograr contando con el elemento importante de una verdadera prevención del delito.

En la teoría se ha desarrollado, lo que conocemos como la prevención primaria, la cual está constituida por el conjunto de acciones que tienden a anticipar los impulsos o motivacíones delictivas, detecta con base en programas sustentados en la política criminológica, el condicionamiento y aprendizaje motivacional del delincuente, es decir sería vista como el conjunto de medidas adoptadas para evitar el nacimiento del delito, por ejemplo la presencia y vigilancia de la policía, las campañas publicitarias usadas por los medios de comunicación.

La prevención primaria, implica la actividad del Estado a través de sus diferentes órganos de gobierno tendientes al desarrollo social.

En la medida que existan fuentes de trabajo, hospitales, escuelas, viviendas, centros de recreación yen general un nivel de vida para la población, en esa medida se previene y se ayuda a bajar los índices delictivos, sobre todo si se busca la participación ciudadana.

La prevención secundaria consiste en la puesta en marcha de estrategias para intentar tomar el control de cierto índice delictivo, que lamentablemente ya ha aparecido, se refiere a los programas concretos dirigidos a combatir el delito.

La prevención terciaria o especial consisteen latomade accionesparaque el delito que apareció no se repita, por lo que se orienta básicamente a ia readaptación social que se le da al delincuente en algún centro de reclusión.

Por lo anterior, podemos afirmar que la prevención es otra forma de combatir el delito, por lo que debe ser uno de los ejes de la política criminológica.

En cuanto a la ley penal podemos aseverar que uno de sus objetivos es la prevención, pues disuade al delincuente, a través de hacerle saber cuáles son las penas a que se haría acreedor en caso de realizar determinada conducta, siempre y cuando realmente se aplique.

Un elemento importante y fundamental para prevenir el delito es evitar la impunidad, si el delincuente sabe que no quedará impune, indudablemente

lo pensará dos veces para cometer un delito, mientras el delincuente tenga la certeza de que no será sancionado, seguirá actuando, es decir, en la medida que el individuo sepa que existen muchas posibilidades de que lo sancionen si comete un delito, en esa medida dejará de actuar.

Podemos mencionar varios elementos o factores reconocidos para la prevención del delito.

### 1.- **La función preventiva de la policía**

Hasta la fecha pocos estudios conciben a la función policial como un elemento importante dentro del estudio global del sistema penal, siempre se ha desarrollado como una actividad estrictamente administrativa, la mayoría de los textos acerca del derecho penal no involucran a la Policía como uno de sus objetos de estudio.

Pocos penalistas se han preocupado por estudiar desde la teoría del derecho penal a la función policial, a nivel legislativo la producción de normas reguladoras de esta institución es escasa, inclusive la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de diciembre de 1995, sólo se refiere a la función policial indirectamente, por ello es menester ir construyendo la teoría acerca de la función policial.

Existen corrientes doctrinarias en la teoría penal sobre la cual se puede ubicar a la función policial, una de ellas es la concepción de la justicia absoluta, fincada particularmente sobre la idea kantiana de concebir al hombre como un fin en sí mismo y que en términos estrictamente penales proviene del derecho penal retributivo, frente a esta corriente aparece el utilitarismo benlhamniano que concibe al hombre como un medio para lograr otros fines y que se ubica en el derecho penal preventivo.

En el modelo retributivo, por el cual se busca la justicia, la función policial será la represión de la conducta delictiva, en consecuencia la policía reprime y persigue para conducir delincuentes a los órganos de justicia penal para que estos impongan y se ejecute la sanción.

En el modelo preventivo lo que se pretende mediante la policía, es anticiparse a la consumación del delito, en este modelo la policía investiga, detecta zonas y sectores sociales en donde pueden presentarse conductas delictivas, es decir, esta investigación implica el hecho de descubrir probables delitos y prevenirlos.

Los cuerpos policiacos han presentado graves problemas de corrupción por lo que es urgente llevar a cabo en todas las corporaciones policiales una selección estricta del personal de nuevo ingreso, y para aquellos que ya

forman parte de dichas corporaciones se debe fortalecer permanentemente la capacitación y adiestramiento, así como la modernización de todo su equipo.

Además se debe contar con la base de datos de todos los policías para evitar que personas con antecedentes penales ingresen o pertenezcan a las corporaciones policiales, todo lo anterior sin olvidar que se deben fortalecer y mejorar las condiciones de trabajo de los elementos policiales.

Es importante discernir sobre este tema ya que el sistema penal mexicano comprende un conjunto de instituciones destinadas a aplicar el derecho penal con pretensiones de control social que generalmente se inicia con la puesta en funcionamiento de la estructura policial tendiente a controlar el comportamiento humano desviado, es decir, la conducta delictiva.

La policía es la primera institución que enfrenta el problema delictivo, por lo que su actuar se observa como una actividad dirigida contra las conductas maias o inmorales, así el trabajo policial es preventivo con un carácter moralizador y por supuesto represivo de comportamientos valorados como transgresores con este mínimo de contenido ético.

Debemos señalar que las corporaciones policiales están en crisis, agobiadas por la corrupción, equipamiento deficiente, bajos salarios, inseguridad personal y familiar, es decir, han perdido efectividad en sus acciones, la delincuencia les ha ganado la partida.

Algunas de las causas de tal situación, son la pérdida de la unidad, de mando que origina el desorden y descontrol entre las propias corporaciones; la ausencia de una policía especializada por falta de capacitación y adiestramiento, el burocratismo por falta de actualización de las estructuras; la pérdida del sentido de pertenencia al grupo policía, por ausencia de moti-vación que impulse al cumplimiento del deber, por principios más allá del desempeño de un trabajo mal remu-nerado con altos riesgos y sacrificios.

En todos los niveles de gobierno, la llamada policía preventiva requiere de una reestructuración integral tanto en cantidad como en calidad, y se debe evitar el acceso a las corporaciones policiales por agotamiento de opciones de empleo, pocos ingresan por vocación y servicio; en resumen se debe impulsar un mejor nivel de vida para los elementos de las corporaciones policiales.

En razón de su estructura tradicional y de sus funciones la policía puede intervenir directa e indirectamente en la disminución del delito, por ejemplo con el patrullaje que realiza en calles y avenidas.

## 2.- La participación ciudadana

La participación ciudadana es esencial para la prevención del delito puesto que ésta es principio y fin a favor de la sociedad, por supuesto que la obligación primaria es de las autoridades, pero es indispensable para el fortalecimiento de la cultura victimal.

Es fundamental la participación de la ciudadanía, pero debemos estar conscientes de que a la sociedad no le corresponde hacer cárceles, nombrar jueces, hacer hospitales, centros de recreación, todo eso le corresponde a las autoridades, pero la prevención nos debe corresponder a todos, en ese sentido debe participar la sociedad civil.

A las autoridades les corresponde fortalecer todos los elementos que inhiban la realización de conductas delictivas, hacerle saber al delincuente que tiene muchos riesgos si decide cometer un delito, para desalentarlo de su intención; la autoridad debe equiparse con mejores patrullas, mejores servidores públicos, mejores reclusorios, abatir la impunidad, con lo que el potencial delincuente sabrá que hay una alta probabilidad de que será sancionado.

También debemos hacer difícil el trabajo del delincuente, porque existen una gran cantidad de delitos que se pueden prevenir si el ciudadano toma algunas medidas de precaución, con lo que hará más difícil el trabajo del delincuente, esto es la llamada prevención victimal consistente en una cultura de seguridad ciudadana.

## 3.- La educación

Se deben reformar los planes educativos para integrar programas de formación ética con el objetivo de establecer la cultura de la prevención del delito.

Estamos convencidos de que el principal medio de control social en la prevención del delito es la educación, pero sobre todo la que consiste en la enseñanza de los principios o valores que tienden a lograr armonía entre las relaciones interpersonales e intersociales, en lo cual la familia constituye el motor fundamental para la transmisión de este tipo de educación, constituyéndose en el agente decisivo en la prevención de los delitos.

## 4.- Los valores

El problema delictivo definitivamente se verá disminuido con la existencia de un factor moral social el cual está compuesto por tradiciones, usos y costumbres, como factores hereditarios con un sentido ético.

La ética, la moral o los valores también deben ser características de los encargados del cumplimiento de la función policial, de la procuración e impartición de justicia, es fundamental que las autoridades posean una base sólida de moralidad, disciplina y rectitud.

Es fundamental realizar acciones para lograr el cambio de actitud de la sociedad mediante un proceso constante de superación y práctica de los valores morales y humanos.

El camino más seguro para elevar la moral de un pueblo es la familia, por lo que para lograr el desarrollo de una cultura de prevención del delito es necesaria su participación.

### 5.- La escuela

Es indudable que la escuela, en sus diferentes acepciones, es la segunda instancia por la cual el ser humano recibe información académica y cultural, constituyéndose en un factor fundamental para la prevención del delito.

Las escuelas tanto públicas como privadastienen un papel fundamental, por lo que, insisto, se debe incluir en los programas educativos una verdadera educación cívica para formar ciudadanos participativos, responsables y enterados de las medidas tendientes a crear la cultura de prevención del delito.

Es una gran responsabilidad de las escuelas, pero sobre todo de los maestros para transmitir conocimientos respecto a la prevención de los delitos en las materias de civismo y ética.

Es necesario involucrar a las escuelas para que desde los niveles primarios hasta los profesionales y de posgrado tengan en sus programas el establecimiento de la cultura de la prevención del delito.

### V.- Experiencia internacional sobre prevención del delito

La experiencia internacional sobre prevención del delito, nos ha mostrado dos aspectos importantes, primero, que la represión o castigo han tenido poco éxito para prevenir el delito, y segundo, que tampoco se ha logrado la pretendida rehabilitación del delincuente.

Por otra parte, se han realizado muchas experiencias de disuación al delincuente, pero ninguna ha tenido una respuesta eficaz para controlar el problema, por la importancia del tema, la Organización de las Naciones Unidas creó en 1971, la Subdirección de Prevención del Delito, con sede en Viena, Austria, integrada por 30 expertos de diversos países, la cual realiza estudios y proporciona información respecto a la prevención del delito.

En 1974, Suecia crea el primer Consejo para la Prevención del Delito, le siguieron Inglaterra, Francia y Estados Unidos, los cuales en la década de los 80 crearon sus propios órganos con características distintas pero con un mismo objetivo: disuadir al delincuente y la prevención victimal, para que la gente adopte las medidas que lo hagan menos vulnerable.

## VI.- La seguridad pública

La seguridad es una necesidad en todos los órdenes, si no existe un sustento de paz y orden, ningún plan o programa tendrá éxito, pues si no existe orden, tranquilidad y seguridad, no se puede hacer planes sanitarios, laborales, económicos, etcétera, de manera que la seguridad es un presupuesto de casi todo.

El concepto de seguridad pública ha variado de acuerdo a las diferentes épocas y circunstancias y sobre todo a los distintos regímenes políticos, por lo que es necesario intentar precisar el concepto dentro de las circunstancias actuales.

Para algunos la seguridad pública consiste en la protección y permanencia de las instituciones sociales, para otros la seguridad pública es interpretada como defensa de la integridad del Estado, inclusive otros la han entendido como la conservación del orden jurídico, es decir, la permanencia del Estado de derecho.

Otras ideas más se han expresado respecto de este concepto, tales como: el mantenimiento de un estado de paz social.

Un concepto muy importante es que existe seguridad pública donde tenemos la certeza de que no seremos víctimas, de tal manera que la seguridad pública es la certeza de que nuestra vida, nuestros bienes, posesiones y derechos van a ser respetados.

Un Estado de derecho en donde se respeten los derechos fundamentales y esenciales del ser humano, como un ente pensante garantizado en su entorno social y natural, es un supuesto fundamental para que se realice el proyecto nacional.

La seguridad es y debe ser sinónimo de paz y tranquilidad de los gobernados.

Como hemos señalado, la seguridad pública tiene diversas implicaciones económicas y sociales, no sólo jurídicas y políticas, por ejemplo el desempleo, la pobreza, la pérdida de valores éticos, desgaste y conflictos políticos sociales, etcétera.

Las circunstancias actuales de inseguridad pública han provocado el justo reclamo de los ciudadanos para contar con servicios de seguridad pública eficaces y honestos, con una mayor capacidad para combatir las nuevas formas de la delincuencia.

Cuando los ciudadanos son víctimas de algún delito, o cuando se encuentran en una situación de emergencia, a punto de sufrir un acto delictivo se actualiza la seguridad pública como una obligación del Estado para con la sociedad, proporcionar seguridad a los ciudadanos es tarea ineludible del Estado, sin seguridad pública el ser humano no puede ejercer sus

libertades, ya que el delito afecta sustancialmente la tranquilidad y armonía necesarias para el desarrollo de las personas, para el trabajo y el progreso, en resumen para que las famílias vivan tranquílas y confíen en las autoridades.

El crecimiento de la delincuencia es una verdadera limitante para el ejercicio pleno de la libertad, por lo que la función fundamental de las autoridades es proporcionar esa seguridad pública, consistente en preservar el orden, hacer que se aplique el orden legal, para que los ciudadanos puedan ejercer plenamente todas sus libertades o garantías constitucionales.

Para cumplir con esa misión de las autoridades, se cuenta con los cuerpos policiacos, los cuales deben ser protectores de los ciudadanos y de sus libertades, por lo que se requiere una policía más profesional con capacidad de reacción ante el delito, que otorgue un mejor servicio a los ciudadanos.

Sería pueril mencionar que toda la seguridad pública recae en acciones de policía, puesto que hay una diversidad de causas que no podemos dejar a un lado y que se establecen a partir de las condiciones que, debemos reconocer, se dan para la comisión de un delito, mismas que la sociedad va creando o tolerando en el presunto sujeto activo del delito, como son: la voluntad del delincuente para delinquir, el establecimiento de condiciones propicias para llevar a cabo el delito y por último la percepción y confirmación por parte del delincuente, de que puede escapar a la acción de la justicia, en virtud de los grandes espacios de impunídad.

Por lo anterior, el tema de la seguridad pública se refiere necesariamente a varios elementos importantes como son: la coordinación y funcionamiento de los órganos de seguridad pública, que van desde los cuerpos policiacos hasta los relativos a la procuración y administración de justicia y, en último término, al sistema penitenciario.

Podemos afirmar que la seguridad pública se refiere necesariamente al ámbito del derecho pues se debe buscar que existan las leyes correctas y que se apliquen en sentido estricto, lo cual sin duda desalienta la comisión de los delitos y permite una convivencia civilizada y armónica entre las ciudades.

La teoría y práctica de la prevención del delito va más allá de la aplicación de la ley, suponer que su sola aplicación se previene el delito es un error.

La función de la segurídad pública en una de sus definiciones más aceptadas, es la de evitar el peligro o mantener el orden público mediante el empleo de la fuerza o el servicio público necesario para lograr la paz y la tranquílidad públicas, previniendo la realización de delitos o de faltas administrativas que vulneran el orden público

La seguridad pública no se logrará resolviendo únicamente el problema policial, pues constituye un problema mucho más complejo y trascendente en donde lo estrictamente legal es una respuesta inmediata, que no será la solución total pero sí, el pilar fundamental para el nuevo sistema jurídico penal mexicano.

## VII.- Marco constitucional de la seguridad pública

Artículo 21, párrafos cinco y seis; artículo 73, fracción XXIII; artículo 115, fracción 111, inciso H; artículo 122, fracción 11, inciso C, fracción IV, inciso G y fracción IX; artículo 123, apartado B, fracción XIII.

Así mismo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 26 y 30 bis.

A partir de la reforma del artículo 21, se establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación.

El nuevo artículo 21 constitucional, también establece que 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 de la ley para establecer un sistema nacional de seguridad pública", es una sugerencia, una propuesta de coordinación, que estará sujeta a los convenios.

Es evidente que tal artículo está aludiendo exclusivamente a la tarea policiaca en materia de seguridad pública, excluyendo los temas de administración de justicia y readaptación social.

Pero también debe extenderse a la persecución, a la administración y a la readaptación, ya que cada uno de estos temas y funciones también bscan evitar la comisión de delitos y la violación a los reglamentos de gobierno.

El artículo 73 constitucional, fracción XXIII, recientemente reformado faculta al Congreso de la Uníón en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento el Congreso, selección, promoción y reconocimiento a los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Incluye a la prevención, la cual queda al arbitrio de convenios.

La segunda parte de la reforma de la fracción XXIII, establece las bases para que la federación ponga el ejemplo a los estados y municipios en materia de organización y funcionamiento.

## VIII.- La seguridad como garantía constitucional

La seguridad es una garantía innata en el ser humano, sin embargo, no está reconocida como tal en nuestro ordenamiento jurídico.

El derecho a la seguridad es necesario para el desarrollo de las sociedades que requieren el reconocimiento y la protección del Estado.

Se reconoce la seguridad pública como función del Estado en el artículo 21 Constitucional, pero no como un derecho del ciudadano o garantía de seguridad pública, que formaría parte del sistema de derecho del ciudadano, de los valores nacionales a proteger, es decir, sólo se ha establecido como una función administrativa.

Como hemos podido observar el derecho a la seguridad es parte fundamental del ser humano y en ese sentido deberá ser reconocido por la Constitución, protegido por el Estado, para que a su vez se pueda ejercer frente a las autoridades que no cumplen cabalmente con el deber jurídico de garantizarlo.

Es tiempo de que el derecho a la segurídad pública sea elevado a la categoría de garantía constitucional, ya que es un derecho fundamental del ciudadano, y al considerarla en ese sentido se podrá ejercer frente a las autoridades, por lo que no es el Estado quien le daría su valor, sino la ciudadanía a través de los mecanismos idóneos de consulta y de participación ciudadana.

## Conclusiones

Como consecuencia del desarrollo del presente estudio relativo a la prevención del delito como un elemento fundamental para alcanzar la seguridad pública, podemos expresar los siguientes argumentos conclusivos.

A la prevención del delito no se le debe observar como una simple estrategia, con todo y la complejidad ya analizada, podemos afirmar que la prevención del delito debe ser el punto de partida y el objetivo de la seguridad pública.

Por otra parte no debemos olvidar que toda poiítica de prevención del delito debe enfocarse a que los núcleos de la sociedad mejoren en su calidad de vida.

La experiencia delictiva que ha vivido nuestro país nos hace afirmar que la política preventiva penal debe estar basada en el llamado modelo democrático de prevención del delito que consiste en la colaboración entre el gobierno y la sociedad.

Dentro del modelo de prevención del delito que hemos desarrollado en el presente estudio, existen muchos elementos o factores que contribuyen a la prevención o que propician las conductas delictivas, por lo que le corresponde a las autoridades fortalecer aquellos factores que coadyuvan a la prevención del delito y al mismo tiempo evitar o suprimir aquellos que conducen a las conductas delictivas.

Por lo anterior nos referiremos a los principales factores que propician la

prevención del delito, pero que si no se atienden, se corre el riesgo inminente de llegar en breve tiempo a una crisis en la seguridad pública.

En cuanto a la política penitenciaria se tiene que enfocar a reducir el número de los procesados y a resolver el problema de la prisión preventiva, se tiene que hacer cumplir los principios legales que rigen en nuestro sistema penal vigente, pues el principio de derecho que consiste en, "que toda persona es inocente hasta que no se pruebe lo contrario", esta vigente pero cada día se cumple menos, se tiene que realizar un estudio profundo de la legislación penal, pues aunque el principio de referencia se conoce, no se aplica ya que la realidad es, que sí se considera inocente, pero se le priva de la libertad, hasta en tanto se prueba la culpabilidad.

Por todo lo anterior, las acciones que deben tomar las autoridades para resolver el problema integral de la seguridad pública debe ser de inmediato para brindar a la población una respuesta eficaz pero en corto tiempo, para que se logre modificar la percepción de inseguridad que ahora le abruma, las autoridades deben detener inmediatamente el crecimiento de la criminalidad, antes de que se desborde y sea absolutamente inmanejable.

Independientemente de las reformas legales que pueden y deben realizarse, con la legislación vigente las autoridades pueden proceder a detener y a impedir que se lleven a cabo actos vandálicos, supuestamente menores, puesto que esos individuos, delincuentes habituales son los que se dedican o seguramente se dedicarán a los delitos graves, como el tráfico de drogas y el robo a gran escala.

Por lo anterior, es importante y esencial llevar a cabo las reformas legales para evitar el crecimiento de la población penitenciaria, ya que la gran mayoría de los ingresos son por infracciones y conductas relacionadas con los delitos menores, las cuales deben concentrarse en las infracciones que contemplen los bandos municipales a los que habrá que agregar los delitos menores.

Siempre se deben atacar las causas, para evitar las consecuencias, es por esto, que el enfoque de seguridad pública debe centrarse en el sistema de prevención del delito, para evitar que la delincuencia menor se desarrolle, es decir, se debe establecer la justicia cívica, inmediata y eficiente, que atienda a la comunidad realizando una justicia pronta y expedita, a través de los jueces cívicos, quienes en caso de acreditarse la infracción, deberán emitir una resolución breve que obligue a la reparación del daño, conmutable por el trabajo comunitario.

Con la puesta en marcha de un programa de sanciones inmediatas a las infracciones cívicas, los índices delictivos bajarán sustancialmente, por

lo que la población de los reclusorios empezará a reducirse, pues será menor el número de ingresos por delitos menores, ya que son los que más frecuen-temente se sancionan con una pena *privativa* de libertad.

Como señala el doctor Alejandro Gertz Manero: "El esfuerzo de seguridad debe concentrarse en un sistema de prevención que impida que la delincuencia incipiente prevalezca".

Por todo lo anterior, es relativamente sencillo concluir que la prevención del delito es un elemento fundamental para la seguridad pública y ésta es la que permite a la ciudadanía tener una convivencia armónica pues se desarrolla en un ambiente de orden, paz y respeto, y puede lograr su desarrollo integral, por lo que podemos afirmar que el *objetivo* de la seguridad pública es la paz social.

# LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA READAPTACiÓN SOCIAL

***DR. CARLOS TORNERO DíAZ***
*Comisionado del Órgano Administrativo*
*Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social*

El acto de prevenir socialmente está indefectiblemente vinculado a un estado de seguridad que trasciende a lo individual y se proyecta a la colectividad, a lo público que en sí mismo, bajo una dinámica determinada, representa lo social.

La prevención social y la seguridad, se pueden asimilar en una única acción que no es sólo conjuntiva, sino copular. Es la participación de dos entidades que se complementan y dan como consecuencia un tercer estado que permite la sobrevivencia y bienestar sostenido del hombre: condición de homeostasis, propicia para el desarrollo individual en el que cada individuo se repite permanentemente en el modelo humano.

La seguridad pública no es un logro de primera intención de una acción propuesta, siempre es consecuencia de una serie de factores preexistentes que en su función preventiva, cuando ésta es exitosa, dan lugar a un estado de equilibrio y bienestar duraderos.

Ante las perturbaciones existentes en la seguridad pública, debemos cuestionarnos sobre dos elementos fundamentales en la garantía de equilibrio social: la gobernabilidad y/o ingobernabilidad.

La gobernabilidad puede entenderse como la capacidad de administrar los intereses del puebio de una nación a través de una estructura administrativa denominada gobierno, que eventualmente podrá ser calificado de bueno o de

malo, dependiendo de la eficiencia y eficacia que demuestre en su desempeño.

Asimismo, como gobernabilidad puede entenderse la disposición de una sociedad para una convivencia armónica, respetuosa y que propicie el desarrollo del individuo y de los grupos.

En el caso que nos ocupa haré referencia al concepto primero de gobernabilidad y consecuentemente haré referencia al segundo concepto.

¿Cuál es la relación entre los fenómenos de gobernabilidad, ingobernabilidad, prevención social y seguridad pública?

Es evidente, y de todos sabido, que nuestro país vive una condición de inseguridad pública que alcanza visos de gravedad.

La inseguridad pública obedece a un estado de ingobernabilidad apreciable tanto en capacidad administrativa que se manifiesta ineficiente e ineficaz; como a la condición de la propia sociedad que dia con día se muestra con caracteres de mayor ingobernabilidad. Entonces estamos frente a una doble condición de ingobernabilidad que potencializa geométricamente el indice de inseguridad pública.

Se argumenta de manera reiterada que estamos en época de cambio: social, político, económico, ideológico y religioso. En el inter del argumentado cambio al que estamos sujetos, ocurren fenómenos consecuentes, entre ellos y de manera muy particular, la inseguridad pública.

De acuerdo a nuestra historia política-social, la transición se estaria dando tiempo atrás y no hasta ahora, recordemos que la "revolución institucionalizada" nos gobernó durante 71 años, por consiguiente los problemas que hoy vivimos indudablemente no son atribuibles únicamente a la transición puesto que ya colindan con un siglo de estar ocurriendo (de 1910 a la fecha). Tendrá necesariamente otra explicación, o de otra manera preguntamos ¿de que tipo de cambio se habla ahora para pretender justificar el índice de ingobernabilidad que puede estarse viviendo y la supuesta consecuencia de inseguridad pública?

Lo anterior exige reflexión, y antes de abordar sobre el concepto de prevención social, estoy obligado a puntualizar una doble lectura ¿es aceptable hermanar gobernabilidad y seguridad pública o ingobernabilidad e inseguridad pública?

Comencemos sobre el primer supuesto: Gobernabilidad y seguridad pública.

Gobernabilidad: Para hablar de gobemabilidad,' debemos comenzar por aceptar que esta posibilidad en buena proporción coexiste con el desarrollo integral de un pueblo, pero no únicamente del

desarrollo económico. Sin embargo, las alusiones que no siempre son lo precisas que fuera de desearse o el limitado entendimiento de quienes de ellas nos informamos, lleva a confundir fácilmente la condición de pobreza de un país directamente correlacionada a su desarrollo económico, esto es parte del fenómeno, pero la pobreza obedece a muchos otros elementos que podemos considerar metaeconómicos.

Veamos: en nuestro país, sin gran precisión de parámetros que definan la situación, se advierte de la existencia de aproximadamente 40 millones de habitantes que viven en la pobreza. En otras ocasiones el margen de pobreza abarca hasta los límites de colindancia de vida en la que se goza de un bienestar razonable; ahora, para retirarse del margen de colindancia del bienestar razonable suele emplearse la expresión de extrema pobreza pudiendo llegar hasta los pobres de solemnidad, en este caso, hablando de pobres de soiemnidad la cifra es menor a los 40 millones.

La consideración de lo que es "vida de bienestar razonable" es aquella en que no aparecen carencias frecuentes y fundamentales, de tal forma que si abarcamos pobres de solemnidad y aquellos que alcanzan vida de bienestar razonable, la cifra de pobres bajo este concepto amplio en nuestro país puede elevarse a 60 millones. De todos estos juegos apreciativos lo que podemos aceptar, sin lugar a dudas, es que México está habitado mayoritariamente por personas pobres o significativamente limitadas (40-60/100 millones de habitantes), de esto se obtendría una conclusión aparente: ¿si abatimos la pobreza el país resuelve gran parte de su problemática de ingobernabilidad (si de esto depende) e inseguridad pública? Pero, ¿qué se entiende por abatir la pobreza?, ¿el abatir la pobreza se logra otorgando dinero a los pobres o haciendo planes de distribución equitativa o a través de planes globales de desarrollo? No podemos ser tan concretos, la pobreza es un fenómeno sistémico, multifactorial, social, cultural e histórico. Es obvio que la solución no está en repartir dinero, ni siquiera en planes de desarrollo que den lugar a polos de abundancia creando, por lo regular, como contraste, otros de depauperación, no es la solución del problema, es más, suele agravarse.

El fenómeno de la pobreza, para su posible solución, efectivamente requie-re de transición, pero de una transición que revolucione desde lo remoto de nuestra historia -mucho de ello anquilosado que produce efectos perjudiciales- hasta la transición cultural, educacional, transitando hacia la cultura del trabajo, cultura para trabajary sabertrabajar. Este es el terreno de la ética social humanista. El plan de desarrollo prioritario debe ser el que se propicie a través del trabajo, del desarrollo del hombre en sí mismo, en su ser, y no en su poseer. Sara Timpson en la pubiicación del PNUD, en 1992, hizo la siguiente alusión en una ponencia; comenzando ella misma por transcribir

primero una oración birmana que dice: "Líbranos, Señor, del fuego, del hambre, del diluvio, de la pestilencia y del Gobierno" ; y en seguida continúa con la ponencia que intituló "Los pobres, Irrelevantes en la economia mundial", en esta ponencia la autora anota: "El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD en 1992, ha demostrado que el crecimiento en si no es solución para del desarrollo humano. No ha traído mejoramiento ni de los ingresos ni de la calidad de vida de los pobres, sino al contrario; su distribución ha resultado en más consumo para los que sobre-consumen. Quien ya tiene, recibirá. Además los pobres son cada vez más irrelevantes para la economía mundial, ya que en la adopción de tecnologías intensivasen capital, ni siquierasu mano de obra es necesaria en muchos campos. El resultado alarmante es que, de una manera creciente, su única interacción con los que ya tienen es a través de la violencia y el terrorismo". [2]

Lacerante la reflexión de Timpson (PNUD) lacerante al espiritu, pero sobre todo pareciera que intencionadamente nos hace sentir pobres en nuestros incipientes planes que aún no dan el resultado que desearíamos sobre gobernabilidad y seguridad pública. ¿Cómo esperamos resultados, simplemente dando un dinero al que no lo tiene?; éste, el pobre, está necesitado de evolución histórica y cultural y no únicamente de dinero.

Rafael Ruiz Harrell, en el libro *Criminalidad* y *mal qobiemo»* presenta los resultados de una investigación con anotaciones constantes de datos estadísticos como reforzamiento a lo que expresa, de esto me preocupa que la obra de Ruiz Harrell, nos haga sentir que la criminalidad depende de un mal gobierno, ¿qué vamos a entender por mal gobierno?; o dicho de otra manera ¿un buen gobierno terminaría o abatiría notablemente la criminalidad?; y ¿qué entendemos por un buen gobierno, ¿simplemente al que da?, ¿al paternalista o al represor y autoritario? En el supuesto de aceptar la existencia de buen gobierno, este buen gobierno no se da como tal aisladamente, siempre tendrá que ser el resultado de la existencia de un buen pueblo. Cuestión que nos lleva a pensar que, a lo que debemos aspirar es a un buen pueblo del cual pueda surgir un buen gobierno, de otra manera esperariamos que, mágicamente, ese ente llamado buen gobierno daría término a nuestros problemas.

La seguridad pública, comentamos, se logrará como consecuencia de la concurrencia de un estado de gobernabilidad en ambas formas conceptuado, que ya precisamos y es obvio que esto requeriría de un verdadero proceso de democratización.

"La democracia debe ser equitativa. No hay democracia en la injusticia social sistemática y secular. Tampoco si la sociedad y la economía no son sustentables [...] El tema de la falta de justicia -así mismo- es un problema

primordial [...] Estados de América Latina y del Caribe han manifestado su preocupación por dar respuesta inmediata a las demandas sociales de mejoramiento de las condiciones de imparcialidad, eficacia, constitucionalidad y celeridad de la procuración, administración y ejecución de la justicia. De hecho, el Derecho es un agente fundamental de desarrollo social, institucional, político y económico que, en consecuencia, le concede a la justicia un papel preponderante en el proceso de consolidación de la gobernabilidad democrática".'

En una de las partes iniciales del escrito se hizo referencia al concepto de gobernabilidad definido por la apreciación de la eficiencia y eficacia del sistema *administrativo,* estructura que reconocemos como gobierno y que precisamente tiene dado el poder del manejo de los recursos financieros, económicos, materiales, de legislación y de impartición de justicia. También hicimos referencia al concepto de gobernabilidad como la condición de un pueblo en su capacidad de *vivir* armónicamente y bajo normas de *convivencia* establecidas. En nuestro caso, en México, considero que la esencia de ambos conceptos de gobernabilidad deben ser profundamente *revisados* y analizados. puesto que hasta el momento, y cada *vez* más se está dando una consecuencia *aversiva* y de malestar que se *agrava* por la situación de inseguridad pública.

Hasta ahora se detectan fallas atribuibles al primer concepto de gobernabilidad -eficacia y eficiencia administrativa- pero estas fallas, al menos hipotéticamente, podrían ser enmendadas exigiendo al "Gobierno" el cumplimiento de sus deberes y compromisos; pero, se percibe una situación aún más *grave;* el pueblo, la sociedad han sufrido un deterioro notable en su condición de gobernabilidad. No es necesario alcanzar términos de exageración para que en nuestros días, y ya tiempo atrás, pero cada *vez* más, pueda hablarse de una "sociedad enferma" de cuyo malestar uno de los síntomas significativo es la inseguridad pública.

Es decir, estamos *viviendo* en condición de inseguridad pública por defectos, errores e incumplimiento de los sistemas administrativos. Pero también estamos *viviendo* inseguridad pública por malestar social que nace de nuestra propia *convivencia* y que no hace separación entre gobernantes y gobernados, la totalidad es el pueblo, lo que cambia entre los miembros de éste son los roles, funciones, designaciones y obligaciones. Bajo esta idea concluimos que la ingobernabilidad es de sistema y de sociedad, abarca ambos conceptos, y la inseguridad pública se incrementa en potencial geométrico.

De Héctor Rosada, de Guatemala, transcribo la siguiente fracción del título *Partidos para la democracia.* "Se habla a menudo de la crisis del quehacer político en el continente. Y me pregunto

-dice Rosada- si lo que realmente existe es una crisis de los partidos políticos, o no será más bien una crisis generalizada de la sociedad y de sus estructuras, crisis que el sistema político no es capaz de procesar. Cuando se busca ante todo la seguridad, se termina refiriendo el autoritarismo. Optar por la democracia, por el contrario implica aceptar un cierto grado de incertidumbre [...] Se participa en el proceso eleccionario aunque no se crea en la estructura de partidos -el autor se refiere a Guatemala pero lo importante es que en sus reflexiones termina por extenderlas al continente como se aprecia al final de la lectura de lo transcrito- pero al mismo tiempo, continúa el autor aludido, genera una conducta política que se realiza por fuera de los canales de representación. Los movimientos sociales se encargan de lo cotidiano, de los problemas que hay que resolver. Se ocupan del alto.costo de la vida, la permanencia en el trabajo, la seguridad ciudadana. Probablemente no se trata de una crisis de los partidos, sino de problemas de adaptación a las circunstancias reales. Estamos viviendo una crisis social en que la sociedad no es capaz de intermediación y que no se avizora una institucionalidad para resolverla [...] Estamos tratando de abandonar estructuras autoritarias para entrar a un estado participativo. Coincido en que históricamente los partidos han obedecido a ciertos sectores y no a la nación. Esta crisis no se limita a mi país sino al continente". [5]

La inseguridad pública se presenta bajo condiciones semejantes a las de la salud pública. Los hechos de inseguridad pública no son gratuitos, siempre cobran realidad ante una interrelación dinámica entre el agente y el huésped, tal como sucede en la patología. Así como no es aceptable hablar de la enfermedad y del individuo por separado, sino que debe aludirse al hombre y su enfermedad. Asimismo no es aceptable hablar de la inseguridad y el individuo por separado, debe hacerse referencia al hombre y su inseguridad. Es de entender que habrá tanta enfermedad como hombres sean susceptibles de enfermar y habrá tanta inseguridad como hombres sean susceptibles de inseguridad.

Lo anterior nos lleva a pensar que el planteamiento de solución de la inseguridad pública no está en rodear al individuo de elementos "protectores" externos. Estos son falsos mecanismos de defensa que no evitan el "sentimiento de inseguridad" y sí, al contrario, puede ocurrir que estos propios pseudomecanismos se reviertan en contra de aquel que se suponía protegido como suele ocurrir con la policía y otros "cuerpos de seguridad".

La salud, cuando existe, es inmanente al hombre sano y se refiere a un estado de equilibrio y de defensa del propio hombre sano.

La seguridad, cuando existe es inmanente al propio hombre seguro.

Hablar de prevención social y de seguridad pública es referirse a todo aquello que debe ponerse en práctica en el hombre mismo -no a su alrededor- para que desarrolle sus sistemas de seguridad; esto traducido a un grupo dará lugar a una sociedad segura. La prevención está en facilitar 105 elementos de desarrollo y no en "proteger" permanentemente a todos aquellos a quienes no se ha permitido su desarrollo por defectos en el impulso de crecimiento individual y democratización de las sociedades.

Frente al problema del crimen, manifestación última del estado de inseguridad pública, necesariamente y siempre se contraponen las acciones de prevención, que en su estricto sentido de prevenir por lo regular se reducen a una serie de fórmulas preestablecidas y estereotipadas que en poco o en nada resuelven sobre el problema. Una de las estrategias que se sugieren es establecer la política criminal de país combatiendo sus orígenes estructurales y las causas generadoras de conductas delictivas y antisociales mediante su prevención, promoviendo y difundiendo estrategias de prevención social. Resulta obvio que ante el problema de la prevención no se propone ni se resuelve realmente simplemente se recurre a la figura tautológica de repetir lo mismo en diferentes pensamientos. Se dice que el objetivo es prevenir y la estrategia es la prevención social ¿qué solución se ofrece? Ante este vacío de acciones de prevención frente al problema de la inseguridad pública, se prefiere recurrir a 105 medios represivos y de detención inmediata haciendo sentir que con esto se hace prevención.

Alessandro Baratta (Profesor-Doctor del *Institute Für Rechts-Undsozialphilosophie,* en la *Universitate-Des Saarlandes)* en su ensayo *Entre la politica de seguridad* y *la política social con grandes conflictos sociales* y *políticos,'* emplea un subtítulo "Prevención penal y no penal: la nueva prevención", nos dice que: "el control penal puede intervenir e interviene únicamente sobre 105 efectos. No puede intervenir, ni queremos que pretenda hacerlo, sobre las causas de la violencia y de la violación de derechos; en resumen, actúa sobre 105 resultados y no sobre ias causas de los conflictos sociales".

En segundo término "el sistema penal actúa contra las personas y sobre las situaciones y considera a 105 individuos, por medio del principio de culpa -que es un criterio de garantía y de autolimitación del sistema- como variables independientes y no como dependientes de situaciones"."

En tercer lugar "actúa de manera reactiva no preventiva, en otras palabras, interviene cuando las consecuencias de las infracciones ya se han producido, y no para evitarlas. Procede como la venganza, simbólicamente hablando ya que no puede olvidar la ofensa cuando ésta se halla consumada".'

Como consecuencia de lo dicho, el propio autor considera que este desarrollo teórico "tiene cierta correspondencia, en lo que respecta al desplazamiento del enfoque preventivo de la reacción penal posterior a la infracción, a formas de prevención no penales anteriores a la infracción en una línea directiva presente en las estrategias policiales y gubernamentales [...] Es, sin embargo, reciente y todavía relativamente "abierto lo que desde hace años lleva el nombre de "nueva prevención"."

Conforme al autor que venimos invocando hay tres niveles de prevención: "El primario, cuando se actúa sobre los conceptos sociales y sñuaconaíes para evitar que se favorezca la delincuencia y para procurar oondiciones favorables a oomportamientos legales; el secundario, cuando se haya directamente dirigida a evitar que se cometan infracciones; el tercer nivel, cuando se encuentra dirigida a evitar la reincidencia".

En lo ooncemiente a los destinatarios, se distinguen los programas de prevención dirigidos a los potenciales infractores, para que estos se abstengan de oometer las infracciones o, por el contrario, a las potenciales víctimas, para hacerlas menos vulnerables.

José Zamora G. (Profesor Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala) en su ensayo *Prevención* y *sistema penal,* (Revista *El Cotidiano* Núm. 90, julio-agosto 1998) en el recuadro inicial llama la atención: "El sistema penal está *estructuralmente* montado para que la legalidad procesal no funcione, sino que ejerza su poder, con un altísimo grado de arbitrariedad selectiva que, naturalmente, se orienta hacia los *sectores* vulnerables. Esta selección es producto de un ejercicio de poder que también está en manos de las agencias ejecutivas quienes tienen espacio legal para *ejercer* poder represivo sobre cualquier habitante, actuando cuando lo deciden y contra quienes lo deciden. Se reafirma así aquella actividad señalada. Los delincuentes siempre son los mismos extranjeros, pauperados, negros, etcétera. Ellos pueblan las cárceles ia la cárcel llegan los delincuentes fracasados!".

José Zamora G., en su disertación hace la siguiente consideración: "...así, el fin eminentemente prevencionista asignado al sistema penal se desenvuelve y *consagra,* con la aplicación de la *sanción,* la mal llamada corporal: la sanción privativa de libertad. Aplicación que pone fin a la actividad represiva del propio sistema y utópicamente *invoca* a tales fines preventivos".

La doctrina en general, *concuerda* en asignara la pena fines de prevención general y especial, ya sea porque *vaya* dirigida a la sociedad en su oonjunto o al individuo en cuanto transgresor; además de ello, cada fin general o especial se clasifica a su *vez* en fines posítvos o negativos. Así, el fin de prevención general positivo

dirigién-dose a la comunidad y reforzando su confianza en el sistema jurídico vigente afirmación del derecho; y el fin de prevención general negativo que pretende la intimidación a través de la amenaza legal para inhibir al potencial delincuente. A su vez, la prevención especial positiva, pretende la resociali-zación del infractor para habilitarlo a la vida social; mientras que la negativa neutraliza al transgresor mediante el intemamiento apartándole de la sociedad.

La previsión es la facultad intelectual que le permite al hombre disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades susceptibles de presentarse. De previsión, el acto es prever, y es facultad de la inteligencia anticiparse a conocer, a través de conjeturas, con señales e indicios que se reciben, aquello que pueda llegar a suceder. La previsión permite disponer de los elementos necesarios para la adecuada solución de los problemas que se presentan en la vida cotidiana de un individuo. Vivir atenidos exclusivamente al momento, no es táctico, pues se estaria sujeto a constantes indefenciones por falta de disposición de lo necesario para salir avante. Del prever se tiene la actitud de la prevención cuyo significado está dado en la previsión misma.

Si nos referimos a prevención social estamos haciendo alusión al concepto primeramente analizado y debemos aceptar que io que se previene o sobre lo que se hace prevención es sobre el hecho de que el hombre se mantenga en permanente o prolongado estado de adaptación que no da cabida a perturbaciones en el acontecer conductual.

La adaptación es un fenómeno fundamentalmente biológico cuyo concepto, en el caso del hombre, se hace extensivo al ámbito de lo psicológico y de lo social. Es el caso humano el que de manera exclusiva entre los seres vivos, requiere de adaptación bio-psico-social, para mantener un adecuado equilibrio.

Un concepto lógico y concreto de adaptación es: movimiento que a través de los procesos de asimilación -contacto del medio hacia el individuo- y acomodación -contacto del individuo hacia el medio- establece una interrelación entre el individuo y el medio ambiente que le rodea, dando lugar a un bienestar perdurable (homeostasis) que le mantiene en condiciones de ser vivo y en capacidad de crecer y desarrollarse en las esferas representativas de la integración del propio ser (en el caso del hombre estas esferas representativas son la biológica, psicológica y social).

La desadaptación es la desviación o la ruptura de cualquiera de las condiciones mencionadas en el concepto de adaptación.

Readaptación, es la acción y el efecto de volver a adaptar. *Ad-aptare,* significa la acción de acomodar una

cosa a otra, o realizar las acciones necesarias para que una determinada situación sea acorde con la regularidad de casos de la misma naturaleza.

Por readaptación social debe entenderse la acción y el efecto tendientes a lograr que un individuo vuelva a ser una persona adecuada al grupo social al cual habrá de ser reintegrada.

La adaptación social y en su caso la readaptación social es un fenómeno cuya existencia sólo es posible en un estado de seguridad pública.

Sergio García Ramírez -Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídica UNAM- en la intervención en el "Foro sobre seguridad pública en el Distrito Federal", realizado en la Asamblea de Representantes del Dístrito Federal, el 6 de febrero de 1995, reflexionaba que "... hablando con entera franqueza, [...] en la seguridad pública hemos olvidado la esencia de los problemas, para atender, en el mejor de los casos, sus apariencias y consecuencias. Y atenderlas, por cierto, siempre a medias. Hemos acumulado ilusiones y distracciones: Hemos incurrido en abandonos lamentables, o peor aún, en retrocesos culpables. Hemos destruido de un plumazo o de un zarpazo, instituciones necesarias y proyectos encomiables. Hemos permitido improvisaciones y corrupciones. Este es el saldo de muchos años de abandono, ineficacia e inconsecuencia."

Continúa el autor: "Hemos construido una sociedad injusta. Por injusta insatisfactoria. Y por ambas cosas peligrosa y lesiva. En eso reside la fuente de la inseguridad que hoy nos preocupa. Si queremos remediarla, preocupémonos por aliviar -ya que no podemos corregir ni podremos hacerlo en mucho tiempo-, las causas de la inseguridad que pueblan nuestras ciudades.

Preguntémonos: ¿es posible tener seguridad cuando hemos producido millones de desempleados?, ¿lo es cuando los jóvenes carecen de un horizonte cierto y los mayores se hunden en la aflicción y la desesperanza?, ¿es posible que haya seguridad cuando los salarios son insuficientes o irrisorios?, ¿es posible que la haya cuando las condiciones de bienestar individual y familiar se han enrarecido o desvanecido?, ¿es posible que exista cuando un abismo tan profundo como insolente, separa a un puñado de privilegiados, por encima de los avatares, de una muchedumbre de desvalidos, víctimas de todas las vicisitudes?, ¿es posible, en fin, que una sociedad injusta sea una sociedad segura?

Nos detenemos en esta última pregunta en cuya connotación se subsumen todas las anteriores interrogantes ¿cómo es posible que ante la injusticia, constante, permanente, y contaminante de los grandes grupos, podamos aspirar a una condición de seguridad individual,

seguridad del hombre, implícita a él y no simplemente que esté rodeado de ficciones de seguridad externa a él, incompatible, ininteligible y qué más que sistemas de seguridad advierten sistemas de agresividad?

La cuestión, si queremos que el hombre sobreviva como ente social, es que se mantenga en estado de adaptación permanente, o en caso contrario, le tendamos la mano para ofrecerle con qué y cómo readaptarse, para volver a tener el sentimiento de seguridad.

Retomando a García Ramírez nos dice algo que es de actualidad en nuestras preocupaciones y digno de consideración detenída. **El** autor argumenta: "No es razonable que queramos combatir la inseguridad en las calles y los hogares reformando la Constitución o expidiendo leyes prolijas para decir que está prohibido cometer delitos y que quien los cometa será severamente sancionado, como si no la dijeran ya, a voz en cuello, las normas vigentes".

Bernardo Romero V. -Protesor-Investigador en la Facultad de Filosofía, de la Universidad Autónoma de Ouerétaro- nos llama la atención al enfatizar "En los últimos años el discurso de la seguridad nacional ha sido sustituido por el de la seguridad pública, como legitimación de un conjunto de medidas punitivas y represivas de política criminal pretendidamente encaminadas a preservar el orden público y la paz social.

**En** términos generales y de acuerdo con matices propios de cada discurso, las políticas de seguridad pública pretenden legitimarse a partir de un pretendido incremento de la criminalidad y de los. niveles de inseguridad, y se caracterizan por una excesiva confianza en la participación de la policía y en los sistemas punitivos, especialmente en la pena de prisión"."

y de esta manera transitamos hacia la tolerancia cero, que en mi caso en particular convierto la idea en cero tolerancia a todo lo que sea expresión humana quizá lesiva, sí, pero cuyos orígenes arrancamos por decir están en las raíces de la injusticia, de la inequidad, de la prepotencia que se disfraza de seguridad pública y de la negación de toda manifestación humana que si existe debemos preguntarnos por qué, hay muchos por qué, tantos que mejor es reprimirlos, sancionarlos, castigarlos y vivir en aparente inmunidad logrando una sociedad callada, temerosa, inerme y que en el fondo acumula odio y violencia.

## Notas:

1 PNUD . "Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo" 1992. "Gobernabilidad y Desarrollo Democrático".

2 Ibid., "Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y del Caribe".

3 Ruiz Harrell, Ratael; *Criminalidad y Mal Gooiemo.* Ed, Sansores & Alguere; 1998.

4 Documento publicado por el PNUD, páginas 11 y 12.

5 Rosada, Hector; "Partidos para la Democracia"; *Gobernabifidad y Desarrollo Democrático en América Latina y del Caribe;* PNUD; Pág 21.

6 Publicado en el *"Cotidiano";* No. 90; Revista de la Realidad Mexicana Actual. Julio-Agosto, 1998.

7 Baratta, Ibid.

8 Baratta, Ibid.

9 Baratta, Ibid.

10 Romero V. Bernardo, *Las Estrategias de Seguridad Pública en los Regímenes de Excepción:* el *caso de* la *política de tolerancia cero.* El Cotidiano 90, julio - agosto, 1998.

# LA SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO: SU NORMATIVIDAD

***L/C. FEDERICO 51LLER BLANCO***
*Director General de Registro y Supervisión*
a *Empresas y Servicios de Seguridad Privada.*

La seguridad privada ha surgido en el mundo principalmente a partir de la década de los años ochenta, para llenar los espacios que no cubrían las fuerzas policiales tradicionales, en un entorno cada vez más complejo y ante amenazas crecientes por la inseguridad provocada por factores como el terrorismo y las crisis que han afectado a toda la población, pero particularmente a sectores que al paso del tiempo no pudieron recuperar los niveles de vida que en un tiempo tuvieron.

En este entorno mundial, nuestro país ha visto el abatimiento del entramado social con su secuela de escapes a empleos irregulares, las adicciones y un paso adelante, al crimen, menor en un principio, y más tarde organizado.

Ante este panorama, las empresas y los ciudadanos buscaron una protección para compensar lo que el Estado por sus propias limitaciones no podía ofrecer. En un principio las empresas de seguridad privada fueron apareciendo lentamente, aumentando el ritmo hasta llegar a ser exponencial en los últimos años del pasado siglo.

En México, la seguridad privada encontró su fundamento en la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, promulgada en 1995 y cuyo Título IV en tres artículos establece y define esta actividad, veamos:

## Título Cuarto
## De los Servicios de Seguridad Privada

Art. 52.- Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado; deberán obtener autorización previa de la Secretaría de Gobernación, cuando los servicios comprendan varias entidades federativas; o de la autoridad admínistrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad. Conforme a las bases que esta ley dispone, las instancias de coordinación promoverán que dichas leyes locales prevean los requisitos y condiciones para la prestación del servicio, la denominación, los mecanismos para su supervisión y las causas y procedimientos para determinar sanciones.

Art. 53.-Los servicios priva- dos de seguridad son auxilia-res a la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autorida-des y las instituciones de seguridad pública en situacio-nes de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

Los particulares que presten este servicio estarán impedidos para ejercer las funciones que correspondan a las autoridades de seguridad pública.

Art. 54.- Los particulares que se dediquen a estos servicios, así como el personal que utilicen, se regirán en lo conducente, por las normas que esta ley y las demás aplicables establecen para las instituciones de seguridad pública; incluyendo los principios de actuación y desempeño y la obligación de aportar los datos para el registro de su personal y equipo, y en general, proporcionar la información estadística y sobre la delincuencia al Sistema Nacional.

Como se observa, el primer artículo de este Título establece tres modalidades para operar por las empresas de seguridad privada: a) vigilancia y custodia de personas, b) protección a lugares o establecimientos, c) a bienes o valores incluyendo su traslado. Para cualquiera de estas modalidades es necesario haber obtenido la autorización de la Secretaría de Seguridad Pública (anteriormente de la de Gobernación), en todos los casos en que los servicios privados de seguridad se ejerzan en más de dos entidades federativas. Cuando sólo se lleve a cabo en el Distrito Federal o un Estado,

será la autoridad local competente la que debe dar su consentimiento.

El artículo 53 señala el carácter de coadyuvantes de la seguridad pública de los elementos de la seguridad privada, en casos de emergencia o desastres, pero enfatizando su diferenciación con la seguridad pública, al señalar que los particulares que se desempeñan en esta profesión están impedidos para llevar a cabo las funciones de los cuerpos policiales oficiales.

Finalmente el artículo 54 establece las condiciones y prin-cipios que deben regir la activi-dad, así como la obligación de las empresas de aportar perió-dicamente al Sistema Nacional de Seguridad Pública los datos rela-tivos al personal y equipo, así como sobre delincuencia.

Estas disposiciones más bien esquemáticas acerca del alcance y las funciones de la seguridad privada se enumeran y especifican con más propiedad en el artículo 20 del Regla-mento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública que a continuación se transcribe:

**REGLAMENTO INTERIOR**

Art. 20.- Corresponde al titular de la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada las siguientes atribuciones:

I. Expedir, suspender y cancelar las licencias oficíales individuales de portación de armas a los empleados federales, previa inscripción, en su caso, de las armas en el Registro Federal de Armas de la Secretaría de la Defensa Nacional;

II. Autorizar, suspender y cancelar las credenciales de identificación que expidan los responsables de las instituciones policiales al amparo de una licencia colectiva oficial de portación de armas, y que se asimilen a licencias individuales;

III. Regular los servicios de seguridad privada a cargo de particulares en la República Mexicana, conforme a lo dispuesto por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; dichos servícios comprenden la protección o custodia de personas; inmuebles e instalaciones; establecimiento y operación de sistemas y equipos de seguridad; de bienes y valores, incluido su traslado; registro de clubes o asociaciones de deportistas o similares de tiro o cacería y, en general, los relacionados con toda actividad vinculada directamente con los servicios de seguridad privada;

IV. Llevar el Registro Nacional de Empresas de Seguridad Privada;

V. Supervisar que el funcionamiento de las empresas que brindan el servicio de seguridad privada se adecue a las disposiciones legales en los términos de la autorización expedida;

VI. Aplicar las infracciones y sanciones que, por el incumplimiento de las normas jurídicas aplicables, incurran los prestadores de servicios de seguridad privada;

VII. Recibir las consultas de particulares que presten el servicio de seguridad privada, debidamente autorizado, respecto de la justificación para que su personal operativo pueda portar armas de fuego en el desempeño del servicio y, dar respuesta a través de la emisión de la opinión correspondiente;

VIII. Comprobar que el personal operativo de las empresas de seguridad privada esté debidamente capacitado;

IX. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos presuntamente delictivos de que tenga conocimiento en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley;

X Expedir, a costa del prestador del servicio, la cédula de registro al personal operativo, la cual será de uso obligatorio;

XI. Concertar con los prestadores del servicio acuerdos para la instrumentación de los planes y programas de capacitación y adiestramiento a través de las instituciones educativas de la Secretaría, y

XII. Las demás que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables y el Secretario.

Como se aprecia, el Reglamento ha confiado a la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, la supervisión de las empresas de seguridad privada, que comprende desde su registro, mediante el cumplimiento de los trámites establecidos en el Registro Federal de Trámites y Servicios especificados en el oficio circular publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2002, al de los elementos operativos de las empresas, lo que conlleva poder indagar sobre sus antecedentes, evitando que sujetos nocivos se infiltren en el personal de estas empresas.

Para cumplir con la obligación de supervisar las actividades de la seguridad privada, la Dirección de Supervisión, dependiente de la Dirección General, ha llevado a cabo visitas de inspección a las empresas, en las que se

verifica si sus actividades se ajustan a las condiciones bajo las que se les concedió el registro, y si se llevan a cabo en el ámbito territorial y en la modalidad autorizadas. En el primer semestre de 2002 se rea lizaron trescientas visitas en todos los estados del país y una segunda inspección está en curso para cumplir con el programa de visitar a las empresas dos veces al año.

Otra de las modalidades de la seguridad privada es la que en cumplimiento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos se lleva a cabo por las empresas que han obtenido autorización para prestar el servicio con armas, para lo cual debieron haber obtenido previamente de la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada una opinión favorable sobre su capacidad e idoneidad para dar esa protección y posteriormente, con base en esta opinión favorable, la Secretaría de la Defensa Nacional les otorga el permiso de partación de armas a las empresas, constatando que sus elementos hayan pasado las pruebas físicas, psicológicas y de no adicción, que les acreditarán aptos para cumplir con esa responsabilidad.

Los clubes deportivos o cinegéticos pueden gozar también del uso de las armas cuando han cumplido los requisitos que la Ley de la materia y el Reglamento Interno de la Secretaría de Seguridad Pública establecen, y sus socios se identificaron como personas con un modo honesto de vivir, libres de adicciones y sin antecedentes delictivos.

Al hablar de seguridad privada debe mencionarse que son muchas las empresas que aún no cumplen con los preceptos legales, ya que, desafortunadamente, son más que las que cuentan con un registro federal o expedido por los estados. Mientras 248 empresas tienen registro federal y 2258 -aproximadamente- el de los estados; debe aclararse, sin embargo, que muchas de estas supuestas empresas son pequeñas agrupaciones sin registro, que nacen y mueren sin haber crecido; cuyo número se calcula en varios miles. Esta situación se podrá combatir cuando exista un Reglamento Federal de los Servicios de Seguridad Privada, que sancione la práctica irregular de la seguridad privada, siendo de esperarse que el Reglamento que sobre la materia elaboró la Secretaría de Seguridad Pública Federal pueda ser aprobado próximamente por el Presidente de la República.

Además de un marco jurídico nacional necesario para homologar las legislaciones del país sobre seguridad privada, es necesario establecer parámetros de actuación para lograr que esta actividad mejore su profesionalización mediante la capacitación, tanto del personal directivo como de los elementos operativos, de acuerdo con las tres modali-

dades en que se ejerce. La Dirección General de Registro y Su-pervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada ha realizado el estudio a nivel país para conocer las condiciones bajo las que realizan las empresas la capacitación de su personal operativo a fin de, poste-riormente, establecer los parámetros, inductivos y avanzados, a que debe conformarse esa capaci-tación, así como los organismos (academias estatales o particulares) autorizados para tal efecto. Cabe recordar que la fracción VIII del artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, establece la obligación para la Dirección General de comprobar que el personal operativo de las empresas de seguridad esté debidamente capacitado.

Para estimar la importancia que ha llegado a tener la seguridad privada en el país, se calcula en 114 mil el contingente de elementos operativos de las empresas registradas y alrededor de 250 millos empleos indirectos a que da lugar. Asimismo, el monto de la operación anual linda en 4 mil millones de pesos, con una aportación al erario nacional de 1 mil 400 millones.

Por el auge que ha adquirido la seguridad privada y el papel que desempeña en el mantenimiento de un entorno de sana convivencia, es *necesario* que las autoridades federales y estatales vean que esta actividad se realice dentro de la normatividad, y que los ámbitos jurisdiccionales de competencia cuenten con legislaciones homologadas en aspectos tan importantes como el registro de las empresas, castigando con fuertes sanciones a las remisas; la investigación de antecedentes de los elementos operativos para evitar que las empresas sean refugio de malhechores; los requisitos acerca de los análisis y pruebas para comprobar la no adicción, y la capacitación adecuada de sus elementos en cada modalidad de la seguridad privada.

Como es previsible que durante algún tiempo subsistan las condiciones de intranquilidad que privan en el país, de lograrse las adecuaciones señaladas en el párrafo anterior, las aportaciones de la seguridad privada serán cada vez más eficaces, llegando a constituirse como lo señala el artículo 53 de la Ley de las Bases en valioso coadyuvante de las policías oficiales que operan en nuestro país.

# LA pOLIcíA y LA TOLERANCIA CERO

***L/C. RODOLFO ULLOA FLORES***
*Secretario Técnico de la Secretaría de Seguridad Pública.*

## 1.- Marco de referencia

Aún en las sociedades de alto bienestar individual y desarrollo social, se generan actos delictivos que el Estado debe perseguir, sancionar y prevenir.

Circunstancias internacionales propiciatorias de la violencia social y la delincuencia, así como la irrupción de fenómenos inéditos con profundas repercusiones en los esfuerzos globales de desarrollo de las naciones y en la estabilidad de las mismas, ilustran con nitidez la complejidad de los retos que directa o indirectamente encara hoy en día la seguridad pública en el orbe.

Desde esta óptica, no resulta casual el incremento de los índices de la delincuencia en México y el mundo, tal como lo consignan las Naciones Unidas en su Informe sobre el Desarrollo Humano 1994.

De modo simultáneo, circunstancias específicas de índole interna, identificadas con deficiencias en los procesos de planeación y articulación de la política de seguridad pública, han contribuido a la agudización de dicha problemática. El escaso énfasis en la prevención del delito, la ausencia de mecanismos eficientes de coordinación gubernamental, la obsolescencia de nuestro sistema de justicia y la presencia de actos de corrupción, han sido fenómenos que limitan las estrategias nacionales de seguridad pública.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que hasta la fecha se ha privilegiado

el combate a los delitos consumados (aunque de manera deficiente), más que a la prevención de los mismos. En este contexto, en materia preventiva existen dos tipos de problemas que deben considerarse para el cum-plimiento de los fines de la seguridad pública.

El primero se refiere a aquellos fac-tores sociales que por su origen y magnitud, corresponde atender de manera conjunta a los sectores público, privado y social. Entre ellos destacan:

- Desempleo y subempleo;
- Enfermedad;
- Pobreza extrema;
- Marginalidad;
- Conflicto de valores culturales;
- Incremento de las adicciones;
- Mayor violencia en el entorno social, intra familiar y en las conductas delictivas;
- Muertes violentas y accidentales, y
- Tráfico ilegal de migrantes, drogas, armas de fuego, vehículos y autopartes.

El segundo problema se refiere a fenómenos institucionales cuya solución provendrá de la adopción de una nueva cultura general de prevención.

- Impunidad;
- Escasa educación preventiva;
- Deficiente gestión pública;
- Desconocimiento del civismo y del contenido de los bandos de policía y buen gobierno;
- Improvisación y escasa normatividad en las faltas administrativas;
- Disfuncionalidad policial y falta de técnicas de comunicación y gestión comunitaria;
- Incumplimiento de los reglamentos de tránsito;
- Ausencia de estándares profesionales en materia de prevención y, en general, del trabajo policial preventivo;
- Aislada protección asistencial y tutelar a víctimas, menores y ancianos, y
- Limitada promoción institucional que propicie la participación de la sociedad en programas de prevención delictiva

### 2.-Diagnóstico

La generaclon de información (estadísticamente confiable) es una necesidad primordial para la elabora-

ción de políticas públicas que permitan, mediante la planeación adecuada, el combate eticaz contra la inseguridad.

Existen dos tipos de cifras -en ambos casos nada alentadoras-, las que se originan de datos proporcionados por la autoridad correspondiente, o sea el Ministerio Público, y las que se originan de estudios y encuestas (cifra negra), realizadas por organismos del sector privado y social.

Por lo que respecta a la información oficial, o sea denuncias presentadas ante Agencias del Ministerio Público del Fuero Común, en 2001 existe un incremento del 5.17% con respecto al año anterior, registrándose en el año 2000 un total de 1'368,122 denuncias, mientras que en el 2001 un total de 1'443,568.'

Siguiendo con las cifras oficiales, en el año 2001 existe un incremento con relación al año anterior, en los delitos de robo, lesiones dolosas y violaciones, siendo la excepción los delitos de homicidio doloso. Las denuncias de robo se incrementaron 5.2%, las de lesiones dolosas 1.9% y las de violación 0.3%, mientras que las de homicidio doloso se redujeron sólo 0.2%

En cuanto a la cifra negra, derivada de estudios y encuestas tenemos los siguientes datos:'

a). En 3.1 millones de hogares en México sufrieron lo menos un delito durante 2001.

b). El 4.2% de mexicanos fueron victimas de la delincuencia en 2001.

c). Los delitos referidos por las victimas -de los cuales el robo representa el 92%- son en su gran mayoría del fuero común.

d). El 66% de las víctimas de algún delito no reporta el mismo ante ninguna autoridad, principalmente porque le parece que sería una gran perdida de tiempo y que los trámites son largos y difíciles.

e). El 23% de la población ha abandonado actividades o hábitos cotidianos, como salir de noche por la inseguridad.

f). Los daños y las perdidas materiales ascendieron a 48 mil millones de pesos, monto que equivale al 0.83% del producto interno bruto.

Derivado de lo anterior, es evidente que el Estado necesita enfocar su política en materia de seguridad pública buscando y obteniendo resultados mediatos e inmediatos para satisfacer las demandas de la sociedad en general, y uno de los aspectos fundamentales para lograr

los mismos, es desarrollando estrategias y acciones eficientes para prevenir la comisión de conductas delictivas.

### 3.-La Policía Federal Preventiva (PFP).

### a).-Antecedentes y origen.

El proyecto de la Policía Federal Preventiva surgió con el propósito de actuar como elemento central de la estrategia del Gobiemo de la República, contra el crimen organizado y la delincuencia, no sólo buscando la prevención de los delitos federales, sino constituyéndose como una institución capaz de coadyuvar con las policías locales y ministerios públicos en la investigación de delitos de alto impacto.

Esta nueva policía, cuya Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1999, en su origen definió sus estrategias de operación con base en los siguientes criterios:

- Aprovechar los órganos de gobierno existentes y esquemas de trabajo que hubieran demostrado eficiencia.
- Dar una respuesta integral al problema de la inseguridad, cubriendo de manera inmediata necesidades urgentes y buscando soluciones de fondo a problemas estructurales.
- Operar bajo el principio de calidad.
- Privilegiar la inteligencia sobre la reacción o acciones de fuerza y volumen.
- Dar prioridad a la atención de los cinco delitos del fuero federal de mayor impacto social (secuestro, asalto en carreteras, tráfico de indocumentados, trafico de armas y narcotráfico), y
- Estructurar un cuerpo de excelencia basado en un riguroso sistema de reclutamiento, selección y capacitación, fundando su desarrollo en un Servicio Civil de Carrera que otorgue perspectivas y niveles de remuneración adecuadas.

El proyecto se inició con acciones concretas sobre tres ejes fundamentales, que dieron cuerpo a las áreas sustantivas de la nueva corporación:

- Establecimiento de las áreas de inteligencia de la PFP, ampliando la experiencia del Grupo Antiterrorista (GAT) y la Dirección de Protección del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), que había concentrado las tareas de producir inteligencia delictiva para

atender los delitos de alto impacto.

Unificación del mando de las policias federales preventivas atendiendo el principio de especialidad de la función policial. Se abandona el papel adjetivo que habían mantenido en los distintos sectores del Ejecutivo Federal (SCT, SHCP y servicios migratorios de la SEGOS).

Se definió un programa de incorporación gradual del personal existente, para enfrentar una reconocida situación de grave deterioro de las corporaciones. Existía un estado de "ficción policiaca", resultado de su natural abandono por la falta de especialización e inercias, que giraban en torno a una cultura de personalización del servicio.

Establecimiento de las Fuerzas Federales de Apoyo (antimotines y equipos de reacción inmediata), con el apoyo de la Secretaria de la Defensa Nacional.

**b).-Despliegue operativo:**

En año y medio de operación, la Policía Federal Preventiva ha logrado un importante avance en su cobertura:

- Despliegue de elementos capacitados en materia de aduanas, migración y derechos humanos en puntos fronterizos de alto riesgo con Estados Unidos, para la protección de indocumentados y desarticulación de bandas traficantes de indocumentados.

- Presencia en carreteras federales, puertos, aeropuertos, las fronteras norte y sur, así como recintos fiscales, aduanales y migratorios.

- Operación del Centro de Atención Telefónica como canal de comunicación directa de la población con la **PFP** para atender quejas y denuncias de los ciudadanos.

- Operación de una pagina web, en la que se ofrece a la población en general recomendaciones para prevenir delitos.

- Establecimiento de Convenios de Colaboración para la prevención del delito y fomento de la cultura de la denuncia.

**c).- Rezagos y limitaciones:**

Si bien es cierto que se han logrado avances importantes en la cobertura de la **PFP** y se han concretado acciones y operativos de suma trascendencia, aun existen algunas limitaciones e inercias que se han venido arrastrando entre las que destacan:

Descomposición administrativa y operativa de las corporaciones con las que se integró la Policía Federal Preventiva (Policía Federal de Caminos, Dirección de Protección del CISEN, entre otras).

Un nivel educativo diferenciado, lo que dificultó la formación de cuadros básicos.

Bajo nivel salarial.

Equipamiento e instalaciones escasos e inadecuados.

Falta de plazas para las áreas sustantivas y de apoyo a fin de completar la estructura no básica y plantilla operativa en la cobertura territorial y el nivel local.

Perdida de identidad por parte de los integrantes en el proyecto GAT (Grupo Antiterrorista)

Actividades de corrupcion desde los niveles superiores hasta niveles operativos.

**Readecuación de la función policiaca.**

Como parte de la reforma constitucional que pretende el GObierno de la República por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública para adecuar nuestro sistema de seguridad y justicia a fin de enfrentar con mayor certidumbre los retos que exige el cambio en esta materia, se proponen adecuaciones a las funciones de la policía preventiva que veremos más adelante."

**4.-Programa "Cero Tolerancia"**

**a).-Antecedentes en Estados Unidos de Norteamérica.**

El Programa "Cero Tolerancia" fue implantado en 1994 por el alcalde de Nueva York, Estados Unidos, Rudolph W. Giuliani, como medida extrema para abatir los altos índices de delincuencia en esta ciudad y en particular para recobrar la confianza de la ciudadanía en las autoridades del Estado.[4]

Este Programa cuenta con ocho subprogramas:

a. Retirar las armas de fuego de las calles de la ciudad.

b. Frenar la violencia juvenil en las escuelas y en la calle.

c. Expulsar a los narcotraficantes de la ciudad.

d. Quebrantar el ciclo de la violencia doméstica.

e. Reclamar los espacios públicos de la ciudad.

- Ruido excesivo.

- Autos estacionados en lugares públicos.
- Prostitución callejera.
- Mendicidad y vagabundez, en particular frente a cajeros automáticos.
- Limpiadores de parabrisas.
- Vandalismo GraffitL
- Vendedores ambulantes.
- Ciclistas que conducen sin cuidado.
- Clubes ruidosos y discotecas ilegales.
- Embriaguez en vecindarios residenciales que generan molestias a la ciudadanía.

f. Reducir ei crimen relacionado con el robo de autos.

g. Eliminar los altos niveles de corrupción en los cuerpos policíacos.

h. Recuperar los caminos de la ciudad (tránsito de automotores).

**b).-Estrategias generales:**

Entre las estrategias establecidas en Nueva York para alcanzar los objetivos del Programa "Cero Tolerancia", se encuentran:

- Elaboración de diagnósticos pormenorizados de los diversos problemas que afectaban la calidad de vida de la población de la ciudad en materia de seguridad pública.
- Diseño e implantación de procesos de reingeniería administrativa creando 76 edificios administrativos o comandancias que comprenden los cinco distritos que abarca Nueva York.
- Definición de una nueva misión, visión y objetivos de las diversas instancias con que cuenta el Departamento de Policía.
- Revisión y adecuación del marco legal.
- Lucha frontal contra la corrupción, reorientando principalmente el trabajo del Departamento de Asuntos Internos.
- Nuevo enfoque a las prácticas de vigilancia e investigación.
- Reorientación en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros.
- Obtención y el despliegue de tecnología de punta.

- Diseño, implantación y fortalecimiento de bases de datos adecuadas para la investigación policiaca.

- Coordinación con las diversas instancias de gobierno involucradas con el problema de la seguridad y la justicia.

- Revisión y modificación o adecuación de la capacitación y el entrenamiento a todos los miembros del Departamento de Policía.

- Participación de los diversos sectores de la sociedad y de la población en general en el diseño, elaboración y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad pública.

**c).- Evaluación y difusión.**

Después de seis meses de haberse puesto en marcha los diversos subprogramas, se realizo una evaluación de los resultados obtenidos y se presentaron ante el Alcalde propuestas específicas para mejorarlos.

Asimismo, se desplegó una política de comunicación social en la que los propios medios (prensa, radio y televisión), contribuyeron en el éxito del Programa mediante una posición crítica pero a la vez propositiva.

**d).- Aspectos más importantes en la aplicación de cada subprograma.**

**Retirar las armas de fuego de las calles de Nueva York.**

**Problemática:**

Entre 1960 Y 1992 las cifras del censo indicaban una disminución de la población de la ciudad de Nueva York de un 6%; sin embargo los homicidios que se cometieron con arma de fuego manual se incrementaron en un 1,900%, dejando como resultado la muerte de 1,541 personas y casi 4,000 heridos, mismos que costaron a los hospitales cerca de 12 millones de dólares.

**Práctica anterior al Programa "Cero Tolerancia":**

Antes de la operacron de este programa, la despistolización en la ciudad de Nueva York, era la simple confiscación de una pieza que podía o no haber sido utilizada en algún crimen. Difícilmente se confiscaba una arma para atacar una serie de crímenes relacionados.

**Estrategias del Programa:**

1. Volver a enfocar y extender los recursos de investigación:

   Para identificar y perseguir a todos los cómplices involucrados en la comisión de crímenes violentos;

Para identificar y perseguir traficantes de armas dentro y fuera de Nueva York, cada vez que se utilice un arma ilegal en esta ciudad;

Para utilizar detectives en los edificios administrativos y para reforzar cada arresto por arma, y

Para asignar responsabilidad del caso a nivel del edificio administrativo para motivar el trabajo de investigación y policíaco orientado en los resultados.

2. Volver a enfocar los recursos de vigilancia:

Para extender la Unidad de Crimen Callejero de la Oficina de Servicios de Vigilancia para atacar áreas específicas de alto índice de violencia con armas.

3. Revisary extender el entrenamiento:

Para preparar a los detectives en el desarrollo del caso de investigaciones por arma de fuego, captura de traficantes de armas de fuego ilegales, registro confidencial de informantes y búsqueda de órdenes de aprehensión,

Para preparar a los oficiales de policía a reconocer mejor las señales de posesión de armas y realizar mejores casos contra individuos que arresten.

4. Obtener y desplegar equipo de tecnología avanzada:

Para correlacionar armas que se utilizaron en más de un crimen pendiente, y

Para rastrear armas hacia vendedores ilegales por todo el país.

5. Apoyo al compromiso de seguridad.

Del público,' para identificar y ayudar a localizar a todos aquellos que posean, utilicen o vendan armas de fuego de manera ilegal en sus vecindarios, y

De la policía de tránsito y residencial, para seguir una estrategia de armas paralela.

**Frenar la violencia juvenil en las escuelas y en la calle.**

**Problemática:**

Una encuesta realizada por los Centros Federales para un control de enfermedades dio como resultado que más

de la tercera parte de los estudiantes de secundarias públicas (60 mil jóvenes), dijeron que fueron agredidos físicamente durante el año escolar. La quinta parte admitió portar arma, argumentando que es un elemento de disuasión muy efectivo.

De acuerdo a la oficina de censos, la población joven (19 años o menos) de la ciudad de Nueva York disminuyó un 25% entre 1970 y 1992; sin embargo, durante este mismo periodo, los arrestos entre el segmento joven de la población (prihcipalrnente crímenes violentos) aumentó dramáticamente.

Entre 1986 Y 1993, los casos con arma cargada en los cinco Juzgados de lo familiar (que sólo atienden asuntos de agresores que tienen 15 años o menos de edad), se incrementaron en un 600%.

**En** la ciudad de Nueva York se comete el 8% del crimen violento del país y el 13% de los robos, la mayoría de estos cometidos por jóvenes, lo cual da como resultado que en los juzgados de esta ciudad se procesen el 25% de los casos de robo en el país en los que se involucran agresores de 15 años o menos.

Cada día, cerca de 150 mil jóvenes (15% de los estudiantes), se ausentan de las escuelas de Nueva York. Como no se conoce cuántos de ellos son vagos, se puede inferir que un número significativo está comprometido con alguna conducta criminal. Un tercio de los sospechosos de robo en 1992, que describieron sus víctimas como de 15 años o menos, cometieron el ilícito en horas de escuela (9:00 a 13:00 horas).

**Práctica anterior al Programa "Cero Tolerancia":**

El Departamento de Policía de Nueva York (NYPD) no había revisado sistemáticamente sus principales políticas, estructuras y sistemas que tienen que ver con la violencia juvenil y las faltas de conducta de la juventud. Desde hacía muchos años, sus procedimientos estaban encaminados a cambiar las condiciones sociológicas, los patrones criminales y las demandas públicas por acción y trato especial.

La División de Servicios Juveniles tenía implementados varios programas para ayudar a los jóvenes "bajo riesgo", a través de tres Unidades: a) de coordinación de la liga atlética de la policía; b) de fugitivos, y e) de diálogo juvenil. Asimismo, conjuntamente con el Ministerio de Educación, participaba en el Programa Escolar para la Educación y Control del Abuso de Drogas (SPECDA), utilizando oficiales de la policía como maestros de jóvenes de 5º y 6º grado, sobre los peligros de la utilización de drogas y armas de fuego.

**En** cuanto a los informes que genera esta División, tienen únicamente fines de registro y contabilidad, ya que no

se introducían los nombres y registros de los agresores. Esta información, generalmente, no se utilizaba para fines de análisis criminal.

**Estrategias del Programa:**

1. Hacer de las escuelas los puntos de concentración de esfuerzos para la reducción de la violencia juvenil:

Al desarrollar un Plan de seguridad escolar para cada escuela pública;

Al desarrollar un Plan de seguridad escolar de verano para que cada edificio administrativo de la policía cubra las áreas en donde se congregan los jóvenes durante los meses de verano;

Al crear Corredores seguros para, por lo menos, una escuela problemática o agrupamiento escolar en cada uno de los 75 edificios de la ciudad; y

Al desarrollar personal de la Fuerza de detracción del sector entrenado especialmente, para servir en los equipos municipales contra la vagancia para localizar y regresar estudiantes que se ausentan de la escuela.

2. Volver a enfocar al personal y las prácticas de vigilancia:

Aproximación sistemática a la juventud;

Lista de agresores reincidentes;

Intensificar la División de Servicios Juveniles; y

Transferencia del Programa Escolar para la Educación y Control del Abuso de Drogas (SPECDA) a la Oficina de Servicios de Vigilancia y se descentraliza.

3. Volver a enfocar al personal y las prácticas de investigación:

Al solicitar, en casos en donde ha ocurrido cualquier acto de violencia juvenil, a todas las Unidades de investigación con base en el edificio adminis-trativo, para reforzar los casos, identificar, localizar y aprehender a cualquier cómplice y rastrear a cualquier vendedor de armas a menores; y

Al crear un escuadrón de detectives asignado a la oficina del Consejo Corporativo de la División del Juzgado de lo familiar, para encargarse del trabajo que realizan los escu-drones de detectives del edificio administrativo.

4. Revisar la política departamental respecto al crimen juvenil y las prácticas relacionadas con la escuela:

Al corregir y hacer consistentes todas las políticas y proce-dimientos del Departamento que tengan que ver con la población juvenil;

Al negociar nuevos protocolos con el Canciller del Ministerio de Educación para asegurar el informe a la policía de todos los crímenes que se cometan en o cerca de las escuelas y para facilitar la respuesta de la policía a la violencia juvenil, sin importar en dónde se ha cometido; y

Al reforzar la calidad de vida de las áreas cercanas a ia propiedad de la escuela (graffiti, ruido, alcoholismo y conducta desordenada).

5. Revisar y extender el entrenamiento:

Para proporcionar adiestramiento en video a la Oficina de Servicios de Vigilancia y al personal de la Oficina de Averiguaciones, en particular sobre el proceso de un arresto juvenil y todos los protocolos especiales que tengan que ver con las escuelas y los jóvenes;

Para proporcionar un entrenamiento comprensivo que asegure esfuerzos coordinados y efectivos de los oficiales juveniles, personal de la División de Servicios Juveniles, y los equipos municipales contra la vagancia; y

Para proporcionar instrucciones visuales para personal de vigilancia y detectives sobre cultura juvenil actual.

6. Crear una base de datos juvenil dentro de la División de Servicios Juveniles:

Al obtener equipo y programas especiales que cumplan con el objetivo;

Al introducir y crear referencias cruzadas de todos los informes juveniles, remisiones juveniles de vagancia, e información de bandas, en un formato que pueda ser utilizado por el personal del edificio administrativo; y

Al contar con una interfaz con el Servicio de Información de Justicia Juvenil del Juzgado de lo familiar.

7. Edificar sociedades de trabajo:

Con los padres de familia;

Con el Ministerio de Educación, directores de escuelas y la División de Seguridad Escolar;

Con los medios de comunicación; y

Con la policía de tránsito y residencial.

## Expulsar a los narcotraficantes de Nueva York.

### Problemática:

Los oficiales de justicia penal, ya sean oficiales de policía, fiscales, jueces, de correccional o de libertad condicional, se han dado cuenta a lo largo de muchos años que el motor principal del crimen urbano en los Estados Unidos es la droga. La gente roba y asalta para seguir utilizando drogas y hay gente que mata y mutila para seguir vendiendo drogas.

Entre 1980 y 1986 la actividad de las drogas creció rápidamente, quedando de manifiesto en los siguientes indicadores:

Las quejas sobre narcóticos llegaron a más del cuádruple (aumentando de 13 mil 135 a 58 mil 577).

La cantidad de efectivo confiscado durante operativos contra las drogas se triplicó (aumentando de 864 mil dólares a 2.9 millones).

El número de armas de fuego confiscadas por el personal de la División de narcóticos se duplicó y al siguiente año casi se triplicó (aumentando de 353 en 1980, a 695 en 1986 y a 962 en 1987).

La explosión de la cocaína apareció por primera vez en Nueva York en 1983. Para 1986, se podía encontrar prácticamente por toda la ciudad. En la actualidad el problema de la cocaína se mantiene como grave, pero existe evidencia de un incremento importante en el uso de la heroína. Durante los últimos cinco años, por lo menos el 25% de todos los homicidios en la ciudad de Nueva York estaban directamente relacionados con las drogas.

### Práctica anterior al Programa "Cero Tolerancia":

En 1988, después de que el oficial de policía Edward R. Byrne fue muerto por arma de fuego en Oueens, mientras custodiaba una casa que había sido bombardeada debido a que sus ocupantes testificaron sobre la venta de estupefacientes en el vecindario, el Departamento de Policía de Nueva York lanzó el primer TNT (Equipos Tácticos contra el Narcotráfico) al sudeste de Oueens.

La operación consistía en cuatro fases:

Operaciones *in fraganti* intensivas con equipos de supervisión cercana en una ubicación geográfica definida;

Saturación del área en cuestión con oficiales uniformados con la misión de eliminar las condiciones de calidad de vida que parecieran alentar el uso y venta de drogas;

Alentar a los residentes de la comunidad para dar información a los oficiales; y

Conseguir la ayuda de muchas otras agencias públicas.

Para finales de 1989, TNT era una operación extendida por toda la ciudad. En ese año, el NYPD realizó 79,200 arrestos por delitos o faltas de conductas relacionadas con las drogas. Casi cinco veces más que en 1980.

En 1993, el Instituto de Justicia Vera publicó un estudio de la operación del TNT, detectándose las siguientes deficiencias: Las operaciones del TNT no estuvieron bien coordinadas con los edificios administrativos; no se construyeron estrategias para las áreas de acción que reclamaba el TNT; las operaciones del TNT se planearon en áreas geográficas definidas para periodos fijos de tiempo, sin importar el impacto, y en la práctica, la recopilación de información y el análisis criminal no se compartieron sistemáticamente entre la División de narcóticos y los edificios administrativos.

Mientras que el Departamento de Policía de Nueva York ha probado su capacidad de alejar áreas de la ciudad de la influencia de los narcotraficantes, ha tenido recursos inapropiados, esfuerzos coordinados deficientes y una participación bastante limitada del personal de los Servicios de Vigilancia.

**Estrategias del Programa:**

1. Proporcionar a la vigilancia responsabilidad para la detección y el éxito final:

Al recolectar información de oficiales de guardia, organizaciones del vecindario, Comandantes del Edificio Administrativo, la División de Narcóticos y otras fuentes, los comandantes municipales de vigilancia darán prioridad a las áreas detectadas para eliminar el tráfico abierto y a puerta cerrada.

2. Volver a enfocar el personal y las prácticas de vigilancia:

Al dirigir al personal de vigilancia, incluyendo uniformados, para actuar contra la actividad del narcotráfico de la que sean testigos y para responder a quejas sobre la actividad del narcotráfico en lugares públicos;

Al abastecer de personal uniformado como respaldo a los operativos de los Equipos

estratégicos de narcotráfico y armas (SNAG);

Al permitir a los oficiales de la Unidad de refuerzo contra el narcotráfico callejero del edificio administrativo que sirven en los puntos de observación, trabajar con ropas comunes y proporcionar estrecha supervisión de estas unidades para prevenir la corrupción; y

Al proporcionar a los comandantes del edificio administrativo responsabilidad para encargarse de áreas seleccionadas por los equipos estratégicos contra en narcotráfico y armas.

3. Volver a enfocar el personal y las prácticas de la división de narcóticos:

Al volver a dirigir los equipos estratégicos contra el narco-tráfico y las armas (SNAG) para conducir actividades *in fraganti* agresivas contra armas, así como contra narcotraficantes en ubicaciones seleccionadas cada vez y *en* donde sean necesarias en una base de "7 días a la **semana";**

Al utilizar divisiones del OCCB para tomar acción correctiva cuando las operaciones del SNAG no puedan cubrir al suplente u otras condiciones en o cerca de las escuelas y otras ubicaciones detectadas;

Al volver a enfocar los esfuerzos especiales de la división de narcóticos para arrestar a cualquier traficante buscado en las órdenes de aprehensión del tribunal por delitos de narcotráfico dentro de las áreas seleccionadas;

Al enfocar los esfuerzos especiales de la división de narcóticos al ejecutar casos contra narcotraficantes callejeros y medianos dentro de las áreas detectadas; y

Al asignar un módulo de la división de narcóticos para trabajar con detectives de homicidios para realizar conexiones entre asesinatos y la actividad de narcotráfico.

4. Extender, concentrar y coordinar la actividad de captura:

Al dirigir a los Comandantes del Edificio Administrativo con la División de narcóticos para identificar las ubicaciones exactas dentro de la actividad del narcotráfico y designar aquellas localidades para concretar esfuerzos;

Al poner a la Unidad de Refuerzo Civil recién extendida a utilizar varios medios legales para cerrar lugares en donde la actividad criminal tenga lugar;

Al listar tanto el personal de la División de narcóticos como de vigilancia para confiscar autos utilizados para transportar drogas en las localidades detectadas y otras áreas que los comandantes del Edificio Administrativo consideran de prioridad;

Al capturar inventario en todas las ubicaciones de pertenencias del narcotráfico, realizar arrestos y cerrar tales localidades; y

Al extender los esfuerzos con los oficiales de los abogados de distrito y los oficiales de los abogados de Estados Unidos para iniciar los procedimientos de pérdida de derechos contra arrendatarios que, con conocimiento de causa, han permitido que sus edificios se conviertan en paraísos de la actividad del narcotráfico.

5. Volver a vigorizar el refuerzo contra la actividad del narcotráfico de alto nivel;

**Al** enfatizar la reciente decisión de la administración de refuerzo contra el narcotráfico de Estados Unidos de utilizar su oficina de Nueva York para enfocarse en las organizaciones locales más que en las internacionales;

Al visualizar los esfuerzos coordinados de la División de investigación contra el crimen organizado del OCCB y el FBI para conducir las investigaciones contra el narcotráfico de alto nivel que involucren grupos específicos de narcotraficantes, importadores y distribuidores;

Al conducir hacia las investigaciones de la División de narcóticos de agresores relacionados con drogas a escala media y alta, a través del ejercicio de informantes confidenciales registrados, operaciones cubiertas, tácticas de indagación y cualesquier otro medio legal necesario; y

Al continuar la expansión de la base de datos del Rastreo de investigación de narcóticos de agresores reincidentes (NITRO) para rastrear a los agresores con una serie de delitos relacionados con el narcotráfico identificados por el Departamento.

6. Revisar y extender el entrenamiento:

- Al proporcionar a los ejecu-

tivos de la policía resúmenes de la nueva estrategia;

Al proporcionar al personal de vigilancia, videos sobre el proceso de un arresto relativo al narcotráfico; y

Al proporcionar a los oficiales de policía entrenamiento en videos sobre técnicas de refuerzo contra el narcotráfico seguras y efectivas, proceso de evidencia adecuada y testimonial en la corte.

7. Revisar las politicas departamentales:

Al revisar el protocolo de la División de comunicaciones para aclarar la responsabilidad de vigilancia en la actividad de refuerzo relacionado con las drogas en todas las áreas públicas, dentro y fuera de edificios; y

Al aclarar las responsabilidades de refuerzo de todos los miembros del servicio, ya sea con uniforme de vigilancia o no, considerando la actividad del narcotráfico ilegal.

8. Edificar sociedades de trabajo:

Con el Departamento de policía de transito y residencial;

Con el Departamento de corrección de la Ciudad para acomodar los arrestos y aprehensiones crecientes;

Con el Departamento de población y la División de ciudadanos bajo palabra para alentar los arrestos, dentro de las áreas seleccionadas de violadores a la libertad condicional y bajo palabra de aprehensiones que tienen relación con el narcotráfico; y

Con el público para asistir en el mantenimiento de calles y vecindarios en donde las condiciones de narcotráfico se han mejorado.

**Quebrantar** el ciclo **de violencia doméstica:**

**Problemática:**

Los datos de la encuesta sobre el crimen nacional han demostrado que las mujeres son las víctimas de los crímenes violentos que se cometen por miembros de la familia en un promedio de tres a uno en relación con los hombres.

La violencia doméstica conduce a otros crímenes contra mujeres que ya han sido víctimas. En estudio publicado por el Departamento de Justicia de Estados Unidos en 1986 indicó que durante los primeros seis meses después de un incidente de violencia doméstica, el 32% de las victimas son atacadas de nuevo.

Aunque las mujeres encaran cerca de un tercio del riesgo de asesinato cometido por hombres, se encuentran más de cuatro veces en peligro de ser asesinadas por sus esposos u otros compañeros íntimos.

Asimismo, el 70% de los hombres que han abusado de su compañera también abusan de sus hijos. A medida que la violencia contra las mujeres se hace más severa y más frecuente, los niños experimentan un 300% de incremento en violencia física.

Los hombres que vieron a sus padres atacarse físicamente entre ellos, son tres veces más susceptibles de golpear a sus esposas que aquellos que no (35% contra 11 %). Los hijos de los padres más violentos golpean a sus esposas un promedio de mil veces más que los hijos de padres no violentos. El Hospital General de cirugía estima que el 30% de todas las visitas femeninas a la sala de emergencias son el resultado de asaltos domésticos.

**Práctica anterior al Programa "Cero Tolerancia":**

Como resultado de un acuerdo ordenado por la Corte, el nuevo Departamento de Policía de Nueva York instituyó en 1979 una política de arresto por oficio en ciertos casos en donde la policía responda o descubra situaciones de conflicto familiar.

Los métodos actuales de mantener las estadísticas dificultan determinar si esta política se ha seguido correctamente. Por ejemplo, el sistema de rastreo del Departamento, que utiliza datos de ios informes de quejas y el sistema contable en línea, cuenta sólo las ofensas más serias. No obstante, las violaciones a las Órdenes de protección y otros arrestos relacionados con violencia doméstica no se capturan.
El Departamento no tiene un sistema para identificar y rastrear llamadas recurrentes; entonces, no hay manera de alertar a los oficiales de policía en el campo sobre lugares que han tenido numerosas llamadas para pedir ayuda en el pasado o un historial de violencia. Bajo el sistema actual, no existen procedimientos para clasificar una llamada al 911 tal como un pleito doméstico.

El Programa de prevención a la violencia doméstica (DVPP) que se desarrolló junto con los Servicios a la víctima (VS) y el Departamento de Policía de Nueva York (NYPD) han intentado mejorar la práctica actual. Sus objetivos principales son reducir el número de incidentes de violencia familiar, brindar asistencia a través de referencias adecuadas y consejería, e identificar y arrestar a los agresores.

**Estrategias del Programa:**

1. Rastreo y registro de todas las llamadas de incidentes domésticos.

A fin de descubrir los patrones de violencia doméstica y, por consiguiente, identificar las condiciones particulares y situaciones que requieran atención especial, el Departamento de Policía de Nueva York implementará un nuevo sistema de rastreo comprensible. Este sistema utilizará nuevos métodos de búsqueda y recopilación de la información.

2. Revisar las directrices y procedimientos departamentales:

Al enfatizar una estrategia proactiva, técnicas de análisis sofisticadas y tácticas de solución de problemas para reforzar la ley e impedir la violencia familiar;

Al proporcionar una alta prioridad en la respuesta a llamadas que tengan que ver con una violación de una orden de protección; y

Al buscar los cargos, en una base piloto en un municipio, al desacato penal en violaciones del Juzgado de lo familiar, así como las órdenes de protección del Juzgado de lo penal.

3. Revisar y extender el entrenamiento:

Al entrenar a los Oficiales de prevención a la violencia doméstica *(DVPO)* para analizar la recolección de datos a través del informe de incidentes domésticos para descubrir patrones de abuso y utilizar esos datos como medidas preventivas;

Al entrenar a los investigadores de violencia doméstica para utilizar patrones identificados por los DVPOS para conducir una investigación completa y coordinarse con la oficina de abogados de distrito para alentar la persecución de los agresores; y

Al entrenar a todos los miembros del servicio, uniformados y civiles, respecto a los procedimientos departamentales corregidos y sobre las nuevas leyes que conciernan a la violencia doméstica y sobre la necesidad de tratar a la violencia doméstica tan seriamente como cualquier otro crimen violento.

4. Volver a enfocar los recursos departamentales:

Al volver a desplegar los recursos departamentales a través del establecimiento de un oficial de prevención de violencia doméstica en cada

Edificio administrativo y un investigador de violencia doméstica en cada escuadrón de averiguaciones del edificio administrativo; y

Al utilizar la tecnología para registrar y rastrear inci-dentes domésticos y tomar pasos preactivos para combatir la violencia en el hogar al descubrir patrones de abuso.

Reclamar los espacios públicos de Nueva York.

Problemática:

El derecho de los ciudadanos del uso libre y gozar de sus espacios públicos se ha visto deteriorado por las persistentes acciones de individuos involucrados en ciertas conductas:

- Los "altavoces de los autos" en altas horas de la noche, motocicletas excesivamente ruidosas y en algunas ocasiones disturbios inso-portables. Existen 251 lugares por toda la ciudad que tienen un problema de "carros con altavoces" y 170 lugares que tienen otro tipo de problemas relacionados con el ruido. En 1993 el NYPD condujo 11 operaciones captura de sonido y confiscó 147 vehículos.

- Autos estacionados en lugares prohibidos.

- Prostitutas callejeras, que en ocasiones realizan su actividad sexual en el carro estacionado de su protector. Proliferación de casas de prostitución.

- Los mendigos y vagabundos ubicados frecuentemente frente a cajeros automáticos. De 1986 hasta junio de 1992, el NYPD levantó cargos a 1 mil 113 personas que violaban el estatuto de mendicidad.

- Los limpiadores de parabrisas que obstruyen las entradas a los túneles y autopistas.

- El vandalismo Graffiti que ha transformado los bulevares y autopistas que van del aeropuerto hasta Manhattan, así como las paredes de los edificios escolares, tiendas y edificios de apartamientos. En 1993 se registraron 910 arrestos por vandalismo graffiti, bajo el programa piloto de seis meses en dos Edificios Administrativos, que ofrecía recompensas por información que condujera a la captura de un vándalo.

- Los vendedores ambulantes ubicados en las áreas más congestionadas de la ciudad. En 1993 se efectuaron 1,241 arrestos, 6,480 citatorios, 4,316 confiscaciones y 899 violaciones al impuesto sobre venta.

- Los ciclistas (principalmente mensajeros y repartidores) que conducen sin cuidado.

- Ruidosos clubes y discos ilegales. Así como, individuos ruidosos que salen de fiestas escandalosas celebradas en casas.

- Los que se emborrachan por los vecindarios residenciales, se orinan en público, arrojan botellas vacías a las calles, asaltan a los residentes del lugar y dañan la propiedad.

**Práctica anterior al Programa "Cero Tolerancia":**

La práctica de la policía para tratar el desorden y las violaciones a la calidad de vida era el resultado de limitaciones legales; la dispersión de la responsabilidad entre las numerosas agencias del Estado y de la ciudad; la percepción en el cuartel de policía de que el público desea ver acción de la policía en problemas que parecen mayores, y el temor general entre los ejecutivos de la policía, políticos y medios de comunicación que al tratar con problemas de estas condiciones, se genere el peligro de la corrupción en el oficial de la policía promedio.

La sobreespecialización dentro del NYPD, recursos inadecuados dentro del edificio administrativo y la confianza impuesta en agencias externas se han combinado para dificultar el éxito en mejorar la calidad de vida. Los comandantes del edificio administrativo han sido forzados a "esperar su turno" antes de conducir operaciones de refuerzo a la ley que requieren la colaboración con otras oficinas en el Departamento de policías u otras agencias de la ciudad. Esto casi siempre convence a los habitantes del vecindario de que el policía tiene poco compromiso, competencia, e incluso integridad.

Por otra parte, el incremento de políticas permisivas y vagamente monitoreadas que vigilan la emisión de citatorios y apercibimientos legales han permitido a muchos agresores ignorar el sistema de justicia penal, lo cual empeora un nivel ya de por sí alto, de frustración entre los oficiales de policía.

Decisiones recientes de la Corte, particularmente sobre la mendicidad y la ausencia de legislación que autorice tomar huellas digitales, ha coartado la imposición efectiva de estándares legales en conductas tales como la mendicidad, conductores sin licencia y los vendedores ambulantes ilegales.

**Estrategias del Programa:**

1. Facultar a los comisionados de edificios administrativos para actuar ante las. condiciones desordenadas y persistentes de la calidad de vida:

Al proporcionar abogados para que trabajen como consejeros

de calidad de vida con los comandantes de los edificios administrativos;

Al desarrollar peritos a nivel del edificio administrativo en operativos de despliegue y operaciones de confiscación de carros de padrinos de prostitutas callejeras;

Al proporcionar a los comandantes municipales y de edificios administrativos el equipo y los recursos para conducir operaciones de captura de sonido sustanciales y operaciones de verificación de motocicletas;

Al autorizar a los comandantes del edifico administrativo convocar a juntas a todos los propietarios de bares y clubes en vecindarios afectados por la venta de licor a menores de edad para explicarles la reglamentación correspondiente y hacerles de su conocimiento del despliegue de supervisores uniformados para inspeccionar establecimientos que venden licor;

Al poner énfasis en el refuerzo de leyes existentes contra hostigamiento, asalto, amenaza, conducta desordenada y daño en propiedad ajena, que se aplica a vagabundos y a otras personas;

Al enfocarse en apoyar el esfuerzo contra los vendedores sin licencia;

Al reforzar las leyes contra el graffiti. Convenir una conferencia contra el graffiti en toda la ciudad para dar un enfoque en la atención de la policía sobre este problema;

Al ir incrementando los esfuerzos de apoyo, emitiendo citatorios y arrestos a infractores reincidentes, contra aquellos que orinen en público, arrojen botellas vacías en la calle u otro tipo de basura, o se involucren en daños relativamente menores a la propiedad de terceros; y

Al institucionalizar los acercamientos con éxito contra los "limpiadores de parabrisas" de manera que el comadante del Edificio Administrativo pueda tomar acciones sostenidas contra esta conducta.

2. Volver a enfocar los recursos departamentales:

Al concentrar los esfuerzos contra la prostitución de la división de moral pública de OCCB en lugares de prostitución a puerta cerrada identificados por los comandantes del edificio administrativo, mientras se

proporciona apoyo técnico a los comandantes del Edificio Administrativo para combatir la prostitución callejera; y

Al utilizar a los abogados de la división de refuerzo civil en expansión y trabajando con el oficial del Consejo Corporativo, para cerrar negocios ilegales, tales como tabaquerías, casas de citas y establecimientos de masajes.

3. Revisar las directrices y procedimientos departamentales:

Al desarrollar lineamientos legales para asistir al personal de campo en la aplicación de operaciones de confiscación y captura de carros;

Al solicitar identificación oficial con foto para la emisión de citatorios penales en las calles;

Al solicitar el mismo nivel de identificación para la emisión de apercibimientos legales en los edificios administrativos;

Al aumentar la responsabilidad de supervisión para las ordenes de aprehensión en los apercibimientos legales; y

Al triplicar la lista de delincuentes menores reincidentes para que los apercibimientos legales no se emitan a individuos de alto riego, sino a aquellos con cinco o más aprehensiones por delitos menores dentro de los últimos cinco años.

4. Revisar y extender el entrenamiento:

Al desarrollar entrenamiento para oficiales femeninas disfrazadas del Edificio Administrativo, para conducir operaciones "john";

Al extender el entrenamiento al personal de la fuerza de detracción del sector en el uso adecuado de los medidores de sonido, tanto para altavoces de carros como para clubes;

Al desarrollar peritos departamentales en los reglamentos de apoyo contra las motocicletas;

Al desarrollar entrenamiento para personal uniformado del edificio administrativo al conducir operaciones encubiertas contra establecimientos que vendan alcohol a menores de edad;

Al entrenar oficiales sobre la emisión de citatorios bajo los nuevos lineamientos;

Al desarrollar seminarios de solución de problemas sobre las estrategias de calidad de

vida para comandantes del edificio administrativo.

5. Asegurar la entrada de la nueva legislación:

Para permitir el refuerzo a la ley para dirigir acciones de manera más efectiva e intensa contra el vagabundeo;

Para permitir los recibos de citatorios al Juzgado de lo penal para declarar culpables y pagar una fianza por correo;

Para permitir la toma de huellas digitales de los individuos que se arrestan por venta ilegal o por conducir con la licencia suspendida;

Para autorizar a los oficiales de policía a confiscar vehiculos comprometidos con basureros ilegales;

Para autorizar a la policía a que confisque las bicicletas de los individuos comprometidos en actividades que violen las secciones del Código Administrativo que regulan a los mensajeros de bicicleta o acciones que impidan el movimiento de los peatones por las banquetas; y

Facultar a los habitantes de apartamentos, organizaciones de propietarios, asociaciones de manzana y otras asociaciones comunitarias a buscar evidencia de propietarios que trafiquen con drogas o estén comprometidos en otras actividades fuera de la ley.

**Reducir el crimen relacionado con autos en Nueva York.**

**Problemática:**

La naturaleza del robo de autos en Nueva York cambió dramáticamente durante la década de los 60's. En 1965 se recuperaba el 80% de vehículos robados, la mayoría dentro de los sectores en los que se habían robado y la mayoría con un daño mínimo. Para 1970 el robo de autos se había vuelto un negocio; el crimen organizado se encontraba involucrado profundamente y el número de autos robados en la ciudad casi se triplico. Para 1990 el robo de autos había crecido otra vez por más del 54%, elevándose a 146 mil 309.

Entre 1964 Y 1993 el número promedio de arrestos por robo de autos fue de 9 mi1115, comparado con un promedio de 87 mil 105 autos robados cada año. Actualmente, de acuerdo a estimados del FBI, la Oficina Criminal de Seguros Nacional (NICB) y la División contra el crimen relacionado con autos del NYPD, la mayoría de los carros (55%) se roban por profesionales que los llevan rápidamente a deshuesaderos,

yonques o negocios de partes de colisión en donde los desmantelan y se venden por partes. El 25% son reportados perdidos de manera ficticia para cobrar el pago del seguro. Otro 15% se vuelven a "marcar" con número de identificación de vehículos ya chatarra y vendidos intactos.

En términos económicos, la ciudad de Nueva York ocupa el 3er. lugar en pérdida de modelos recientes de auto y el 1Q en costos de quejas. De hecho el costo de las quejas en ia ciudad es 64% mas alto que la segunda ciudad más costosa en el país.

Por lo que corresponde a robos en vehículos automotores, entre 1970 y 1993 se registró un promedio anual de 41 mil 009 robos de partes de autos, mientras que los registros disponibles indican que los arrestos a estos crímenes nunca han excedido los 817 en cualquier año.

**Estrategias del Programa "Cero Tolerancia":**

**Robo de autos:**

1. Los comandantes de los edificios administrativos tienen ahora la autoridad de iniciar operativos tajantes contra negocios donde se sospecha desmantelas carros ilegalmente o negocian con partes robadas.

2. La comandancia de los edificios administrativos rastreará el robo de partes de vehículos y lugares de acopio y desarrollará programas tácticos para localizar a los criminales involucrados.

3. Los oficiales de comandancia de vigilancia municipal del norte y del sur de Queens (mayor incidencia de robos), desarrollarán planes tácticos para el uso de personal uniformado y civil para reducir dramáticamente el robo de autos.

4. El oficial de comandancia de vigilancia municipalde Slaten Island, donde el robo de autos comprende cerca del 40% de los delitos, desarrollará planes tácticos para el uso de personal uniformado y civil para reducir dramáticamente tales robos. Y el oficial de comandancia, PBCI, incrementarádramáticamente el número de investigadores asignados a tratar estos casos.

5. Los escuadrones de investigación dei edificio administrativo (por primera vez), se involucrarán en crímenes relacionados con autos.

6. Unidades de vigilancia en las autopistas del NYPD compartirán y utilizarán los conocimientos reunidos por otras comandancias departamentales.

7. Cada unidad contra robo de autos de cada sector se ha duplicado

en tamaño para proporcionar un mínimo de dos sargentos y diez oficiales de policía que acudirán a los llamados de los comandantes del edificio administrativo para operativos de vigilancia de tiempo limitado contra tiendas de trueque sospechosas, sitios de recupera-ción de vehículo y lugares de desmantelamiento de autos.

8. La Oficina Legal, a solicitud de las comandancias de edificios administrativos, iniciará acciones de apoyo civil para confiscar o cerrar negocios comprometidos en desmantelamiento ilegal de carros.

9. El NYPO equipará a las patrullas con terminales digitales móviles para las bases de datos de vehículos robados y padrón vehicular.

**Robo en vehículos automotores:**

1. Los comandantes de edificios administrativos tendrán la autoridad de iniciar operaciones incisivas contra establecimientos que sean sospechosos de negociar con partes de carro robadas.

2. Cualquier persona que sea arrestada por robar propiedad o partes en un auto será interrogada por un detective para reforzar persecuciones, localizar venta ilegal, entre otras cosas.

3. En los edificios administrativos, en donde el robo en autos sea un problema crónico, los comandantes del mismo pueden desplegar personal contra tales incidentes.

4. El oficial de la comandancia del sector de vigilancia del sur de Manhattan, el sector con la mayor concentración de asaltos a propiedades en el auto y robos en el carro, desarrollará planes tácticos para el uso de personal uniformado y civil para reducir dramáticamente tales robos.

5. La división contra el crimen de auto (ACO), proporcionará asistencia técnica y desarrollo de entrenamiento con valor a currículum de manera que los peritos contra el crimen relacionado con autos se vuelva una capacitación común en cada edificio administrativo.

**Desarraigando la corrupción; construyendo una integridad organizaclonal en la policía de Nueva York.**

**Diagnóstico Cultural:**

En los inicios de 1994, se determinó que las preocupaciones del alto mando para evitar el escándalo y la critica, habían creado al interior del NYPO una cultura de miedo, auto protección, misterio y exclusión organizativa, que existía al mismo tiempo que las acciones heroicas diarias de los elementos de la policía.
Los sistemas de organización,

especialmente en adiestramiento, disciplina y asuntos internos eran considerados por los oficiales como sistemas diseñados para proteger a los superiores contra la crítica a expensas de los oficiales subalternos, lo cual producía cinismo y baja de moral.

El análisis del diagnóstico cultural determinó que el valor que daba lugar a un cambio permanente en las normas y estándares de la cultura es el respeto, como un antídoto contra la arrogancia que surge cuando el miedo al escándalo remplaza al desempeño; cuando la autoprotección remplaza la toma de riesgos organizacionales, y cuando el misterio y exclusión remplazan la responsabilidad compartida para alcanzar un objetivo común.

Institucionalizar una cultura de acción comprometida con base en la integridad y el respeto dentro de la policía de Nueva York requiere de tres cosas:

- Efectiva función del Departamento de Asuntos Internos que sirva para detener la corrupción, brutalidad y conductas erróneas graves.

- Reconstruir los sistemas de organización principales, especialmente en las áreas de supervisión, adiestramiento y disciplina.

- Construcción de sistemas de responsabilidad externa y apoyo para cimentar la confianza entre la policía y el ciudadano.

**Reglamentando la policía:**

Para convertirse en un obstáculo al comportamiento criminal interno, el Departamento de Asuntos Internos aceleró dramáticamente el uso de tácticas proactivas; una inteligencia precisa; despliegue rápido, y un seguimiento de los casos contra aquellos que no estén aptos para usar los uniformes de la policía.

**Nueva política de inclusión:**

El Jefe de Asuntos Internos trabajó con todos los niveles de mando de la policía contra la corrupción y la brutalidad, para lo cual:

Trabajó con todos los sectores y comandantes de unidad y oficiales de control de integridad asignados a los sectores, a quienes informará de los patrones y perfiles de corrupción y brutalidad que pudieran existir bajo su mando.

Proporcionó reportes mensuales para cada mando en relación a las quejas, incluyendo comparaciones estadísticas con los porcentajes de quejas en la ciudad.

Llevó a cabo adiestramiento para todos los policías y

comandantes de unidad y oficiales de control de integridad, para identificar y responder a supuestos casos de corrupción y brutalidad sin comprometer sus investigaciones.

**Inteligencia precisa y oportuna:**

Durante los primeros 12 meses el IAB y la policía:

Concluyeron la computarización de todo el personal y los registros de asuntos internos, permitiendo a la policía presentar un perfil maestro de cualquier oficial con referencias de corrupción, brutalidad y quejas por falta de cortesía, comparándolo con los registros individuales de permisos, emergencias, suspensión de actividades y acciones disciplinarias.

Utilizaron tecnología computarizada de mapeo para identificar los patrones de tiempo y lugar de la corrupción y la brutalidad, de la misma menara que la tecnología se utiliza para analizar la criminalidad externa a la policía.

**Tácticas proactivas y despliegue rápido:**

Durante los primeros 12 meses, IAB utilizó con más eficiencia sus recursos para:

Expandir dramáticamente la cantidad de pruebas de integridad administradas en la ciudad, incluyendo las pruebas anuales en los 76 sectores. Los oficiales serán observados y se registrará su interacción con otros oficiales que actúan como civiles.

Continuar realizando investigaciones paralelas de cada queja de la Junta de Revisión de Quejas Civiles.

Continuar reportando inmediatamente a la Procuraduría de distrito los descubrimientos de los perjurios de los elementos de la policía.

Evitar el anuncio anticipado de la aplicación de los exámenes antidrogas a los elementos de la policía.

**Seguimiento:**

El sistema de seguimiento de cada delito siguiendo la cadena de mando, fue implementado por el Departamento de Asuntos Internos. La mejor Unidad de Asuntos Internos no puede esperar el éxito sin el apoyo y la participación de cada uno de los elementos honestos de la organización.

Reconstruyendo los sistemas de organización:

Los medios para prevenir la corrupción policiaca van más allá de las funciones para detectar y castigar el comportamiento delictivo de la policia. Aquí se incluye la forma en la que las autoridades de policía atraen, instruyen, dirigen y motivan a sus oficiales.

Se debe promover una cultura de integridad y obtener resultados medibles para las actividades que contribuyen a lograr los objetivos fijados.

Supervisión:

Una de las funciones del Jefe de policía de Nueva York está dedicada en el total de sus esfuerzos a mejorar las capacidades, funciones y el control de sus sargentos y tenientes.

Nuevo adiestramiento:

Cada sargento de la policía recibirá un nuevo adiestramiento para mejorar la integridad en la vida real y situaciones tácticas.

Disciplina:

Se efectuó una revisión sistemática del sistema disciplinario, recomendándose que los comandantes de sector tengan ahora mayor autoridad para disciplinar a los oficiales por infracciones menores. El proceso judicial interno se ha reconfigurado de tal manera que los buenos oficiales no tienen que trabajar bajo una nube de sospechas y los malos oficiales son despedidos de la corporación.

Asimilación de integridad y respeto:

Actualmente, el NYPD está elevando sus estándares de admisión y mejorando su proceso de selección para el reclutamiento. Lanzó un programa integrado de comunicaciones y adiestramiento para enseñarles a sus oficiales que el respeto al público no es solamente una frase, más bien es una táctica efectiva para su trabajo en las calles que puede evitar las situaciones potencialmente violentas y proteger a los oficiales de peligros y daños innecesarios.

Se crearon dos nuevos Comités permanentes: La Junta de Asesores para el Adiestramiento y el Comité de Integridad y Respeto, cada uno con integrantes de la comunidad, negocios, profesionistas y líderes religiosos, contando al mismo tiempo con elementos de la policía. Ambos comités están trabajando para revisar el programa de adiestramiento y crear otros medios para que los oficiales adquieran como valor, el respeto.

El Comité de Integridad y Respeto, incluye a todo el espectro del personal de la policía para formular el primer Código de Ética y Responsabilidad Profesional. El cual servirá como puente

para las aparentes diferencias entre las ideas de los directivos de la policía y la práctica del trabajo policial en las calles.

Asegurar la responsabilidad:

Solamente una policía que hace cumplir las leyes estrictamente dentro de los requisitos dictados por la propia ley. Solamente una policía cuyos elementos dicen y escriben la verdad en documentos legales, puede y engendrará confianza y reducirá al mismo tiempo el miedo entre la población.

La policía debe convencer a los jueces y fiscales de la alta credibilidad de sus elementos; debe reducir el volumen de quejas de la población, y debe asegurar la disminución del porcentaje de los oficiales que forman parte de la corrupción.

Ampliar el principio de participación:
De acuerdo con la orden ejecutiva del Alcalde para crear la Comisión para Combatir la Corrupción en la Policia, el Departamento reconoce la necesidad de la opinión civil y de su participación en los esfuerzos anticorrupción. Ahora la policía explora nuevas e innovadoras formas de conseguir apoyo y ayuda por parte de la ciudadanía a quien sirve.

Al mismo tiempo la policía continúa trabajando con los sindicatos de policía para reconstruir el proceso, definir las formas y medios para remover la corrupción y la brutalidad, mientras se crean sistemas de desempeño que promuevan la integridad organizacional en todos los niveles.

Recuperar los caminos de Nueva York:

Objetivos de la División de Control de Tráfico del NYPD:

Promover la vialidad expedita del trafico; asegurar la seguridad de los peatones y los ocupantes de los vehículos automotores, y perseguir de manera agresiva citatorios e inclusive arrestos a aquellos individuos que por violar la ley impiden el movimiento del tráfico.

Estrategias de la División de Control de Tráfico:

1. Contar con oficiales altamente capacitados.

2. Los oficiales de la División de Control de Tráfico tendrán una alta imagen y en algunas ocasiones, utilizarán uniformes especiales. Así mismo, tomarán la iniciativa en todos los problemas de tránsito, y servirán de refuerzo en aquellos agravios que obstruyan tráfico o pongan en peligro la seguridad.

3. Se dará atención especial a cualquier condición. de estacionamiento que obstaculice el tránsito de vehículos o peatones.

4. Se dará citatorio a los conductores que utilicen el claxon en situaciones que no sean de emergencia.

5. No habrá ninguna tolerancia durante las horas pico en momentos de congestión por: estacionarse en doble fila, obstaculizar las paradas de autobuses, vuelta en "U" en cruceros, e interferencia de tráfico sin autorización en lugares en construcción.

6. Se perseguirá de manera agresiva y arrestará a los conductores que manejen en estado de intoxicación o debilidad.

7. Se dará citatorio o arrestará, según se considere apropiado, a los conductores sin licencia o con la misma vencida.

8. La mayoría de los oficiales de tránsito estarán en puestos de tráfico fijos y estas ubicaciones serán bien conocidas por los residentes y comerciantes dentro de la comunidad. Podrán intervenir en otro tipo de asuntos que mejore la calidad de vida de los ciudadanos.

9. Los oficiales asignados a guardias de tránsito dirigirán condiciones relacionadas con la calidad de vida que no estén relacionadas con el tráfico.

10. La policía en motocicleta se utilizará por toda la ciudad y particularmente en Manhattan. Podrá movilizar, infraccionar o levantar con grúa algún vehículo que obstaculice el tránsito.

11. Los miembros de la División de Control de Tráfico trabajarán con el Departamento de Vialidad y Transporte, para identificar lugares donde se requieren señalamientos nuevos o modificados, así como semáforos.

12. La División de Control de Tráfico:

- Proporcionará criterios específicos y controlará ei establecimiento e instauración de planes de tránsito al nivel de edificio administrativo.

- Mantendrá una Oficina de Situaciones de Tránsito que funcionará las 24 horas dei día y coordinará los esfuerzos con el Departamento de Vialidad y Transporte, para controlar y desplegar recursos para controlar la vialidad en toda la ciudad.

- Establecerá un Registro de Información de Tráfico para recopilar datos sobre patrones y condiciones del Tráfico.

- Establecerá una iínea telefónica a la que el público pueda

llamar para reportar cambios en las condiciones del tránsito y de esta manera ofrecer un mejor despliegue de recursos.

- Mejorará el entrenamiento y el control del nivel de eficiencia de los oficiales de patrulla en el contro i del tráfico.

- Alertará a los supervisores de patrulla (capitanes de guardia y oficiales de niveles superiores) para movilizar al personai cuando sea necesario dirigir problemas de tránsito.

- Formará y coordinará una Unidad de Policía Auxiliar dedicada al control del tráfico.

Patrulla de edificio administrativo:

Cada edificio administrativo será responsable de la creación de un Plan de Control de Tráfico, en el que se identificará la existencia y el potencial de los problemas de tránsito dentro de cada comandancia y propondrá soluciones o estrategias para tratar con ellos. Los planes estarán a cargo del Supervisor de patrulla y se revisarán frecuentemente. Se tomará en cuenta a los comandantes de los edificios administrativos y se asegurarán que sus supervisores subordinados conozcan el contenido de los mismos.

**Entrenamiento:**

El NYPD mejorará e incrementará el nivel de entrenamiento desde los reclutas hasta los ejecutivos. La División de Control de Tráfico señalará sus necesidades en materia de capacitación y será la Academia de Policía la encargada de proporcionar ese nivel de entrenamiento.

La Sección de Entrenamiento a Reclutas de la Academia de Policía, aumentará substancialmente la cantidad de instrucción a los nuevos oficiales. Los reclutas se asignarán al campo para obtener entrenamiento realista dirigiendo el tráfico en cruceros y en lugares de accidentes automovilísticos. Los oficiales veteranos fueron instruidos a través de entrenamiento a nivel de edificio administrativo y películas de entrenamiento.

Con el fin de mejorar el éxito del Departamento en la aprehensión de conductores de autos robados, se tuvo disponible un entrenamiento extenso a los miembros del Distrito de Autopistas sobre el uso del sistema de rastreo y recuperación de autos robados Lo-Jack.

El Instituto de Tránsito de la Universidad del Noreste, después de estudiar la congestión del tráfico de la ciudad en las calles, ha creado un curso titulado "Seminario de Administración del Tráfico para la Ciudad de Nueva York". Asistirán a este curso los miembros de niveles con antigüe-

dad de la División de Control de Tráfico y del Departamento de Vialidad y Transporte. El Centro de Investigación Urbana del Colegio Hunter, también proporciona asistencia para identificar necesidades de entrenamiento.

Creando sociedades:

El éxito de los esfuerzos del Departamento de Poiicía al recuperar los caminos de la ciudad sólo pudieron ocurrir por medio de la creación de sociedades con otras agencias gubernamentales, departamento de policía, organizaciones comunitarias, la comunidad empresarial y las organizaciones relacionadas con el tránsito.

Educación pública:

El Departamento de Policía y el Departamento de Vialidad y Transporte trabajó para educar al púbiico respecto a las leyes de tránsito y la seguridad. Para crear un ambiente que promueva la cortesía entre conductores, peatones, motociclistas y ciclistas.

La Oficina del Alcalde y otras agencias participaron en ia educación ai público. El Comisionado de Distrito en Infor-mación Pública para el Depar-tamento de Policía, trabajo cerca de los medios de comunicación para difundir información importante. Otros recursos que se utilizarán incluyen:

- Programa de radio del Alcaide;
- El uso de anuncios en espacios públicos;
- Letreros en autobuses;
- Nuevos señalamientos en cruces e intersecciones; y
- Periódicos de la comunidad.

Los comandantes de edificios administrativos trabajan con las organizaciones de la comunidad local y representantes escolares para educar aún más al público.

## 5.- "CERO TOLERANCIA" EN MÉXICO.

### a),-Caso Chihuahua.'

El actual gobierno estatal de Chihuahua, encabezado por Patricio Martínez Garcia, desde su toma de posesión el 4 de octubre de 1998, anunció la aplicación de medidas tendientes a implantar en la entidad el programa "Cero Tolerancia", basado en las circunstancias y necesidades de la entidad.

El implantado en Chihuahua es un programa preventivo a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Estado, que busca el cumplimiento espontáneo de la Ley en sus partes mínimas como herramienta de transformación cultural que elimine las faltas, delitos mayores y de impacto social.

Se pretende combatir las conductas que representen infracciones menores administrativas y faltas de Bandos Municipales de Policía y Buen Gobierno, partiendo de la premisa que en la medida en que estas conductas sean observadas por la sociedad en la actividad pública y privada, se asumirá una cultura de respeto a la comunidad y a la Ley.

**En** el diagnóstico realizado por el Gobierno del Estado se detectaron una serie de conductas impunes que en muchas ocasiones eran el primer paso para la comisión de delitos de mayor gravedad, destacando las siguientes:

**En la comunidad:**

Tirar basura y desperdicios en la vía pública.

Emisión de contaminantes.

Quema de materiales y basura a cielo abierto.

Falta de respeto a minusválidos.

Violencia intrafamiliar.

Maltrato a menores.

GraffitL

Desperdicio de agua.

Pornografía y venta de sustancias tóxicas en escuelas.

Ausentismo escolar.

**De tránsito vehicular:**

Conducir sin licencia de manejo.

Falta de respeto a los señalamientos viales peatonales.

Uso de vehículos en comisión de delitos.

Conducir con exceso de velocidad.

**En la administración pública:**

Prepotencia y mal trato a la ciudadanía.

Falta de cortesía en el desempeño del servicio.

Recibir o exigir dadivas u obsequios para dar curso a los trámites oficiales.

Abuso en el ejercicio de la autoridad.

**El** programa contempla 25 acciones iniciales inherentes a las secretarías y dependencias de Gobierno, involucrando toda la actividad gubernamental en los aspectos generales

que promuevan el cumplimiento de los reglamentos y las leyes sin excepción, previniendo la comisión de faltas menores, que como ya lo mencionamos se convierten en "caldo de cultivo" propicio para la comisión de eventos delictivos graves.

Etapas en la implementación del Programa "Cero Tolerancia".

Primera Etapa: Dar a conocer a los diferentes sectores de la población la finalidad del Programa, para lo cual se tuvieron diversas reuniones con alcaldes y representantes sociales a quienes se les dio amplia información.

Segunda Etapa: Instruir a los Subprocuradores para que mantuvieran una comunicación permanente con los Alcaldes que se encuentran dentro de su jurisdicción para que dieran a conocer las acciones que se llevarían a cabo en lo que se refiere al Programa, con la finalidad de que ésta fuera una medida que llegara hasta los rincones más apartados de la entidad.

Tercera Etapa: Implementar un sistema de seguimiento y coordinación del Programa "Cero Tolerancia".

Cuarta Etapa: Realizar visitas a los diferentes municipios para dar información sobre los objetivos y alcances del Programa.

Quinta Etapa: Integrar los sistemas de control de información al Programa "Cero Tolerancia", con relación a la prevención y sanción de los infractores reincidentes y de alta peligrosidad.

En la operación, difusión y seguimiento de las acciones del Programa, se dio y se continúa dando prioridad a la coordinación interinstitucional en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Además, se promueve permanentemente la participación activa de la comunidad con el gobierno difundiendo el Programa a través de los medios de comunicación masiva y mediante el contacto directo con organizaciones, clubes de servicio, asociaciones religiosas, cámaras, sindicatos, instituciones educativas, entre otras.

Las 25 acciones iniciales que sanciona el Programa "Cero Tolerancia":

En Gobernación (alcoholes):

1. Horarios precisos de distribución de bebidas.
2. Prohibición de venta a menores.
3. Cierre de establecimientos no autorizados.

En administración pública:

4. Adquisición de bienes vs. leyes relativas.

5. Recibir dádivas u obsequios.

6. Abusos de autoridad u omitir obligaciones.

7. Pretender trato especial.

8. Realizar actos inmorales.

9. Impuntualidad o ausencias.

10. Uso indebido de equipo oficial.

11. Portación de armas fuera de servicio.

**En Vialidad:**

12. Conducir sin licencia de manejo.

13. Conducir bajo influencia de sustancias tóxicas.

14. Conducir con exceso de velocidad.

15. No respetar señalamientos y semáforos.

16. Transporte públicoo: Desoortesía, unidades en mal estado, reoorridos fuera de horarios.

17. Obstruir áreas especiales para discapacitados.

**En Educación:**

18. Introducir armas a los planteles educativos.

19. Introducir pornografía a los planteles.

20. Introducir a los planteles sustancias tóxicas de abuso.

**En Ecología:**

21. Emisión ostensible de contaminantes por vehículos automotores.

22. Producir daños a parques y jardines.

23. Fumar en lugares públicos.

24. Quemar basura a cielo abierto.

25. Tirar basura en la vía pública.

**Evaluación y resultados:**

Durante los dos primeros años de operación del Programa "CeroTolerancia", los índices delictivos en materia de denuncias presentadas ante agencias del ministerio públioo del fuero oomún disminuyeron de manera dramática, pasando de 73 mil 202 denuncias registradas en 1998 a 57 mil 970 denuncias **en** 1999 (2.29%) Y a 52 mil 955 denuncias en el año 2000 (-8.65%).

**b) En otras ciudades**

La forma más eficaz de combatir la inseguridad pública en las ciudades, es el control y vigilancia en las zonas urbanas que producen o reciben el

impacto inicial de inseguridad a través de las conductas antisociales que no están calificadas como delitos, pero son el primer nivel de escala en lo que necesariamente habrá de convertirse en criminalidad.

Estos hechos, que son los que a diario impactan a la convivencia, van desde pintas y graffiti, y el uso agresivo de desechos y basura, hasta tráfico y uso de drogas, abusos cotidianos al estacionar vehículos en accesos y zonas prohibidas, pasando por las agresiones verbales y físicas de los pandilleros, y a una multitud de conductas que le hacen la vida imposible a la comunidad y que poco o nada se hace para evitarlo, corregirlo o sancionarlo.

En México tenemos en algunas ciudades, leyes y reglamentos de justicia cívica que sancionan con multas y, en ocasiones, con breves arrestos esas conductas tan agresivas, pero si en verdad queremos dar una respuesta efectiva e inmediata al problema de inseguridad, es imperativo modificar el actual sistema de seguridad y justicia, es decir, modificar lo que no ha funcionado.

De acuerdo con el Programa Nacionai de Seguridad Pública el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública y conforme a las estrategias en la materia establecidas en el Pian Nacional de Desarrollo 2001-2006 a la fecha, se llevan a cabo programas y acciones que han rendido buenos resultados corno son: Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana, con estrategias como proporcionar apoyo a los gobiernos locales y a las autoridades federales, promover programas y mecanismos de prevención del delito y difundirlos.?

Las acciones realizadas con el propósito de establecer medidas de prevención y combate a la delincuencia e inseguridad pública son variables, entre otras: la realización de mas de 60 operativos en todo el país en ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez, Monterrey, Culiacán, Guadalajara, Veracruz y el Distrito Federal por mencionar algunas.

De igual manera se ha apoyado a las entidades con el rediseño de sus sistemas operativos, estableciendo el sistema de planeación y control policiai, a través del cual se ha logrado una disminución de ilícitos en las zonas en las que se aplicó como: Tijuana con un 28% y el D.F. con un 13%.

Hay que mencionar que durante el año 2001 se denunciaron 1,443.568 deiitos del fuero común mientras que en el ámbito federal ascendió a 74, 335, lo que demuestra que la mayor incidencia delictiva es del fuero común y estos son r-sponsabuoao de las autoridades locales. No obstante el Sistema de Seguridad Pública ha establecido operativos coordinados en apoyo directo a las entidades federativas para

lograr disminuir la incidencia delictiva. Todas estas acciones que se han realizado por la Secretaría de Seguridad Pública a través de la **PFP** son una respuesta a la sociedad que demanda Tolerancia Cero

Sin embargo otro de los objetivos del Programa Nacional de Seguridad Pública, que tiene estrecha relación con el combate a la delincuencia es el que se refiere precisamente a la reforma integral del Sistema de Seguridad Pública, ya que entre las propuestas más importantes se encuentran:

> Dotar a la policía preventiva de las facultades legales para investigar, prevenir los delitos y participar como parte acusadora en aquellos que conozca y no exista denunciante, circunstancia que permitirá multiplicar los esfuerzos contra el crimen.
>
> Promover una Ley tipo de Justicia Cívica con el objeto de impartir la justicia inmediata de barandilla para infracciones y delitos menores, promoviendo como sanciones fundamentales, la reparación del daño y el trabajo a la comunidad y vinculando este código a las tareas policiales de contacto inmediato con la sociedad, como son los Programas de Policía de Barrio y de Policía de Acercamiento.

Vincular a la Policía de Barrio y a la de Acercamiento o Municipal con las tareas de prevención y justicia cívica y su relación con la comunidad, estableciendo los controles de funcionalidad de la policía preventiva, mediante los sistemas de cuadrante y zonas de patrullaje y la vinculación directa entre el policía y su comunidad. Con lo anterior podemos afirmar que de aprobarse, se habrá resuelto de manera integral el combate a la delincuencia en estrecha relación con la comunidad cumpliendo así con una de sus demandas más sentidas que es la lucha contra la inseguridad pública.

## Notas:

1Cilras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diciembre 2001.

2 Encuesta realizada en marzo del 2002, por el **Instituto Ciudadano de Estudios sobre la** Inseguridad, A. C.

3 Iniciativa de Ley del Gobiemo Federal a través de la SSP, para modificar diversas leyes en ia **materia.**

4 Estrategias poiiciacas emprendidas por el Alcalde de Nueva York Rudolph W. Giuliani y por el Comisionado de Policía William J. Bralton. Do Police Matter? An Analisis 01 the Impact 01 New York Citys Police Reformas, New York. Manhathan Institute for Policy Research 2001, En: Civic Repor! No. 22, Diciembre 2001. Periódico El Eco-**nomista, S.A. de C.V.: Artículo de** Julio Gómez: NY trazó el camino para abatir la inseguridad, publicado el 26102102.

5 Revista: Cero Tolerancia. El Programa.... Editada por el Gobiemo del Estado de Chihuahua, Diciembre 2001.

6 Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006; Editado por la Secretaria de Seguridad Pública, Junio 2002.

# EL INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD

***DR. LUIS DE LA BARREDA***
*Director General del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad.*

## Un bien revalorado

La criminalidad apaga muchas luces, entierra muchas esperanzas, aniquila muchos anhelos, y la hemos visto, impotentes y atónitos, crecer desmesuradamente en los últimos tres lustros. Se convirtió en una de nuestras pesadillas finiseculares y hoy, al inicio del tercer milenio, sigue siendo motivo de jaqueca colectiva. No hay campaña de candidato a algún cargo de elección popular en que no se plantee como la primera causa de angustia en los diferentes sectores de la sociedad. A todos nos menoscaba.

Como la libertad, la salud y el amor, la seguridad pública es uno de esos bienes que sólo se valoran debidamente cuando se pierden o se ven gravemente deteriorados. Hoy la estamos revalorando, reconociéndole su alta jerarquía, porque franjas muy amplias de nuestro país, en las ciudades y en la campiña, se han venido volviendo inseguras.

## Un problema complejo

En su ensayo *El miedo,* Pierre Mannoni observa que la serenidad y la falta de peligro no predisponen a la movilización, y de nada sirve hablar de riesgos cuando reina una calma momentánea; en cambio, "el temor disipa la molicie, el adormecimiento, sucede al quietismo del grupo y lo lleva a la actividad y al dinamismo". Así, hemos venido tomando conciencia de la importancia que tiene

prevenir y, en su caso, perseguir los delitos con un razonable grado de eficacia.

Desde luego, la respuesta social no siempre es la adecuada. **El** mismo autor advierte que los individuos, al sentirse perdidos, buscan remedios apropiados para su situación, pero sucede que las soluciones que encuentran en tales circunstancias no suelen ser las mejores. "Los sustitutivos a los que se entregan, a veces con total ceguera, son también hijos del temor, y como tales lo prolongan y multiplican". Es lo que indica Michelet al señalar la contemporaneidad entre las brujas y las épocas de desesperación.

Sin embargo, la respuesta de la colectividad no tiene que ser fatalmente irracional. La zozobra exenta de paranoia puede ser un buen indicio de salud social, io que no resulta desdeñable. **El** desafío es encontrar las salidas adecuadas.

Lo que nos jugamos en ese reto no es poco relevante: atañe a nuestra calidad de vida como individuos y como colectividad; más aún: a la viabilidad de la convivencia civilizada.

Este país en el que vivimos y al que, como los enamorados respecto de su amada, tanto amamos, tanto admiramos y tanto le reprochamos, no tiene sustituto en nuestras vidas: no es posible comprarnos otro. Aquí hemos de estar lo mejor que se pueda. Aquí discurren nuestras vidas y aquí hemos de crear las mejores condiciones posibles de convivencia.

La criminalidad no siempre es objeto de puntos de vista que la comprendan en toda su magnitud, su importancia y su complejidad. Desde cierta visión simplista de derecha se le ha querido reducir a un problema policiaco, no obstante que diversos factores sociales, de muy variada índole, influyen decisivamente en su génesis y su desarrollo. Desde determinada óptica esquemática de izquierda se le ha catalogado como un asunto que perjudica exclusivamente a la burguesía y demás clases dominantes, a pesar de que los datos de la realidad muestran claramente que suele afectar también, y en ciertos delitos preponderantemente, a las clases medias y a los más pobres.

### Una respuesta ciudadana

**El** prestigiado criminólogo Rafael Ruiz Harrell señala tres acciones preliminares, que deben llevarse a cabo de inmediato, en el combate a la inseguridad pública: un programa destinado a ganar la confianza ciudadana, una reforma a ciertas disposiciones legales y la creación de una institución independiente encargada de llevar y analizar la información delictíva. "Entre las tareas preparatorias debe dársele también -sugiere Ruiz Harrell- especial atención al establecimiento de una institución encargada de manejar,

conservar, analizar y difundir las estadísticas delictivas. Ya no puede seguir el toma y daca sobre si son confiables o están amañadas, si son representativas o fueron manipuladas. Con ello padece la credibilidad de las autoridades y crece todavía más la desconfianza. Es necesario que quien maneje las estadísticas no sea quien las emita y, por la misma razón, es necesario también que el órgano que lo haga sea independiente y esté bajo el control de un consejo ciudadano. No se trata de un punto menor: si queremos llegar a ser capaces de llevar adelante las tareas preventivas reseñadas y de evaluar con precisión si en verdad se está logrando reducir la impunidad conforme al programa que se apruebe, requerimos de estadísticas confiables y oportunas. No hay otro instrumento".

En atención al dramático problema de inseguridad pública en nuestro país, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, el Consejo Coordinador Empresarial, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la revista Este país han conjuntado esfuerzos y recursos al crear el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI).

La información disponible antes de la creación del ICES' no se sustentaba en el empleo de instrumentos estadísticos suficientemente confiables que permitieran el análisis óptimo de las tendencias de la criminalidad en México. La generación de un sistema permanente de estadística veraz es una necesidad primordial para la planeación de acciones que permitan, mediante la planeación adecuada, el combate eficaz contra la inseguridad. La difusión de información poco confiable ha generado una percepción distorsionada de las tendencias de la criminalidad y ha ocasionado un profundo escepticismo social respecto de las cifras oficiales.

De ahí la necesidad de la creación de un organismo no gubernamental, con autonomía jurídica, política y técnica, un organismo ciudadano, que genere estudios y encuestas sobre tendencias en materia de inseguridad.

La creación del ICESI surge de la necesidad de contar con la instancia ciudadana que genere, utilice y difunda permanentemente información estadística estratégica en materia de inseguridad pública, para desarrollar, a su vez, investigaciones rigurosas mediante el acopio, procesamiento, interpretación y difusión de indicadores e índices sobre la violencia social en México, que sirvan de sustento para el diseño de políticas públicas en materia de seguridad.

EIICESI se propone constituirse en un organismo capaz de generar y aglutinar la información, y certificar su veracidad y su consistencia. Las cifras oficiales son indispensables, pero son asimismo imprescindibles las que proceden de los ciudadanos y muy especialmente las que provienen de las víctimas.

El ICES 1 lleva a cabo sus tareas sirviéndose de la infraestructura de las instituciones que le han dado origen. Trabaja con los métodos probados científicamente y adoptando el máximo rigor teórico en sus encuestas, investigaciones y propuestas, las que tendrán el máximo nivel de calidad internacional. Al hacerlo, irá formando los especialistas en la materia que harán posible darle continuidad a sus afanes.

El compromiso del ICESI es con la sociedad mexicana, por lo que actúa y seguirá actuando con plena autonomía, la que no puede entenderse rectamente como capricho ni desmesura sino como búsqueda objetiva de la verdad y, a partir de lo que ésta revele, formulación de sugerencias sin sujetarse jamás a la servidumbre del prejuicio o la ideología.

EIICESI sostendrácordiales y fructíferas relaciones con las autoridades, los partidos políticos, las iglesias, las organizaciones civiles, etcétera, sin ceder un ápice de la libertad con que debe proceder un organismo ciudadano. Solamente si actúa con escrupuloso profesionalismo e irrestricta autonomía podrá ser útil a la sociedad y cumplir la misión para la que ha sido creado.

### Primera encuesta nacional

Uno de los propósitos fundamentales del ICESI es el de fincarse como la institución certificadora de toda la información que se genere y se difunda en torno a la inseguridad, y, a la vez, generar información confiable en la materia. Su primera actividad relevante fue el diseño y la coordinación de la primera encuesta nacional sobre insegu-ridad pública, realizada conforme a estándares internacionales y métodos estadísticos sugeridos por la Organización de las Naciones Unidas.

En su elaboración participaron los miembros del Consejo Técnico del ICESI, entre los que figuran destacados especialistas: la doctora Rosa María Rubalcava, del Consejo de la revista Este país; el doctor Rodolfo Loyola, por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; el licenciado Raymundo Winkler, Director General del Consejo Coordinador Empresarial; el licenciado Lorenzo Peláez, Director General de la Confederación Patronal de la República Mexicana; el doctor René Jiménez, Director Técnico del Instituto, por la Universidad Nacional Autónoma de México, y la licenciada Cecilia Sayeg, Directora Operativa del Instituto.

La encuesta tuvo como objetivos:

- Conocer la percepción sobre la inseguridad en cada una de las entidades de la República.

- Estimar el nivel de inseguridad percibido en los diferentes ámbitos de convivencia.

- Identificar el tipo de actividades y hábitos cotidianos inhibidos por el miedo a ser víctima de conductas delictivas.

- Estimar los hechos delictivos denunciados y los no denunciados a nivel nacional y por entidad federativa.

- Registrar el historial de experiencias de victimización en relación con:

  a) El tipo de delito;

  b) El lugar en que se cometió el delito;

  e) La reacción de la víctima, especialmente respecto del ejercicio del derecho a la denuncia;

  d) Las razones de la omisión de denuncia;

  e) El porcentaje de delitos cometidos con violencia física o moral, y, en su caso, el arma utilizada;

  f) El monto estimado de las pérdidas o daños eoonómicos, y

  g) La edad estimada de los autores del delito.

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

El levantamiento estuvo a cargo de cuatro de las empresas encuestadoras más importantes y prestigiosas del país: Berumen y Asociados, Consulta Mitofsky, GAUSSC y Pisos Bimsa.

No se trataba en modo alguno de descalificar o desestimar los datos oficiales sino de complementarlos con la iníormación aportada por los ciudadanos y muy especialmente por las víctimas.

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

4.2 millones de mexicanos fueron víctimas de la delincuencia en 2001.

Los daños y las pérdidas materiales ascendieron a 49 mil millones de pesos, monto que equivale aproxima-damente al 0.85% del producto intemo bruto.

Los delitos referidos por las víctimas -de los cuales el robo representa el 92%- son en su gran mayoría del fuero común, es decir, de la competencia de las entidades federativas.

66% de los ofendidos no reporta el delito ante ninguna autoridad, prin-eipalmente porque le parece que sería una pérdida de tiempo y que los trámites son largos y difíciles.

Sólo uno de cada cuatro delitos se denunció ante el Ministerio Público.

Se estima que el año pasado la cifra negra de la inseguridad fue de 2 millones 972 mil 230.

El 44% de los delitos se cometió con violencia, sobre todo empleándose armas de fuego.

47% de los mexicanos se siente inseguro en el lugar donde radica.

23% de la población ha dejado de realizar actividades cotidianas, como salir de noche, o ha aban-donado ciertos hábitos, como llevar consigo dinero en efectivo, por la inseguridad.

Al menos una persona del 14% de los hogares fue víctima de un delito. La quinta parte de ellos sufrió más de un acto delictivo.

En el Distrito Federal la delincuencia alcanzó al 39% de los hogares. En esta misma entidad federativa se cometieron 17 mil 708 delitos por cada 100 mil 000 habitantes, la más alta incidencia delictiva del país.

En el Estado de México se dio el más alto porcentaje de delitos cometidos con violencia: 63%.

**Telón**

Los mexicanos, sea cual sea nuestro color político, queremos seguridad en nuestras calles, nuestras viviendas, nuestro patrimonio, los establecimientos comerciales, nuestros vehículos y el transporte público. Sabemos que la primera injusticia social es la inseguridad y tenemos derecho a conocer, como conditio sine qua non para combatirla, sus cifras reales, hasta hace muy poco, dimensión desconocida.

# LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA NUEVA REALIDAD INTERNACIONAL

***DR. FRANCISCO JAVIER ACUÑA LLAMAS***
*Investigador y Profesor de la*
*Universidad Anáhuac: Campus Sur.*

## Introducción

El siglo XXI arranca en medio de la globalización la que como fenómeno imparable se presenta como una arma de dos filos para los pueblos y los estados-nacionales, en nuestra época hay interdependencia mundial pero está lejos de haberse logrado una integración.'

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 dejaron expuesta a los cuatro vientos la vulnerabilidad de la nación más poderosa de la tierra, como lo habríamos comprobado al fin de la segunda guerra mundial, que los grandes avances de la ciencia, la aeronavegación, la cibernética y las telecomunicaciones que achicaron el planeta para satisfacer los sueños -y las pesadillas- del hombre, de repente se volcaron en hipérbole y demostraron una nueva y letal dosis de autodestrucción humana, acontecimientos gráficos de la instalación de la era del terrorismo, una era que apenas empezamos a considerar, una etapa en la que todos los seres vivos del orbe dependemos de modo mas intenso de cualquier movimiento que se suceda en nuestra "aldea global" nunca mejor denominada así por Mc Luhan.

Luis Dallanegra sentenciaba en una extraordinaria ponencia que hízo de la nuestra obligada guía: "Lo ocurrido ha matado no solamente a personas sino a ideas: la noción de que la tecnología haría de EUA una fortaleza casi imposible de penetrar".[2]

Los atentados terroristas ventilan la primera gran crisis del siglo XXI. El tema en puerta es rico en matices y nuestra visualización del mismo se concentrará en examinar la delgada frontera entre la seguridad y los derechos humanos, los signos que arroja esa difícil ecuación: seguridad y derechos humanos a lo largo de los doce primeros meses de que se suscitaran los trágicos atentados en Nueva York, nos advierten que en esta encrucijada los derechos humanos vuelven a perder el espacio que tanto había costado alcanzar en el terreno de las relaciones internacicnales.? Los terroristas del 11 *S* han logrado demostrar que con reducidos medios y una perversa y suicida capacidad se pueden superar los sistemas de prevención elaborados por los científicos e ingenieros, a partir del 11 *S,* se puede afirmar que, el poder militar no necesariamente constituye una garantía a la seguridad nacional.'

Finalmente la historia le viene dando en parte la razón a Samuel Huntington, que en su conocida obra *Choque entre Civilizaciones* auguraba "...las grandes divisiones de la humanidad, así como las fuentes dominantes del conflicto serán culturales..."

Las grandes consecuencias de los atentados terroristas desencadenaron y eso es profundamente cierto, una oleada de sentimientos radicales, intolerancia e IrreconcIflablIidad" entre lo que puede expresarse como los valores del mundo cultural occidental y los que bajo esa misma premisa pueden considerarse los propios del mundo cultural islámico (disperso en el planisferio). El repudio que históricamente ha forjado las grandes conflagraciones y exterminios selectivos han tenido casi siempre un poderoso referente de intolerancia racial o religiosa y normalmente estallan cuando se combinan ambas para darle al conflicto un pretexto de carácter cultural." Así las cosas el mismo Huntington propone para fines de estudio agrupar a los países en términos de su cultura y civilización, prescindiendo de las clásicas clasificaciones basadas en su adscripción a determinado sistema político, jurídico y económico o a su nivel de desarrollo.

En efecto estamos frente a nuevas formas de guerra y Estados Unidos está frente a un enemigo que no tiene un rostro visible ni fronteras determinadas, ni barcos de guerra.[7] La estrategia Bush en respuesta a los atentados sobre el eje de una serie de ofensivas y probables intervenciones armadas en otros países después de Afganistán bajo el justificante de "la guerra al terrorismo" contra los "Estados fallidos" (caóticos o anárquicos al imperio de la legalidad) que alimentan o promueven el terrorismo ha lanzado una indudable nueva apuesta norte-americana, el "suplir" el rol de la ONU al efecto de aplicar sanciones con o sin el consentimiento de los demás integrantes del Consejo de Seguridad y al margen de los mecanismos internacionales previstos.

La influencia de la cosa norteamericana es determinante y efectiva, por razones de estricta seguridad de la poderosa nación, a partir del 11 de septiembre, la seguridad mundial será variable dependiente de la seguridad interior de EUA8 y ello es un hecho cuestionable y lamentable que fácticamente se viene imponiendo.

## Repercusiones del 11 S en México

La severa crisis económica que sigue de los atentados de septiembre de 2001, afectó a la aeronavegación espacial con fines turísticos especialmente con perjuicios para la industria sin chimeneas en México y el Canadá. Las cifras estadísticas poco dicen, lo delicado es la tendencia en vísperas de una intervención armada sobre Irak, que haría recrudeceder las medidas extremas de seguridad sobre los viajeros hacia cualquier destino próximo a los Estados Unidos o ser el blanco de las eventuales represalias de corte terrorista.

Sin embargo, quizás el más grande de los perjuicios que el Estado mexicano pueda estar registrando al respecto tiene que ver con el acuerdo migratorio en puertas de una eventual negociación bilateral con la administración Bush.

La agenda norteamericana giró ciento ochenta grados y prácticamente se concentra desde entonces en dos prioridades evidentes: la seguridad interna de Estados Unidos y la operación "Libertad Duradera" (o también conocida como guerra preventiva contra el terrorismo). Así las cosas es francamente difícil que prospere una iniciativa de largo acariciada, que cuando fue planteada, vino a generar un océano de expectativas de parte de los millones de nacionales que año con año se trasladan de manera clandestina a los campos de cultivo del vecino país y retornan al cabo de la temporada agrícola, además de los que allá permanecen en similar condición dedicados a otras actividades del mercado laboral informal de la Unión Americana.

La iniciativa de la administración Bush "Seguridad Fronteriza", aprobada por el Congreso en Mayo de 2002 viene en los hechos a contradecir las intenciones de un acuerdo migratorio como el que se hubiera podido alcanzar antes del 11 S entre México y los Estados Unidos de Norteamérica.

En aigunos círculos de estudio de las relaciones entre Washington y México, se habla de una tensión en la relación bilateral derivada de la limitada reacción del Gobierno mexicano en ofrecer al homólogo toda clase de apoyos frente a la respuesta militar que desde el mismo día de los acontecimientos era predecible ocurriría. La poi ítica exterior mexicana, de largo fundada en un ejercicio diplomático a favor de la paz se impuso así misma, evitar una reacción de absoluto respaldo a la administración del Presidente Bush, que inclusive hizo

mella interna en México al haber-se insinuado por el Presidente de la República mexicana, la incompetencia de las Fuerzas Armadas nacionales para participar en cualquier confiicto, lo que fue interpretado como una sub-estimación de parte del mismo Jefe de las Fuerzas Armadas vs el Ejército Nacional, tradicionalmente leal e institucional al titular del Poder Ejecutivo Federal.

La explicación del Gobierno mexicano por conducto de la Cancillería del cambio de la situación internacional puede sintetizarse con las siguientes expresiones:

> ... Las perspectivas de un sistema internacional crecientemente integrado y estable se vieron ensombrecidas ...
>
> ... Esos atentados obligaron a Estados Unidos, cuyo poderío le confiere una influencia determinante en el escenario mundial, a replantear sus prioridades internacionales con el propósito de responder a la amenaza terrorista...
>
> Ante ese escenario, la política exterior de nuestro país ha debido ser ajustada para introducir nuevas acciones y establecer nuevos plazos que hagan posible, en un ambiente radicalmente distinto, alcanzar ios objetivos trazados originalmente ... [9]

En el contexto hemisférico, justo antes de los atentados del 11 S, el Gobierno mexicano anuncio su voluntad de impulsar el replanteamiento del TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) a escasos días de la fecha decidió denunciar el tratado, lo que dicho tratado establece un sistema regional de defensa para los estados americanos en el marco de la OEA; que habría brillado por su inutilidad en contadas ocasiones. Por ejemplo en el caso de las Malvinas, cuando la crisis de los misiles rusos en Cuba, etcétera.

Después de la guerra fría dicho tratado podría ser utilizado de manera eficaz en función del nuevo orden mundial, sorprende la actitud de la cancillería, mientras la Sedena y la PGR se coordinan y estrechan vínculos con el ejército y las autoridades policiales de los Estados Unidos en materia de seguridad trasnfronteriza y narcotráfico la retirada de México dei TIAR se convierte en una premisa extraña, por lo menos en un dato que no favorece a la necesidad de dar una respuesta hemisférica al problema de la inseguridad internacional.

En lo referente a la ratificación del Estatuto de Roma por el Senado de la República, la situación actual es francamente desalentadora, se precisa una reforma constítucional a efecto de contemplar la competencia de la Corte Penal Internacional como instancia máxima, lo que desde la ortodoxia se convierte en una pérdida de soberanía en perjuicio del máximo tribunal del país; la mentalidad que impera en el Senado es a todas luces poco

promisoria a cualquier reforma a la Constitución en un tema "tabú" cuando por ahora y desde hace meses esa cuestión suscita la polémica reforma al sistema de energía eléctrica sustentada ante la Cámara alta por el Presidente de la República.

La seguridad nacional y su evolución en la era de la globalización. Una mera referencia.

Hace un poco más de diez años, Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley[10] compilaron un documento dedicado a examinar y reexaminar las nociones de la seguridad nacional y también a imaginar el futuro inmediato de dicho concepto de cara a la interdependencia de las naciones.

Así, advertían que ...desde la perspectiva realista, la defensa de la seguridad nacional generalmente se entiende en términos de los recursos a disposición del poder -principalmente militares- y que esta defensa usualmente se coloca en la cúspide de la escala de prioridades de los Estados-nación.

Al referir la obra de Richard Rockwell Moss, concluían con él que las políticas que buscan garantizar la seguridad de un Estado o régimen no necesariamente están promoviendo la seguridad de la sociedad como un todo o de sus miembros individuales.

Así fuimos enterados de cómo algunos regímenes disponían de un poderoso y sofisticado sistema de "seguridad nacional" sin que sus habitantes estuvieran a salvo de eventuales peligros, los atentados del 11 S confirman plenamente esa hipótesis.

En el hilo argumental de su trabajo -ya sobre la cosa mexicana- enjuician las serias contradicciones entre el discurso y las acciones de los gobiernos posrevolucionarios de corte autoritario: "... Por un lado, se maneja una definición amplia que equipara a la seguridad con el desarrollo, la democracia y la independencia. Por el otro, se mantiene esa visión tradicional que iguala la seguridad nacional con la inteligencia y con el control de las oposiciones por medios autoritarios...[11]

En buena parte la explicación de la realidad nacional expone la concentración de los recursos y mecanismos del poder en México durante largo tiempo volcados a asegurar el control político del país desde la certidumbre por parte de la clase gobernante de ser esa la exclusiva empresa a su cargo, confiados en la imposibilidad real de una amenaza a la integridad territorial del país proveniente del exterior por la ventajosa cercanía con Estados Unidos.

Dentro de un amplio "cajón de sastre" fueron incluidos por el sigilo gubernativo todos los medios públicos incluida la información política de nacionales y extranjeros vinculados a los procesos de participación ciudadana en marcha de la conquista de espacios de representación popular desde la oposición: no se diga -por ser atinente- la información estrictamente

estratégica del Estado: ubicación y movimiento de tropas, custodia de los mares nacionales y demás datos como una información reservada concerniente a la seguridad nacional, por tanto manejada como criptica.

Una parcela de esa información se ha empezado a volver pública tras la creación de la Fiscalía Especial de los Movimientos Políticos del Pasado y la otra porción podrá conocerse por el efecto diferido de la vigencia de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, recién aprobada.

Está por demás señalar que en lo referente a la inseguridad social de frente a desastres naturales predecibles respecto a los que el Estado debe establecer una serie de políticas públicas permanentes de carácter preventivo, la sola cita de los devastadores efectos de los sismos de 1985 en la ciudad de México desnudaron una cadena de errores y negligencias que contribuyeron a hacer más cruenta la experiencia y más lenta y caótica la reacción de la autoridad para emprender la organización de la reconstrucción. No faltó la suspicacia que reparaba, precisamente en el trasfondo del manejo de la emergencia ante la inconveniencia política de reconocer las cifras de las víctimas reales, los registros oficiales al respecto se sujetaron a una ex-presión limitada para justificar la exención de la aplicación del operativo militar que hubiera tenido que asumir el control pleno de la capital del país en posible menoscabo del mando civil de las instituciones nacionales.

La irrupción sorpresiva del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994 y las circunstancias que rodearon los magnicidios de un alto jerarca de la Iglesia Católica en 1993, de un candidato a la Presidencia de la República y del Secretario General del Partido mayoritario del país en el inolvidable 1994 son tan sólo muestras de una realidad nacional diseñada para un control político eficaz bajo el nombre de "seguridad nacional".

Precisamente, la última etapa de la prolongación del régimen autoritario en combinación con signos y acontecimientos confirmatorios de haber cobrado efectos un proceso de transición a la democracia imparable se acompaña en paradoja con el descomunal aumento de las cifras de delincuencia espontánea y organizada, narcotráfico y la oleada de secuestros que ha colocado a México en la lista de los primeros lugares en el orbe.

La implementación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública y la transformación del sistema policial bajo el nombre de la Policía Federal Preventiva son apenas un significativo primer paso de un sendero por recorrer.

La dualidad de las fuerzas de la globalización, que lo mismo pueden ser utilizadas para construir o para destruir, para unir o para separar.

- Lo que se empieza a denominar: transición del multipolarismo difuso a una reimplantación del unilateralismo condicionado en sus efectos económicos y militares, que se puede condensar en los siguientes rubros:

- La apertura de fronteras y el aislamiento económico de países; comercio abierto o restringido, facilidad para viajar, comunicaciones instantáneas, transferencias al momento, y un amplio acceso a la información y a la tecnología al servicio de cualquier grupo o entorno de poder.

- Los viejos enfrentamientos adquieren urgencia aterradora (Indía vs Pakistán por el territorio de Cachemira, el estancamiento en el conflicto del próximo oriente, la extinción de numerosos pueblos dei África y la desestabilización económica y política de buena parte de los países de Asia, de la Europa central -otrora comunista- y de América Latina." Grupos violentos que basados en los conflictos ideológico-religiosos reivindican un futuro de exclusión en Indonesia, Filipinas, Colombia, Irán y otros lugares."

- La política de salvamento de la economía de Rusia con el simultáneo respaldo a los mecanismos de control sobre el armamento nuclear en Georgia y algunas otras de las ex provincias de la extinta URSS y la paulatina inclusión de China a las convenciones y prácticas del comercio mundial, bajo el auspicio de Estados Unidos, obliga a cuestionar la sólida presunción de una negativa absoluta de los cinco miembros del Consejo de Seguridad sobre algún eventual ataque a Irak o a otros puntos considerados enclaves del terrorismo internacional.

- El crecimiento del "integrismo" en el mundo musulmán como posible respuesta al autoritarismo y alta corrupción de los regímenes de países árabes calificados como "moderados" como Egipto, Arabia Saudita, la autoridad Palestina y Argelia entre otros.

- Todo lo anterior se sucede, mientras Europa vive un "eurocentrismo", basado en la estabilización del euro, la ampliación de la Unión Europea y

la imposibilidad de establecer una política exterior común."

- El relativo distanciamiento entre Estados Unidos y la Europa unificada -con la excepción de Inglaterra- es un dato importante;" mientras Europa se perfila hacia la construcción de un cuasi federalismo moderno y basa su seguridad en el nuevo orden que impere en el planeta por la vigencia del Derecho Internacional y la fortaleza de los organismos internacionales como la ONU, la Corte Penal Internacional, al contrario de la visión europea, Estados Unidos reivindica la soberania nacional y de la libertad para tomar decisiones independientes (volviendo al superado esquema del Estado-nación, clásico, previo a la globalización)'6

**La cosa americana y el desajuste interno y externo en materia de derechos fundamentales y libertades públicas.**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos hizo público el 15 de marzo de 2002 que concedía 30 días a los Estados Unidos para aclarar la situación legal de los afganos detenidos en la base estadounidense de Guantánamo en Cuba, la exitativa de la Comisión consiste en obligar a las autoridades norteamericanas a sujetar ante los tribunales ordinarios de dicho país a los detenidos afganos a efecto de que sea resuelta su situación jurídica. Naturalmente, la exigencia de comento ha sido ignorada por el Gobierno de Estados Unidos, toda vez que si bien es parte de la OEA, no ha ratificado la Convención Interamericana que creó la CIDH, bajo el recurrente y absurdo argumento de entender que dicha ratificación vendría a interpretarse como una cesión de soberanía en asuntos judiciales.

El asunto ha encendido una alarma sobre el futuro de "detenidos sospechosos" (incluidos norteamericanos) de pertenecer a organizaciones terroristas en franca quiebra con el sistema elemental de respeto a los derechos esenciales de la población.

Lo cual entre otras reacciones fue censurado por la American Civil Liberties Union, que elaboró un informe *"Instiable Appetite: The Government's Demand tor New and Unnecessary Powers after September 11",* en el que cuestiona las medidas de Washigton al *respecto,* se trata quizás la más poderosa réplica doméstica al caso.

**El paradigma de la "tierra de las libertades"**

La crisis de la democracia norteamericana revíste un lento pero inequívoco proceso de decadencia de las instituciones republicanas y de las propias libertades y derechos funda-

mentales del ciudadano común, algo que coincide con el agotamiento del modelo o del sistema que fuera en sus dias impecablemente implantado desde la misma Constitución de 1787, único texto superior que cuenta con 215 años de vigencia ininterrumpida y desde entonces considerado como un referente obligado, empero, valdria la pena profundizar en el deterioro de un conjunto de institucionesy mecanismos creados por la Constitución que acaso y de modo escalonado han venido a demostrar las debilidades que el largo trance de "normalidad democrática" ha deparado en demérito de los mas preciosos anhelos contenidos en la Declaración de Independencia de Virginia de 1776.

Quizás la gran depresión económica de la segunda década del siglo XX, pudiera haber sido el comienzo de una serie de dobleces del pliego de la legalidad cardinal emanada de la Constitución, la proscripción del alcohol pronto demostró los costos de la drasticidad estatal con el surgimiento del inmenso mercado negro y el paralelo funcionamiento de las mafias que controlaron los distritos de tráfico y distribución clandestina de artículos prohibidos, "la solución" de incorporar a las corporaciones policiacas a ex convictos (criminales arrepentidos) bajo la lógica de conocer perfectamente los recovecos de la delincuencia en compensación a la eficacia de control de la criminalidad vino sumando quiebras al planteamiento virginal de la cultura de la legalidad de la cosa americana.

La segunda guerra que abrió el auge de la industria militar y el fomento de la migración masiva de extranjeros puso a prueba los reajustes del mercado del trabajo interno y la progresiva instalación de inmigrantes indispensables para ciertos sectores dei mercado laboral al que ya no intentaban ingresar los nacionales blancos; las desgastantes politicas de discriminación por motivos de origen étnico y/o de pertenencia a "la raza de color" seguidas de las campañas racistas y sus efectos imborrables; la influencia de George Kennan sobre el Presidente Truman para bajo el *leit motiv* de la contención del comunismo, hizo que el mundo viviera 50 años girando en torno de la guerra fria y ia justificación de los desorbitantes gastos del presupuesto de defensa en medio de una paz armada de costos descomunales y que ahora tras la desaparición de la URSS dejó en la horfandad ideológica y económica a los antiguos enclaves del eje soviético de influencia mundial, con el inestimable peligro de la seguridad de los arsenales bélico nucleares instalados en los territorios de las ahora repúblicas, algunas inmersas en conflictos independentistas como el caso de Chechenia.

La reivindicación de la pena de muerte en algunos Estados de la Unión con resultados estadísticamente adversos para pertenecientes de los colectivos

raciales minoritarios; los reveses del Vietnam y de Bahía de Cochinos, *ad intra* y *ad extra,* con todo aquello de la culpa psicológica de los horrores de una intervención absurda e injustificada y los traumas de los ex combatientes y sus familias; la voleadura del *american way ot life,* el magnicidio -inaclarado- de Jhon F. Kennedy; los graves escándalos del *Watergate,* del *Irangate,* la impotencia ante el agravio de la perdurabilidad del régimen de Castro en La Habana, la derrota en Nicaragua, en Guatemala y en El Salvador, la regresión del Gobierno de Noriega en Panamá, entre otros costes parecidos.

Hacia adentro un duro golpe causó el atentado de abril de 1995 en Oklahorna que hizo volar un edificio de la Administración Federal y que causara considerables víctimas, al inicio se interpretó ligado al fundamentalismo islámico, finalmente, las investigaciones revelaron que Timoly Mc Veigh (luego juzgado y ejecutado) formaba parte de una organización terrorista interna; algo similar ocurre en relación con los atentados y la psicosis que se desataran tras los atentados del **11** de septiembre por el envío de cartas con ántrax, que paralizaron el sistema de correos de Estados Unidos.

Los tantos casos de peculados y perjurios de las últimas administraciones, las tremendas consecuencias del desbordamiento de la portación de armas a favor de los particulares que viene arrojando saldos escandalosos de homicidios masivos por parte de estudiantes en los planteles educativos, las políticas de "tolerancia cero" que "limpiaron" de *hamlessla* gran Urbe de hierro, pero especialmente, las muy particulares elecciones federales del año 2000, teñidas por la inexplicable y sorpresiva incertidumbre sobre los resultados electorales para la elección del Presidente de Estados Unidos, que había sido siempre el timbre de orgullo más refinado de la grandeza de la cosa americana.

Un alud se viene encima del ideario del ciudadano norteamericano común edificado a principios del siglo XX bajo el influjo de Roosevelt que profetizaba que los Estados Unidos tendría que jugar el rol de la "nación civilizada" del que se derivara el muy cuestionable poder de policía internacional, filosofía acentuada por Wilson con una evidente vocación intervencionista bajo el cobijo de la "justificación" de la fuerza organizada.

En tales circunstancias el ciudadano de Estados Unidos no encuentra explicación razonable a las fisuras que ostenta el emblema de adalid de la democracia contemporánea que con tanto alarde se hiciera pregonar por todos los puntos del globo terrestre. Así se pueden enlistar los rasgos de la política norteamericana y las reacciones en su contra:

- Una endurecida política de Estado como "guerra contra el terrorismo" ha llevado a Esta-

dos Unidos a ignorar o perdonar abusos en naciones que decidieron apoyar dicha campaña, mientras eran arrestados ciudadanos estadounidenses como "combatientes enemigos" encarcelados en secreto e indefinidamente sin estar acusados de ningún crimen y sin el derecho a un asesor jurídico."

- Estados Unidos se ha convertido en el blanco de reproches y señalamientos de respetadas organizaciones internacionales que vigilan el respeto y la protección de los principios universales de la convivencia democrática."

- Centenares de soldados pertenecientes al Talibán capturados durante la invasión de Afganistán 'fueron transportados bajo condiciones infrahumanas a la base militar de Guantánamo y ahí sujetos a un régimen de excepción que lleva meses bajo la eufemística promesa de que serán juzgados conforme a Derecho.

- Se ha desafiado a la ONU a movilizar los complicados mecanismos de resistencia del Gobierno de Irak a permitir inspecciones sistemáticas irrestrictas sobre sus instalaciones militares y de producción de armas de destrucción masiva ante la amenaza latente de una ofensiva miiitar contra dicho país, la que ha gravitado sobre el Consejo de Seguridad de la ONU." En síntesis se le ha dado un ultimátum al Secretario General de la ONU a sabiendas de avanzar en un inminente ataque sea cual sea la labor de distensión de aquel al respecto.

- El gobierno norteamericano ha retado al resto del mundo, al renegar de los compromisos estadounidenses con acuerdos internacionales previamente suscritos o en vías de negociación (acuerdos sobre armas nucleares, la convención de armas biológicas, la protección del medio ambiente, las propuestas contra la tortura y castigo a los criminales de guerra), que al ser desconocidos alslan a Estados Unidos de los intereses comunes de las naciones a las que ahora les exige sumarse sin cortapisas a la "guerra contra el terrorismo".[20]

- Prácticamente, el gobierno de los Estados Unidos ha suspendido o abandonado el patrocinio de negociaciones entre palestinos e israelíes, las evidencias confirman un abierto

apoyo a las acciones israelíes sobre los territorios ocupados (que en el fondo es la génesis de la histórica violencia que anima a ambos pueblos y de manera exponencial se extiende a todas partes) en franca contradicción al compromiso de acompañar un proceso de pacificación de la zona que culmine con la creación de un Estado Palestino.

- Lo que expone el vuelco de una política más o menos enfatizada desde 1967 y seguida por las distintas administraciones norteamericanas para asegurar la retirada negociada de Israel de los territorios ocupados."

El multiporalismo puede decantarse en un momento crítico hacia una posición hegemónica de unilateralismo selectivo militar condicionado.

-Las tensiones contra el sistema internacional aposentado en la ONU" y las probabilidades de que el conflicto post 11 S, determine un futuro distinto -menos promisorio y acotado del que ahora tiene en los hechos- para la Organización de las Naciones Unidas." No se puede ignorar en este apartado de la reflexión en curso, las serias deficiencias financieras que en lo general padecen desde hace décadas, aunque acentuadas en el ultimo lustro, las Instancias multilaterales, empezando por la ONU.2' A los graves problemas de viabilidad financiera y presupuestal causados por los adeudos de cuotas de parte de los países miembros, listado encabezado por Estados Unidos .

Después del 11 S, ante la urgencia norteamericana de legitimar la intervención militar autorizada por la ONU en Afganistán y la amenaza cernida sobre "otros países que protegen o entrenan terroristas", forzaron el repliegue de Kofi Annan, quien se vio obligado a elogiar la manera en que Estados Unidos enmarcó los ataques en lo autorizado por la carta orgánica de Naciones Unidas, pero con respecto a nuevos ataques en otros países se limitó a decir necesitamos una estrategia amplia que una a todas las naciones y enfoque todos los aspectos del problema."

Postura tan comprometida como polémica, la del Secretario General de la ONU que fue duramente sentenciada por algunos ex premio Nobel de la Paz en los siguientes términos:

"...Expresamos nuestro profundo rechazo a la doble moral que propicia la agresión militar apoyada en operaciones humanitarias que dejan sin hogar a miles de hombres, mujeres y niños en Afganistán, agudizando el desastre humanitario sin resolver las causas del conflicto; y hacemos un llamado a buscar justicia no venganza...".2.

La enérgica misiva fue firmada, por los ocho premios Nobel de la Paz que viven, con la excepción del destinatario, que inexplicablemente fue a su vez galardonado en el 2001 con el Premio Nobel de la Paz.

Otra vigorosa reacción fue emprendida por la Asamblea Nacional de los Derechos Humanos de Chile:

> ... Exigimos que los Estados respeten los derechos humanos y el derecho humanitario inter-nacional y que lo hagan siempre, en toda circunstancia. Por ello es urgente, que Estados Unidos y Chile, antes de hablar de guerra, ratifiquen el establecimiento de la Corte Penal Internacional como mecanismo necesario de la cooperación internacional, para abordar crímenes internacionales .... 27

El mismo Juez Baltasar Garzón arremetió contra la actitud de los países de la Unión Europea por su pasividad ante Estados Unidos:

> ... Que Estados Unidos iba a reaccionar, era lógico y esperado, pero la sumisión simiesca de todos no era previsible...
>
> ... Sin embargo, la paz o la libertad duraderas sólo pueden venir de la mano de la legalidad, de la justicia, del respeto a la diversidad, de la defensa de los derechos humanos, de la respuesta mesurada, justa y eficaz...
>
> ... es inaplazable la creación de un espacio único universal, lo que supone necesariamente la urgente ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional y la conceptuación del terrorismo como un crimen contra la humanidad, perseguible bajo el principio de justicia penal universal... 28

El falaz planteamiento de la legítima defensa ante el Consejo de Seguridad El Consejo de Seguridad de la ONU, en el punto 3° de la Resolución 1368 del Consejo de Seguridad:

> "Insta a todos Estados a que colaboren con urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de estos ataques terroristas y subraya que los cómplices de los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos y los responsables de darles apoyo o asilo tendrán que rendir cuenta de sus hechos".

La Resolución 1373 del Consejo de Seguridad invoca de la reafirmación:

> "... del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocida en la Carta de Naciones Unidas y confirmado en la resolución 1368 (2001)".

A su vez indica que:

> "... todos los Estados tienen el deber de abstenerse de organizar,

instigar y apoyar actos terroristas perpetrados en otro Estado o de participar en ellos, y de permitir actividades organizadas en su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos".

Además, decide que todos los Estados:

"a) Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, adivo o passo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorisr r10, inclusive reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y eliminando el abastecimiento oe armas a terorísas;

... b) [ ... ]

... c) Denieguen refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcione refugios;"

El problema se agudiza cuando se calculó la suposición -probable- de que los ataques de ántrax hubieran sido obra de un puñado de locoso de un científico renegado "En ese caso, se trataría de un crimen doméstico. El Consejo de Seguridad no estaría legitimado para inmiscuirse".29

El artículo 24 de la Carta de los miembros de las Naciones Unidas "confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad de la paz y de la seguridad internacionales".

Cap. V. El consejo de Seguridad, Art. 24.

1. A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.

2. En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Cap. VI, VII, VIII YXII.

3. El Consejode Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y cuando fuere necesario, informes especiales.

En la Resolución 1373 (2001) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001 a la letra señala:

1. Decide que todos los Estados:

a) Prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo;

b) Tipifiquen como delito la provisión o recaudación internacionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos

por sus nacionales o en sus territorios con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo;

e) Congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en eilos o faciliten su comisión, de las entidades de propiedad o bajo el control, directo o indirecto, de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes, inclusive los fondos obtenidos o derivados de los bienes de propiedad o bajo control, directo o indirecto, de esas personas y de las personas y entidades asociadas con ellos;

d) Prohíban a sus nacionales o a todas las personas y entidades en sus territorios que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que comentan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella, las entidades de propiedad o bajo el control, directo o indirecto, de esas personas y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes;

2. Decide también que todos los Estados:

a) Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, inclusive reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y eliminando el abastecimiento de armas a los terroristas;

b) Adopten las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo, inclusive mediante la provisión de alerta temprana a otros Estados mediante el intercambio de información;

e) Denieguen refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo o presten apoyo a esos actos, o proporcionan refugios;

d) Impidan que quienes financian, planifican, o cometan actos de terrorismo utilicen sus territorios respectivos para esos fines, en contra de otros Estados o de sus ciudadanos;

e) Aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos, y aseguren que, además de

cualesquiera otras medidas de represión de esos actos que se adopten, dichos actos de terrorismo queden tipificados como delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos y que el castigo que se imponga corresponda a la gravedad de esos actos de terrorismo;

f) Se proporcionen recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o los procedimientos penales relacionados con la financiación de los actos de terrorismo o el apoyo prestado a éstos, inclusive por lo que respecta a la asistencia para la obtención de las pruebas que posean y que sean necesarias en esos procedimientos;

g) Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en frontera y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y mediante la adopción de medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje;

3. Exhorta a todos los Estados a:

a) Encontrar medios para intensificar y agilizar el intercambio de información operacional, especialmente en relación con las actividades o movimientos de terroristas individuales o de redes terroristas; los documentos de viaje alterados ilegalmente o falsificados; el tráfico de armas, explosivos o materiales peligrosos; la utilización de tecnologías de las comunicaciones por grupos terroristas y la amenaza representada por la posesión de armas de destrucción en masa por parte de grupos terroristas;

b) Intercambiar información de conformidad con el derecho internacional y la legislación interna y cooperar en las esferas administrativas u judiciales para impedir la comisión de actos de terrorismo;

e) Cooperar, en particular mediante acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales, para impedir y reprimir los ataques terroristas, y adoptar medidas contra quienes cometan esos actos;

d) Adherirse tan pronto como sea posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, inclusive el convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 9 de diciembre de 1999;

e) Fomentar la cooperación y aplicar plenamente los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, así como las resoluciones del Consejo de Seguridad 1269 (1999) Y 1368 (2001);

f) Adoptar las medidas apropiadas de conformidad con las dispo-

siciones pertinentes de la legislación nacional y el derecho internacional, inclusive las normas internacionales en materia de derechos humanos, antes de conceder el estatuto de refugiado, con el propósito de asegurarse de que el solicitante de asilo no haya planificado o facilitado actos de terrorismo ni participado en su comisión;

g) Asegurar, de conformidad con el derecho intemacional, que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de los actos de terrorismo, y que no se conozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas;

4. Observa con preocupación la conexión estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales, y a ese respecto pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional, regional e internacional, para reforzar la respuesta internacional a ese reto y amenazas graves a la seguridad internacional;

5. Declara que los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que financiar internacionalmente actos de terrorismo, planificarlos e incitar a su comisión también es contrario a dichos propósitos y principios de las Naciones Unidas;

6. Decide establecer, de conformidad con el artículo 28 de su reglamento provisional, un Comité del Consejo de Seguridad integrado por todos los miembros del Consejo, para verificar la aplicación de la presente resolución, con ia asistencia de los expertos que se consideren apropiados, y exhorta a todos los Estados a que informen al Comité, a más tardar 90 días después de la fecha de aprobación de la resolución y con posterioridad conforme a un calendario que será propuesto por el Comité, de las medidas que hayan adoptado para aplicar la presente resolución;

7. Pide al Comité que establezca sus tareas, presente un programa de trabajo en el plazo de 30 días después de la aprobación de la presente resolución y determine el apoyo que necesita, en consulta con el Secretario General;

8. Expresa su determinación de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la aplicación plena de la presente resolución de conformidad con las funciones que se le asignan en la Carta;

9. Decide seguir ocupándose de la cuestión.

Es decir, se cuenta con un marco regulatorio que naturalmente requiere ser observado para evitar el terrorismo, pero es imprescindible la sujeción de todos los estados a la Corte Penal Universal.

### A modo de conclusiones

La seguridad nacional como concepto ha experimentado en las últimas décadas una transformación que la hizo ser -en regímenes autoritarios- un saco donde se guardaban toda clase de políticas y acciones gubernamentales bajo la lógica de la arbitrariedad de la clase gobernante para mantener el control político del país, lo que se denominaba eufemísticamente: las decisiones para asegurar el orden y la paz interna.

El concepto de la inseguridad pública (la peligrosidad de un lugar por las condiciones de los índices de delincuencia espontánea y organizada que caracterizan una plaza o ciudad) frente a lo que desde la previsión normativa se supone es una tarea principal de la autoridad pública, desalentar la delincuencia mediante programas y acciones concretas y en su caso combatirla conforme a la ley para impedir la impunidad.

El concepto de la seguridad nacional ha experimentado una evolución importante en la era de la interdependencia económica y geopolítica, la globalización que todo lo ha cruzado derribando las murallas comerciales y tecnológicas entre los pueblos y además por el influjo de la tendencia democratizadora que obliga al Estado a reducir el voluntarioso saco de la inseguridad nacional, para sólo guardar en el los asuntos relacionados con la seguridad territorial, el manejo de tropas y de armamentos autorizados y la estrategia e inteligencia militar materias propias de los rubros anteriores; las políticas de respuesta inmediata ante catástrofes (planes de contingencia de macroescala que pueden suponer la evacuación) para evitar males sociales colaterales, así también lo referente a las políticas de inteligencia y estrategia conjunta de corte policial para la investigación y la persecución de la delincuencia organizada que comete normalmente los delitos más graves como narcotráfico, tráfico de personas, de armamento etcétera.

A partir de esta distinción la voz "seguridad pública" es un bien colectivo que existe (que es tangible) y que es percibido por el ciudadano común en términos de la confianza y la tranquilidad que tiene por vivir en determinado sitio, a su vez la noción de seguridad pública o *sensu contrario* la de "inseguridad pública" resulta de un parámetro que mide el riesgo (relativo, el absoluto es utópico) de vivir en un lugar determinado, lo que inevitablemente conlleva a conectar la idea de la seguridad pública con un factor determinante de la calidad de vida a favor o en demérito de la población.

**En** esa línea argumental es perfectamente posible relacionar el tránsito que una sociedad demócrata y moderna exige a su Gobierno del Estado del malestar al Estado del bienestar. Ahora bien, la interdependencia y la globalización pueden lo mismo fortalecer la seguridad interna (pública) de un lugar presumiblemente seguro y confiable o generar como lo vimos en el caso de los atentados terroristas del 11 S desquiciar sorpresivamente la seguridad nacional y la seguridad pública del país más rico de la tierra y con ello la del mundo moderno que naturalmente reacciona como hemos visto con nuevas fórmulas de comunicación y de mecanismos de prevención ante los embates del terrorismo.

**El** terrorismo -que siempre ha existido en el sentido limitado de sus expresiones- es entonces el nuevo y poderoso agente que viene a transformar irremediablemente la tranquilidad relativa de la humanidad elevando los índices de angustia relacionados con los actos cotidianos más "normales" que la globalización ha impreso en las sociedades en desarrollo y de las denominadas desarrolladas, como viajar en avión, recibir correspondencia por correo o vivir y/o trabajar en un lugar próximo a un símbolo de "occidente" como puede ser la sucursal de un banco norteamericano, una firma automotriz, una franquicia de comida rápida norteamericana etcétera; no se diga vivir en países pertenecientes a los que la represalía de la administración Bush considera "Estados caóticos".

**En** el trance de los efectos relacionados con la psicosis que ha despertado y aumentado el terrible espectáculo de las torres gemelas abrazadas por las llamas y en descenso las medidas preventivas ordinarias para el acceso a lugares públicos, aeropuertos y otros servicios masivos de comunicación y transporte se han radicalizado al nivel de convertirse en procedimientos conculcatorios de los derechos fundamentales y las libertades públicas de las personas en muy diversos contenidos, por citar tan sólo un ejemplo, las revisiones a las personas y a sus pertenencias más íntimas antes, durante y después de embarcar; la discriminación por motivos de origen o religión se han agudizado y con ello se recrudecerán las fórmulas para restringir los flujos migratorios con acciones que de largo han sido abusivas y hasta crueles contra los migrantes, cuando una muy importante población mundial es migrante por diversas causas y razones.

Ei derecho a la información de las personas se limita -otrora por arbitrariedad gubernativa- ahora por volver a considerarse en algunos de sus contenidos como "cuestiones de seguridad nacional". De ello la comunicación cibernética y de telecomunicaciones no está exenta de intervenciones ilegales bajo la precaución gubernamental de impedir la

preparación de eventos terroristas, lo que de suyo supone por las cuestiones la conocida guerra informativa, que en un momento puede implicar verdaderas situaciones de pánico, etcétera.

En suma la difícil ecuación histórica que debe brindar el Estado democrático de derecho por la suma de derechos humanos y seguridad es hoy otra vez una falacia y sus efectos nos acompañarán quizás por largo tiempo lo que nos debe impulsar a imaginar las nuevas coordenadas de una actitud ciudadana que rechace por convicción toda manifestación de terrorismo y que a la vez entienda que el reto de vivir en democracia no puede ni debe suponer la cancelación de libertades esenciales por la incompetencia del Estado en construir las nuevas y sofisticadas maneras de prevenir actos de terrorismo que nos hundan en la desesperación paradójica de la modernidad.

---

**Notas**

1 CLINTON, Bill, Mi *visión sobre la paz,* www.elmundo.es/2002/09/11/opinión/1225707.html

2 *Cfr.* DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, *"Hacia **un nuevo orden mundial estratégico militar.** El mundo después del* 11 *de septiembre del 2001"* colocado el 16 de septiembre de 2002 en www.geocities.com. pag.1 de 39.

3 *Cfr.* GROS ESPIELL, Héctor , *Derechos Humanos y vida internacional,* UNAM-CNDH, México D.F. 1995. 312 pp.

4 DALLANEGRA op,cit, pág. 1.

5 En ese sentido AGUAYO QUEZADA, Sergio, ***"Primer aniversario: un balance",*** **periódico** Reforma, editoriales, 11 de septiembre de 2002.

6 Resulta particularmente interesante la obra de CISNEROS, Isidro *Los recorridos de la tolerancia* y especialmente el prólogo de Alain TOURAINE, Editorial Océano, México D.F, 2000, pp.229.

**7 Encuentra perfecto encuadre la referencia** que hace AGUAYO QUEZADA, Sergio, de ia obra de Raymond BOUDON *Effects pervers et orare social* París, PUF, 1977.

8 Ibídem, pago 11.

9 Fragmentos del artículo *"Aguas Turbulentas"* del Canciller Jorge CASTAÑEDA G, periódico Reforma, editoriales, 11 de septiembre de 2002.

10 *Cfr.* AGUAYO QUEZADA, Sergio y MICHAEL BAGLEY, Bruce (compiladores) *En busca de la seguridad perdida. Apro-*

***ximaciones* a *la seguridad nacional*** *mexicana,* Siglo XXI Editores, México, D.F. 1990, pág. 19 Y sigs.

11 Ibídem. págs. 28 y 29.

12 CASTAÑEDA, Jorge, *"Aguas turbulentas"* Periódico Reforma, editoriales, 11 de septiembre ele 2002.

13 CLINTON, Bill, op.cit,

14 BEN AMI, Sholomo, ex ministro de Asuntos Exteriores ele Israel, *"La guerra contra el* ***enemigo invisible"*** **El país, edición impresa,** opinión, jueves 12 ele septiembre de 2002.

15 Un elato lo aporta el discurso del Canciller español y Preslelente *pro tempore* ele la **Unión Europea, Josep Piqué refería así el** aislamiento del líder Palestino Yasser Aratat, *"...no* se *le puede pedir que haga el cien por* ***cien de esfuerzos y al mismo tiempo limitar y debilitar*** **su** ***libertad de movimientos ... "*** citado por DALLANEGRA, op. cit. pág. 30.

*16 Cfr.* DIAZ DE LEON, Marco Antonio, *"El terrorismo como delito en lo internacional y* ***en México" /ter criminis,*** **Revista de Ciencias** Penales, INACIPE, Num.1, Segunda Época, México, D.F. 2001, pág. 213-243.

17 CARTER, Jimmy, *"El inquietante nuevo rostro de Estados Unidos",* El pais, edición impresa, opinión, jueves 12 de septiembre de 2002.

18 CARTER, Jimmy, op, clt

**19 Conviene la lectura en extenso del estudio** de FERNÁNDEZ CASADEVANTE ROMANI, Carlos, *"El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad"* en la obra colectiva coordinada por el autor y QUEL, Francisco Javier, *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional,* Ariel Derecho, Madrid, 1997, pp. 40-67.

20Ibidem.

21 CLINTON, Bill, op. cit.

22 Resulta imprescindible la lectura del trabajo de SANCHEZ RODRIGUEZ, Luis Ignacio, *"La reforma de las Naciones Unidas:* ***algunas reflexiones"*** **en la Obra colectiva de** FERNANDEZ CASADEVANTE ROMANI, Carlos y QUEL, Francisco Javier, *Las* ***Naciones Unidas*** **y** ***el Derecho Internacional,*** op.cít. págs. 24-29.

23 Es preciso recordar las advertencias a **las considerables causas de** Intuncionabilidad (obsolecencia)de la ONU, expuestas por SEARA VAZQUEZ, Modesto en *"La Organización de las Naciones Unidas: diagnóstico y fratamiento"* en la obra colec**tiva que también coordina,** ***Las Naciones*** *Unidas* a *los cincuenta años* Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1995, págs. 9 -38.

*24 Cfr.* CODERCH PLANAS, José, *"La* ***financiación de las Naciones Unidas:*** *Problemática actual"* en la Obra colectiva de FERNANDEZ CASADEVANTE ROMANI, Carlos y QUEL, Francisco Javier, *Las Nacio****nes Unidas*** **y** ***el Derecho Internacional,*** **op.cit.** págs. 69-82.

*25 Cfr.* DALLANEGRA PEDROZA, Luis, op, clt, pág. 23.

26 Ibidem, pago 24

*27 Ibidem,* pág. 25.

28 Ibídem, pág. 26.

29 Asilo declaraba un Oficial del Gobierno al New York Taimes, *Cfr.* DALLANEGRA PEDROZA, Luis, op.cit pág. 26.

# LA CORRUPCiÓN Y LA IMPUNIDAD: ELEMENTOS DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA

***L/C. ALONSO ARAOZ DE LA TORRE***
*Coordinador General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública.*

Con frecuencia la corrupción y la impunidad se mencionan como elementos de la inseguridad pública. Afirmación que, de tomarse literalmente como hipótesis de investigación, probablemente no resistiría su comprobación, toda vez que si bien es cierto que tales aberraciones sociales contribuyen a la inseguridad, no son determinantes de ella como lo son otros elementos que influyen directamente en la inseguridad pública.

Antes de hacer referencia a la corrupción y a la impunidad, conceptos atribuibles principalmente a las autoridades, es pertinente recordar que no siempre la seguridad de la sociedad y el castigo de los delincuentes estuvo a cargo del Estado. En efecto, la seguridad en ia sociedad originalmente tuvo el carácter de privada, es decir, directamente los integrantes de la misma se protegían y hacían justicia por su propia mano; posteriormente esa práctica se fue transformando paulatinamente hasta que quedó a cargo del Estado brindar a los gobernados la seguridad necesaria para una convivencia armónica y pacífica. En la primera etapa cuando la sociedad se encargaba de su propia seguridad no puede decirse que existiera corrupción, sin embargo era patente la impunidad en aquellos casos en que la violencia y quienes la ejercían sobre el agente pasivo, eran más poderosos físicamente que su víctima, sin que hubiera un aparato coercitivo para sancionar la agresión.

Asimismo cuando la autoridad del Estado no está suficientemente establecida, el ofendido tiene la posibilidad de ejercer la venganza privada la cual no estaba sometida a ningún control de la autoridad, y su extralimitación a menudo causaba

al culpable un mal mayor al infringido y esto también causaba trastornos en la sociedad. Cuando el Estado se consolida, organiza la represión a los delincuentes y da lugar a la aplicación de penas públicas al infractor, las cuales son mayores o similares al daño físico causado, venganza que se aplicaba sin ser considerada, a su vez, como una conducta violenta que mereciera sanción. En nuestro derecho ha quedado como reminiscencia de tales supuestos, la figura de la legítima defensa, en la que bajo determinadas circunstancias existe impunidad del delito cometido en defensa de la vida y del patrimonio.

En la transición que va de la venganza privada a las penas públicas y al Estado de derecho, estadio en el que el castigo constituye un elemento de prevención fundado en el temor a la sanción, surge también la composición o convención económica entre el delincuente y la víctima por medio de la cual ésta podía convenir con aquél una compensación pecuniaria en lugar de vengarse, figura que en nuestros días se conserva en la modalidad de reparación del daño al ofendido, la cual es materia de una sentencia de carácter penal y no necesariamente de un convenio entre las partes. En esta etapa también se dan actos de autodefensa de algunos grupos sociales convencidos de que no van a ser protegidos por el Estado, grupos que van desde los llamados "guardias blancas", a los escoltas o guardias privados, hasta otras empresas constituidas para la guarda y transporte de valores.

La seguridad es por lo tanto, una necesidad imperiosa destinada a garantizar a los miembros de la sociedad, sus posesiones, propiedades, integridad física y la vida misma a fin de eliminar la angustia que se experimenta ante la incertidumbre de ser privado de esos valores, sin que exista la posibilidad de ser resarcido y de que se imponga un castigo al delincuente. En efecto, la impunidad provoca en la sociedad un sentimiento de doble agravio: el que le causa el delito mismo y el que resulta de la frustración e impotencia ante la falta de castigo; por tal motivo lo que muchos desean es poder proteger sus bienes y castigar ellos mismos a sus agresores para tener la certeza de que fueron castigados.

Actualmente, la seguridad pública, entendida como aquella que el Estado está obligado a garantizar a sus gobernados, se ha visto no sólo amenazada sino materialmente vulnerada por la delincuencia. En efecto, independientemente de los factores específicos de cada región como la pobreza, el analfabetismo, el hacinamiento, etcétera que influyen en la delincuencia, la falta de un sistema policiaco competente, y de recursos económicos que permita otorgar a los miembros de la corporación sueldos remunerados, provoca que los delincuentes se sientan alentados a seguir delinquiendo, con la convicción de que

no serán castigados, es decir, los infractores actúan confiados en la impunidad y en la posibilidad de corromper con relativa facilidad a policías mal pagados, para así evadir la justicia.

No obstante lo anterior, es innegable que la impunidad no sólo es resultado de la ausencia de una policía capaz de investigar, de descubrir al culpable y de aprehenderlo, sino que a esa falta de conocimientos técnicos de sus miembros se suma la negligencia jurídica manifiesta en el momento de poner al delincuente a disposición del Ministerio Público, Institución que en nuestro país detenta el monopolio de la acción penal. Efectivamente, muchas veces el delincuente queda en libertad porque no se aportaron a la autoridad competente los elementos necesarios para acreditar la culpabilidad del infractor; dicho en otras palabras, porque no se hizo acopio de los elementos probatorios del cuerpo del delito y de posible responsabilidad del inculpado.

Por otra parte, la impunidad también puede originarse por negligencia de las autoridades judiciales encargadas de impartir justicia o por corrupción de quienes intervienen en el proceso, desde los elementos de la policía, Agentes del Ministerio Público, y de los jueces que conocen del caso.

La impunidad puede ser también resultado de distintos factores, tales como la falta de participación de la víctima o del ofendido; si un delito no se denuncia, malamente podría castigarse al delincuente, dado que, salvo el caso excepcional de la flagrancia en delitos que se persiguen de oficio, la autoridad no puede legalmente perseguir al delincuente. Otro factor está determinado, como ya se dijo, por la falta de experiencia o la manifiesta negligencia de los encargados de investigar los delitos, quienes no reúnen las pruebas suficientes que sustenten el ejercicio de la acción penal al consignar el caso a la autoridad judicial para que ésta pueda, previo el procedimiento jurisdiccional respectivo, imponer al delincuente la correspondiente sanción. Cualquiera que sea la causa de la impunidad, ésta genera un descontento colectivo en la sociedad. La corrupción es otro factor que puede dar lugar a la impunidad en aquellos casos en los que los encargados de investigar los delitos, los que deben ejecutar las órdenes de aprehensión o los peritos que intervienen en los procedimientos penales se coluden con los infractores para beneficiarlos; corrupción que tampoco es ajena a las autoridades judiciales encargadas de impartir justicia, como son los casos en los que decretan libertades o absoluciones torciendo el espíritu del derecho.

De lo antes dicho, se puede afirmar que la corrupción es un factor de la impunidad y que también ésta puede ser factor de aquélla. Tomemos el ejemplo en el que diversas autoridades

corruptas impidan que se castigue a los delincuentes; si no se castiga a estos servidores públicos corruptos. se sienten estimulados a continuar con esta práctica nociva.

No obstante lo anterior. volviendo a la hipótesis inicial. podemos afirmar que la corrupción y la impunidad no necesariamente producen inseguridad. porque no todos los delitos que. se tipifican en los Códigos Penales tienen como bien jurídicamente tutelado. la vida, la integridad física y el patrimonio. sino que existen otros ilícitos. como el lavado de dinero. delitos contra la salud. aborto. contrabando. etcétera. que están encaminados a proteger otros bienes y cuya infracción la sociedad no la considera atentatoria contra su seguridad.

En efecto. no todos los actos delictivos tienen similar repercusión en la sociedad, dado que los individuos resienten directamente aquellos ilicitos que atentan contra su vida. sus bienes o su honra y no reparan en aquellos otros que no les afectan directamente, incluso justifican algunos delitos porque les reportan beneficios, tal es el caso dé los delitos contra la propiedad industrial e intelectual. conocidos como "piratería", cuya comisión indirectamente permite a un conglomerado de escasos recursos económicos, adquirir a precio inferior a su costo, bienes que no podrían obtener a precio de mercado, sin que a esos compradores les importe que tal consumo es en detrimento de los lilulares de derechos de autor. de patentes o de marcas.

En otro orden de ideas. pudiera considerarse que una sociedad en la que existe corrupción e impunidad se encuentra irremediablemente atrapada en un círculo vicioso en el que ambos flagelos se incrementarían uno al otro en una espiral infinita. sin embargo es pertinente mencionar que ese círculo puede ser convertido en virtuoso si se combaten eficazmente esas conductas. En efecto. si bien es cierto que la corrupción se ha incrementando en nuestro país. no sólo por la inercia de anteriores prácticas desleales de las autoridades en general. sino por su dinamismo propio, que en los últimos veinte años ha ido en aumento, tal incremento debe analizarse integralmente para determinar el grado de influencia en la inseguridad. Veamos pues, la corrupción. entendida como deshonestidad. se manifiesta no sólo en las diferentes autoridades gubernamentales sino también entre los míembros de la misma sociedad; es corrupta aquella persona que mediante maquinaciones dolosas no paga sus impuestos o los paga en menor cantidad a la que está obligada; también lo es quien en su propio beneficio ofrece dinero u otros bienes a un empleado del gobierno para que no cumpla con su deber; y lo es también quien infringe. a sabiendas. cualquier disposición legal para obtener un lucro. No obstante lo anterior. no es

propiamente la corrupción de los particulares sino la de las autoridades la que produce malestar en la sociedad.

En principio mencioné que difícilmente se justificaría la hipótesis de investigación planteada en el sentido de que la corrupción y la impunidad son elementos de la Insequridad pública. Esta afirmación se basa en la relatividad de tal hipótesis si tomamos en consideración que, la corrupción se puede presentar en alguno de los eslabones de la cadena de autoridades que están encargados de la seguridad pública, sin que ésta se vea afectada. Pongamos un ejemplo: un policía que tiene encomendada la vigilancia de oficinas públicas recibe soborno de personas por permitirles estacionen sus vehículos en lugar prohibido frente a dichas oficinas; es indudable que existe un acto de corrupción, pero no necesariamente provocó inseguridad en las instalaciones bajo su cuidado. En cambio otro tipo de corrupción de ese policía sí podría ser factor de inseguridad, en el caso de que, por ejemplo, permitiera que ingresaran delincuentes a las oficinas resguardadas para que cometieran un asalto y posteriormente se repartieran el botín. Luego entonces no todos los actos corruptos de la autoridad propician la inseguridad.

Parecidos argumentos podrían es-grimirse respecto de la impunidad. Efectivamente, si no se castiga a un evasor de impuestos o a quienes cometen los delitos de bigamia, adulterio, juegos prohibidos, aborto, etcétera, o si se incrementa este tipo de ilícitos, la sociedad no está expuesta a inseguridad pública. Por lo tanto, en un razonamiento riguroso podemos afirmar que la impunidad no necesariamente es causa de inseguridad.

1ndependientemente de lo antes expuesto, es pertinente decir que la corrupción de los servidores públicos se puede combatir de dos maneras: en forma preventiva evitando los actos de corrupción antes de que éstos sean consumados; o bien reprimiendo dichos actos. Esta última forma es la que evita la impunidad y desagravia, de alguna manera, a la sociedad al percatarse que se castiga a los malos servidores públicos, y ese desagravio es mayor, si además éstos reparan el daño causado.

No podemos menospreciar las medidas preventivas que el poder público ha tomado en contra de la corrupción, aunque tales medidas no tengan la espectacularidad que tienen las sanciones privativas de libertad que se imponen por las autoridades judiciales que conocen de los delitos. En efecto, tenemos como ejemplo en México la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público que establece una serie de normas que deben observar los servidores públicos encargados de la compra de bienes y servicios en la administración pública, cuya observancia evita que se violen los principios

de equidad y transparencia, que deben privar en todas las contrataciones del gobierno, dado que establece los procedimientos, requisitos y formalidades que se deben observar en las licitaciones públicas. Igual argumento es aplicable respecto de las obras públicas, las cuales deben ser contratadas observando lo dispuesto en la Ley de Obras Públicas. Otros ejemplos son los códigos de conducta de los servidores públicos y los catálogos de principios, cuerpos normativos que tienen como objetivo prevenir la corrupción, sin embargo la sanción que se impone por la infracción a tales disposiciones, como ya se dijo, no causa el impacto social en la opinión pública como el que causa la sanción privativa de libertad que establece el Código Penal a quie-nes cometen delitos.

De lo anterior se concluye que aun cuando la sociedad exige primordialmente el castigo al delincuente y que no le importa tanto la preven-ción de la corrupción, la punidad de los delitos no tiene una influencia directa en la disminución de ilícitos, sino que funciona más bien como una satisfacción del ofendido que como una causa inhibidora de tales delitos.

Por lo tanto, tomando en consideración que la conducta normalmente aceptada de todo individuo es la que se apega a la norma, y que el caso de excepción es la conducta antijurídica respecto de la cual la sociedad exige el castigo para al infractor, se hace urgente un eficaz sistema punitivo en contra de la corrupción, sin que tal sistema, como ya se dijo, disminuya o erradique la inseguridad pública.

# UNA REFORMA INTEGRAL PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

***DR. ALEJANDRO GERTZ MANERO***
*Secretario de Seguridad Pública.*

## Introducción

Nuestro país se encuentra inmerso en un cambio radical, en casi todos los ámbitos de la vida nacional, hoy se presentan actitudes y conductas impensables hasta hace diez o cinco años, pero debemos estar alertas para que ese cambio no desborde el Estado de derecho, por eso es necesario, adecuar las leyes a la situación actual.

Los cambios en las leyes deben ser estructurales, que marquen la diferencia entre un sistema autoritario y un proyecto democrático, que acepte la verdad y la crítica, para que el proyecto de seguridad nacional pueda funcionar a cabalidad, se necesita reformar estructuras en la legislación que ya están obsoletas y que no dan los resultados que la gente demanda.

La crisis en que se encuentra el sistema jurídico penal mexicano, sobre todo por los nulos resultados que se han alcanzado con la legislación vigente en materia de seguridad pública, la cual parece un objetivo muy lejano de alcanzar, constituye la principal razón, para llevar a cabo una reforma integral que cumpla con los fines de orden, respeto y tranquilidad sociai, que la sociedad exige.

No se requiere mucho esfuerzo para concluir que en materia de seguridad pública, los resultados han sido desastrosos, por lo que es necesario hacer un análisis profundo de la legislación y proponer reformas de fondo que reviertan el incremento incontenible de la criminalidad que con más frecuencia hace uso, de la violencia y del desarrollo

tecnológico que se encuentra a su disposición, pero sobre todo del crimen organizado.

Es necesario que el cambio se concrete de inmediato en materia penal, sobre todo en cuanto a la seguridad pública, la cual es básica para la convivencia social, es una premisa obligatoria para el Estado que debe salvaguardar la integridad física, los derechos y el patrimonio de las personas, preservando las libertades, el orden y la paz social.

Es cierto que nuestro país requiere para su desarrollo de reformas y adecuaciones en presupuesto, en inversiones, en empleo, en salario, en comunicaciones, en educación, en eficiencia y eficacia en muchas áreas, pero la sociedad reclama priorítariamente que el gobierno realice acciones inmediatas en materia de seguridad pública.

Es importante señalar que no por el hecho de que existan leyes, se va a lograr su contenido u objetivos, pero si constituyen el factor fundamental para preservar el Estado de derecho, como elemento esencial de la seguridad pública.

La teoría y el sistema penal vigente no han funcionado en beneficio de la comunidad, por lo que es necesario introducir en el contenido de las leyes conceptos que estén al servicio de la sociedad, no de las autoridades ni al servicio de quienes detentan el poder real, ni mucho menos de los delincuentes.

Por lo anterior, la reforma jurídica integral que se propone, cambia radicalmente el sistema jurídico penal mexicano, que de llegar a progresar a pesar de los grandes intereses que se afectan y que seguramente se opondrán a la misma, se establecerán conceptos tan importantes como:

- La eliminación del monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público.
- El control de la actuación del Ministerio Público por parte del órgano jurisdiccional.
- La unificación de la legislación penal sustantiva y adjetiva para toda la República.
- La compactación del procedimiento penal.
- La tramitación de la averiguación previa ante el Juez.
- Reconocimiento constitucional de la víctima como parte procesal.
- Se privilegia la reparación del daño como sanción.
- La participación obligatoria de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los tres órdenes de gobierno en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- La colaboración obligatoria por parte de las autoridades penales de toda la República para la coordinación eficiente de sus funciones.

- La puesta en marcha de la impartición de la Justicia Cívica.

- La organización de una Policía Nacional,

- La reorganización del Sistema Penitenciario,

Estos y otros muchos principios indudablemente que darán un giro radical al contenido de la legislación y establecerán un nuevo sistema jurídico penal que vigilará preferentemente los intereses de la sociedad, no del delincuente, ni de los grupos de poder, pero sobre todo nos permitirá alcanzar lo que la sociedad reclama como prioritario, la seguridad pública.

## I.-La seguridad pública, origen y objetivo de la reforma jurídica integral

El Estado de derecho no puede subsistir si las leyes quedan rezagadas frente a las exigencias de ia sociedad, sobre todo en una sociedad inmersa en un profundo proceso de cambio político, económico y social,

En este contexto, la seguridad se ha convertido en el principal factor de preocupación de los gobiernos, sin embargo, el juego de las fuerzas políticas que imperan en el país ha traído como consecuencia un grave problema de planeación y estrategia en esa materia, que han provocado la confusión en las funciones de seguridad que realizan las instituciones destinadas para tal fin, mostrando que en la sociedad actual los escenarios de conflicto se multiplican y los mecanismos de control tradicionales no sólo presentan fallas estructurales, sino que cada día actúan bajo la ilegalidad;

Cuando no se actualiza el orden jurídico al que están sujetas las autoridades que deben garantizar, la seguridad pública y se mantienen los supuestos normativos del pasado, se convierte en un instrumento que favorece el aumento de la impunidad y extiende la brecha entre una criminalidad que avanza sin ataduras y un aparato de prevención y persecución de los delitos, que se mueve pesadamente con normas superadas por la realidad.

Por ello, resulta indispensable no sólo la efectiva aplicación del orden jurídico sino su constante revisión, a fin de perfeccionarlo y actualizarlo, para que su contenido y los instrumentos de defensa social de que disponen las autoridades encargadas de su ejecución, respondan a las demandas de seguridad que exige la población, que en la mayoría de los casos es víctima de la criminalidad.

Es una inveterada costumbre en el lenguaje público de este país exaltar algún principio ético o legal para, en la práctica, negar flagrante mente dicho postulado, haciendo exactamente lo contrario de lo que se proclama.

Los ideales acaban sirviendo para ocultar la inmoralidad pública que se impone sobre leyes, dogmas y promesas, que todos los mexicanos sabemos que en la abrumadora mayoría de los casos y salvo muy honrosas excepciones no se cumplen, pero si permiten eludir la responsabilidad de afrontar las necesidades más ingentes de la sociedad.

Un caso típico de este doble lenguaje es la plausible teoría penal y penitenciaria, que establece "la readaptación social", como la esencia del sistema punitivo mexicano, que plantea toda una sólida gama de principios humanos y éticos en los que se sostiene la legislación respectiva, que vela por la readaptación del delincuente a través de principios procesales y administrativos.

En esta materia, frente al marco teórico que nos rige, la realidad de nuestro país es bien distinta, pues en casi todas las cuatrocientas cuarenta cárceles estatales y municipales de la nación, se vive un infierno, que haría palidecer a Dante, pues en ellas el horror de la degradación humana, la escuela del delito y el imperio de la violencia, en nada encajan con la teoría generosa e incluyente, y si alguien quisiera saber lo que es el horror de un castigo feroz e inmisericorde, que visite algún Cereso, donde el catálogo de inmoralidad y brutalidad tienen ahí su más completa enciclopedia.

En esas ergástulas medievales se hacinan casi ciento sesenta mil hombres y mujeres que sobreviven apiñados en condiciones de insalubridad y promiscuidad inimaginables, bajo regímenes bestiales de autoridad, que en muchas ocasiones los ejercen los propios presos, en administraciones llamadas de "autogobierno", que no significan más que el reinado del hampa y de la violencia más primitiva en los ámbitos de la "readaptación social", ahí conviven enfermos de tuberculosis, de sida y de muchas otras enfermedades contagiosas, con mujeres y niños quienes acompañan a sus familíares en verdaderos ghettos de horror y de miseria, que en nada se diferencian del hacinamiento y la violencia de cualquier campo de concentración.

El sistema carcelario debe ser autosuficiente, desde el punto de vista de sus costos de operación e inversión, y la fuerza potencial del trabajo de los internos debe generar el dinero indispensable para cubrir sus gastos, ya que es inconcebible que los delincuentes disfruten de comida, instalaciones, atención médica, uniformes, y otros servicios en forma gratuita, sin dar nada a cambio, y lo menos que se puede esperar de ellos es que

colaboren en su sostenimiento y manutención.

La privatización de las cárceles es algo que, aun cuando ya existe en varios países, no es de ninguna manera una opción ideal para nosotros, porque finalmente el costo de la operación seguiría a cargo de toda la sociedad, cuando esos costos deben asumirlos los delincuentes internos que dañaron a la propia sociedad y a las víctimas individuales.

Es innegable esta realidad en materia carcelaria, y también que la delincuencia se gradúa y profesionaliza dentro de los reclusorios, y que la readaptación social es una entelequia que sólo excepcionalmente puede alcanzarse.

Si no modificamos las leyes de inmediato, esta olla de presión nos estallará muy pronto, por ello es indispensable que las leyes se reformen.

Por otra parte, el sistema juridico penal que tiene un reconocimiento extraordinario a los derechos del presunto responsable, no ha sido equitativo en cuanto a los derechos de las víctimas u ofendidos por el delito, lo cual es totalmente incongruente con cualquier principio de igualdad y de equidad, pero sobre todo de justicia social, ya que estos son los que resienten en carne propia los efectos perniciosos del delito.

La actual dispersión de las normas que tutelan los derechos de las victimas, lejos de favorecer el correcto ejercicio de sus derechos, oontribuyen a difundir y limitar su intervención ante los órganos jurisdiccionales y la representación social.

La dispersión de normas constituye un obstáculo real y practico para la pronta impartición de justicia, por lo que debe existir en el Código de Procedimientos Penales, un capítulo especial en el que se consignen los derechos de las víctimas y ofendidos por los delitos, en especial aquellos de naturaleza procedimental, con el propósito de facilitar el correcto ejercicio de sus derechos y garantizarles un fácil acceso al sistema judicial en la defensa de sus bienes jurídicos vulnerados.

Todas las reformas legales tiene como objetivo el beneficio de la ciudadanía, pues van encaminadas a fortalecer algún aspecto o elemento integrante de la seguridad pública, por lo que es necesario establecer en una ley, cómo se deben tratar los problemas que a diario sufre la población, que son los que le crean ese sentimiento cierto de inseguridad pública.

Podemos afirmar que la forma más eficaz de combatir la inseguridad pública es el control y vigilancia en las calles, de las ciudades, de las zonas urbanas, rurales o campesinas y en cualquier municipio de nuestro basto territorio, ya que son los lugares que producen o reciben el impacto inicial de la inseguridad a través de las conductas antisociales que no están calificadas oomo delitos, pero que son el primer nivel de escala de lo que

necesariamente habrá de convertirse en criminalidad.

Para dar un ejemplo de lo anterior, en los últimos años, de un promedio de mil llamadas de auxilio ciudadano que llegan a las centrales de emergencia de la policía de la ciudad de México, sólo cincuenta son por delitos y el resto (950) se refieren a actos antisociales denominados "de justicia cívica", que significan abusos o hechos casi delictivos, que no tienen la connotación criminal necesaria para llevarlos ante el ministerio público.

Existen mil formas de agresión a la sociedad que a diario hacen de la existencia un infierno, y éstas no pueden tener como única respuesta una eventual multa o amonestación o la ratificación de las relaciones perversas entre policías extorsionadores que como ya hemos repetido, acaban muchas veces convirtiéndose en cómplices de esos abusadores, para generar así más rabia y frustración en la comunidad.

Frente a esta realidad, si en verdad queremos dar respuesta efectiva e inmediata al problema, enfrentándolo con valentía y seriedad, la primera trinchera en la que hay que dar una batalla fundamental es de la Ley de Justicia Cívica que debe dejar de ser una entelequia para convertirse en una realidad eficaz y productiva en defensa de la sociedad.

En la Ley de Justicia Cívica, se deben incluir los delitos menores, que por su monto y penalidad no ameritan un largo y complicado proceso penal, la justicia criminal se verá aliviada en un alto porcentaje que ahora ie ahoga y la hace prácticamente inoperante, así quienes se roban un celular deberán pagarlo con su propio peculio o trabajo, y esa sanción será más ejemplificante que cualquier otra pena, y quien cause una lesión leve tendrá que cubrir el daño de acuerdo con un tabulador establecido, además habrá de realizar trabajo comunitario; así la sociedad y los ofendidos empezarán a tener confianza en un sistema legal que ahora repudian y desprecian.

Para que este proyecto logre funcionar no se requiere, más presupuesto, ni más personal en los juzgados, ni más policías, solamente la voluntad y la decisión de organizar el primer nivel, el más elemental, pero quizá el más importante de la seguridad pública y de la justicia en el país, por eso en el proyecto integral de reformas, uno de sus elementos fundamentales es el de establecer la Ley de Justicia Cívica que deberá estar basada en la reparación del daño, en el trabajo comunitario, en jueces de barandilla que de verdad impartan justicia y en policías que le respondan a la comunidad.

Un apartado especial, merece el análisis de las corporaciones policiacas por la organización, estructuras y sobre todo la función que tienen de contacto inmediato ron la dudadanía a la cual deben servir ron eficacia y eficiencia.

En nuestro país existen varios tipos de policías: Federal, estatal y municipal, así como las policías ministeriales o judiciales, y como sabemos no se encuentra bien precisada la actuación de estas policías preventivas y judiciales o ministeriales. Fue hasta la creación de la Policía Federal Preventiva que se hizo un esfuerzo para buscar iegalizar su actuación.

A consecuencia de la desregulación policial, existe una falta de control de las mismas. Unejemplo claro, esprecisamente la policía ministerial o judicial ya que los Códigos penales sustantivos y adjetivos regulan su actuación en forma tan abierta que les permite actuar sin tener que sujetarse a un procedimiento cerrado, sino al contrario, conllevan amplios márgenes de decisión en su proceder, lo cual lógicamente los impulsa a los desvíos de la ley comenzando por el abuso de autoridad.

A nivel estatal existen 32 cuerpos de policía judicial y 32 de seguridad pública y a nivel municipal existen miles de cuerpos policiales en todo el país, aunado a los múltiples cuerpos de seguridad privada.

El exceso de corporaciones policiales, combinado con la falta de normas coherentes provoca innumerables conflictos entre los mismos cuerpos de seguridad que se han manifestado incluso en enfrentamientos armados.
El tema policiaco merece análisis y estudios más a fondo pues la ausencia de normas provoca además incertidumbre en el policía, iniciando por que no siente estabilidad en el empleo por ser considerado empleado de confianza, y con ello nunca tendrá un sentido de pertenencia a la corporación policiaca.

El problema es complejo porque a la fecha se han sumado a las amenazas tradicionales de la seguridad pública nacional, el narcotráfico, el crimen organizado, ei lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo. El problema no se ha desbordado gracias a que las fuerzas armadas están cumpliendo su papel de resguardar la seguridad nacional, además de que cuentan con un sentimiento de confianza de la población, que no lo tiene en las instituciones de seguridad pública existentes.

Hoyes el día de cambiar a fondo y para bien las leyes que nos rigen, para que los mexicanos podamos libremente y sin temores, escoger nuestro futuro, y ese mismo albedrío debemos ejercerlo para defendernos del delito que nos abruma, sin las tutelas monopólicas incapaces del Ministerio Público, para exigirles cuentas a quienes nos juzgan, para que ellos también sean juzgados por la comunidad, apoyando a aquellos que por fortuna son dignos y honorables, pero también para exhibir a quien se cubre con el manto de la justicia para pervertirla.

El autoritarismo que padecimos por siglos, no puede prevalecer, porque

ningún mexicano bien nacido lo habrá de permitir, y el camino del consenso, de la razón y de la justicia podrá construirse con rapidez y eficacia, si sabemos crear las leyes y las estructuras que el México de hoy nos demanda.

Si esta lección histórica no la entienden las clases directivas, el cambio de todos modos tendrá que venir, pero el precio que habrían de pagar quienes se opongan será el del repudio y el del fracaso como ya lo acreditó la alborada democrática del dos de julio del año dos mil.

### 11.- Nuevo sistema jurídico penal mexicano.

El sistema jurídico penal mexicano, que se inició con la Constitución Política de 1917, ya no tiene nada de modemo, pero sobre todo por su contenido, tanto en la Ley fundamental como en las leyes secundarias, pues está plasmada de burocracia legal, inequidades y desequilibrios tanto procesales como sustantivas.

En materia de seguridad pública, pero también de justicia penal, se debe adecuar la legislación para que responda a los intereses de la comunidad, estableciendo un cambio radical en todas sus estructuras, por lo que deben ser integrales, en todas las leyes que convergen en el problema, pues no se trata de tapar un hoyo y destapar otro.
Para que la reforma sea de fondo se deben establecer en las diferentes leyes, principios jurídicos que darán fundamento al nuevo sistema jurídico penal.

### A.- PRINCIPIOS RECTORES DE LAS REFORMAS PENALES:

#### 1.- Legislación única en materia penal.

Uno de los graves problemas de la legislación penal en nuestro país, es la diversidad de **la** misma, no es concebible que existan 32 Códigos Penales y el mismo número de Códigos de Procedimientos Penales, además de **la** legislación Penal Federal, las leyes orgánicas de las Procuradurías federales, estatales, leyes especiales que establecen delitos y los cientos de leyes municipales que se refieren a la materia penal.

La anterior burocracia legal tan alarmante, es la primera en provocar la inseguridad social, puesto que la delincuencia individual y organizada aprovecha esta compleja maraña legal para no ser sancionados, y para el caso de que existiere alguna autoridad honesta que quiera aplicar las leyes penales, se encuentra con esta problemática, y si le agregamos el porcentaje de ignorancia del contenido de las leyes, lo cual es muy común, el presunto responsable nunca será sancionado ni en primera ni en segunda instancia y por si fuera poco cuenta con el extraordinario recurso del juicio de amparo.

Por lo anterior, es que se propone la unificación de la legislación penal para toda la República, comenzando con las reformas a la Constitución para que la facultad de legislar en materia penal sea exclusiva del Congreso de la Unión y como consecuencia se puedan expedir un Código Penal y otro de Procedimientos Penales Unicos para toda la República, clamor insistente de toda la sociedad mexicana y por supuesto de los conocedores del derecho.

2.- La eliminación del monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público.

Una de las instituciones juridico-penales que en su momento cumplieron con su función, lo es el Ministerio Público, la cual indudablemente como tal, fue bien pensada y estructurada para llevar a cabo su función, esta gira alrededor de un principio juridico de relevancia, que consiste en que es una Institución de buena fe que representa a la sociedad.

En la actualidad dicho principio ha sido rebasado, desafortunadamente por los resultados, ya que los agentes del Ministerio Público han sido alcanzados por la corrupción generalmente provocada por la delincuencia organizada, y por supuesto por el abuso de autoridad frente al ciudadano común, participando de acción y de omisión en su extorsión y como si fuera poco, con el uso indebido del monopolio del ejercicio de la acción penal, con lo que ha impedido el acceso de la ciudadania a la justicia que imparte el poder judcial,

Por lo anterior, es necesaria la eliminación del monopolio del ejercicio de la acción penal, para que lo comparta con quien verdaderamente resiente los efectos de la acción delictiva, la víctima.

3.- El control jurisdiccional de la actuación del Ministerio Público.

Debido a los resultados que a través de décadas se han alcanzado por parte de la Institución del Ministerio Público, en virtud de que se convirtió en una autoridad que reprime el acceso de la ciudadania a la justicia, sin tener un superior que vigile su actuación y sus decisiones, tanto de integración de averiguación previa como sus determinaciones de ejercer o no la acción penal, se hace necesario que esta institución tenga una supervisión legal, que no puede ser otra que el órgano jurisdiccional que es el facultado para impartir justicia.

Se hace necesario el control jurisdiccional del Ministerio Público en beneficio de la ciudadanía puesto que los jueces decidirán si se somete a juicio o no al presunto responsable, con lo cual se evitará todo tipo de corrupción que actualmente se presenta de manera grave en las agencias del Ministerio Público.

**4. La tramitación de la Averiguación Previa ante el Juez.**

Este principio rector tiene que ver con los dos anteriores, pues al tramitarse la averiguación previa ante el juez se tendrá el control de su trámite por parte del órgano jurisdiccional. El Ministerio Público no podrá decidir unilateralmente si ejercita o no la acción penal, pero además con esto, se compacta el procedimiento penal puesto que si se acepta la reforma, el tiempo tortuoso con todas sus complejidades, en el que se tramita la averiguación previa, se elimina, pues dicho procedimiento se tramitará ante el órgano jurisdiccional, sin que se repitan pruebas en virtud de que ya se están desahogando ante el Juez Penal.

**5. Reconocimiento constitucional de la víctima como parte procesal.**

El sistema jurídico penal mexicano contiene muchos principios que le dan reconocimiento internacional, pero hasta la fecha ha carecido del justo equilibrio entre el presunto responsable y las víctimas u ofendídos por el delito, es cierto que existen normas aun a nivel constitucional que se refieren a los derechos de la víctima, los cuales en pocas ocasiones se hacen efectivos, entre otras razones por la corrupción existente, y porque sus derechos siempre ha estado dispersos.

Independientemente de la referencia a los derechos de la victima, es esencial que la Constitución le otorgue el derecho a ser considerado como parte procesal, con todos los derechos que esto conlleva, lo cual significaría el verdadero equilibrio procesal con el presunto responsable o sujeto activo del delito.

Además de lo anterior, también se propone una reforma para que en el Código de Procedimientos Penales exista un capítulo de los Derechos de la Victima y del ofendido en el que se agrupen todos los derechos que se establecen en las diferentes normas, lo cual obviamente dará como resultado un mejor ejercicio de los mismos.

**6. Privilegiar como sanción la reparación del daño.**

Este principio que deberá establecerse en las leyes penales, es totalmente en favor de la ciudadania que se ubica como víctima u ofendido del delito, pues aunque el delincuente deba ser castigado con otro tipo de sanciones, lo que nunca ha visto la víctima, es la reparación del daño que sufrió, la cual en primera instancia es la que más le interesa.

El Estado debe garantizar, además de la reparación del daño, que la víctima lo obtenga de inmediato para que realmente se repare el daño.

7. **La colaboración obligatoria de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los tres órdenes de gobierno, en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

Para lograr el objetivo de la seguridad pública es imperioso que todas las autoridades que integran el Estado Mexicano colaboren, pero sin que esté a su decisión colaborar y participar mucho menos por una situación política o coyuntural, la colaboración debe ser obligatoria, participando el gobierno federal, estatal y municipal así como los poderes legislativo y judicial, todos los cuales deberán integrar el Consejo Nacional de Seguridad Pública y Justicia Penal, este Consejo deberá organizarse para reunirse perió-dicamente, escuchar los informes de las diferentes áreas y tomar decisiones, esto es, si están reunidos los tres poderes y hay alguna falla en las leyes se deberá promover su reforma, si existe algún problema en la procuración de justicia como la integración de los expedientes, o la obtención de pruebas para acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, se deberá tomar la medida correspondiente y por supuesto si existen errores o fallas en las sentencias que emita el poder judicial, también se deberá tomar la medida correctiva que corresponde.

Todo lo anterior, como se puede observar indudablemente que redundará en un mejor Estado de derecho y en el establecimiento de la seguridad pública que la sociedad reclama

**8. La justicia cívica.**

**El** elemento más importante para estabiecer la seguridad pública es poder responderle a la comunidad en sus problemas cotidianos, en los conflictos menores que a diario se presentan y que resiente directamente en sus personas, derechos o bienes, lo que se puede hacer a través de la legislación relativa a la justicia cívica, por supuesto unificada para todo el país, en la que los jueces cívicos con el auxilio de la policía preventiva deberán atender mediante una justicia pronta y expedita a todos los ciudadanos.

Los jueces cívicos deberán, en un procedimiento breve determinar si se llevó a cabo la infracción cívica y de inmediato imponer la sanción que corresponda, privilegiando la reparación del daño y el trabajo comunitario.

Dentro de esta justicia cívica deberá integrarse a los delitos menores, que serán suprimidos de la legislación penal ya que son los que se manifiestan en todo momento y lastiman cotidianamente a la sociedad, pero además porque actualmente los reclusorios están abarrotados por personas que cometen delitos menores , a los que sí sentencian con sanción privativa de la libertad, puesto que los que cometen delitos mayores o delincuencia organizada, con todos los recursos con que cuentan y las

deficiencias de la legislación y de la justicia, difícilmente ponen un pie en los reclusorios, por lo anterior se resolverá el problema insostenible del hacinamiento de personas en los reclusorios

### 9. La organización de una Policía Nacional.

La Policía Nacional es un proyecto largamente acariciado, pero los intereses contrarios no han dejado que se establezca, esta clase de policía es la única que ha funcionado en otros países, también puede funcionar en el nuestro.

Con esta institución sucede lo mismo que con las leyes, existe una por cada estado, otra para cada municipio, existe la llamada policía preventiva y la policía judicial y un número interminable de corporaciones privadas con funciones de policía.

Esta diversidad de corporaciones policiacas es aprovechada por la delincuencia, pues no permite coordinación ni colaboración, pues se éhcubren en la competencia territorial o legal, pero sobre todo en la corrupción para no colaborar ni prestar auxilio a otra corporación.

Por lo anterior, es inminente y necesario la organización de una policía nacional, que tendrá una sola unidad de mando y coordinará las acciones de prevenciór. y persecución del delito con resultados que, indudablemente, serán mejores que los actuales.

### 10. La reorganización del Sistema Penitenciario.

Ya se ha planteado en el capítulo anterior, el drama carcelario, el verdadero problema es que se resuelva y pronto, por lo que si el proyecto integral de reformas jurídicas logra salir adelante, adaptándose por nuestro sistema jurídico penal, existe también una esperanza real y tangible de resolver el problema carcelario que, en la forma en que se ha manejado, ya fracasó y no puede seguirse planteando de la misma manera, ahora es el momento de enfrentar este problema para darle la solución que evidentemente la sociedad reclama.

Como ya hemos hecho referencia la organización del sistema penitenciario será consecuencia de las reformas legales y la resolución de la crisis carcelaria se podrá observar si la reforma integral que se propone se llega a establecer.

## B.- LEGISLACiÓN QUE SE CREA Y REFORMA.

### 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las reformas constitucionales que se proponen, son necesarias para darle el fundamento constitucional a las leyes y reformas que se pretenden establecer y que darán el soporte legal sobre el cual girará el nuevo sistema jurídico penal mexicano.

Partiendo de esta premisa, las modificaciones propuestas para el artículo 16 Constitucional permiten adecuar la idea plasmada en la propuesta de Código de Procedimientos Penales para toda la República, relacionada con el principio de com-pactación del procedimiento penal.

En el apartado A del artículo 20 de la Constitución se proponen modificaciones congruentes con los principios propuestos en los Códigos Penal y de Procedimientos Penales relativos al equilibrio jurídico entre el presunto responsable o procesado y la victima.

Por lo que respecta al apartado B del artículo señalado, se propone dejar plasmados los principios relacionados con los derechos de las víctimas u ofendidos del delito, pero sobre todo el ser parte durante el proceso penal.

En el artículo 21 constitucional se establecerá el derecho de la víctima y ofendido de efectuar las diligencias necesarias a fin de que se integren los elementos del delito y, en su caso, la probable responsabilidad del inculpado, con lo que se confirma el carácter de parte de la víctima y el ofendido.

En el mismo artículo se propone que los Jueces de Paz conozcan de las infracciones a que hace referencia la Ley de Justicia Cívica que también se propone.

En el artículo 73 se propone establecer como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, legislar en las materias penal, de justicia cívica, de menores infractores y penitenciaria. Lo anterior es indispensable a fin de tener la posibilidad de uniformar criterios en la legislación y evitar las contradicciones involuntarias y las diferencias de criterio que son muy comunes en los diferentes estados de la República mexicana.

Esto representa el punto medular de la propuesta, puesto que si se logra sensibilizar al Congreso de la Unión, se pcdrá tener un gran avance a fin de lograr la reforma integral que en materia de segundad pública, se requiere.

Por último, la propuesta de modificación al artículo 122 constitucional, que se refiere al *status* jurídico del Distrito Federal, con el objeto de evitar la duplicidad de funciones, tomando en consideración la propuesta del artículo 73 que establece la facultad del Congreso para legislar en materia penal, de justicia cívica, menores infractores y penitenciaria, la cual debe ser exclusiva.

**2- Código Penal.**

Como ha sido debidamente explicado, la idea es que exista un Código Penal Único para toda la República, en el que se establezcan los principios que la situación de la sociedad actual requiere, entre los que se encuentran los siguientes:

- Contendrá todos los delitos que se pueden llevar a cabo en las distintas regiones de la República.

- En todos los casos se establecerá la reparación del daño, la cual será conmutable por trabajo remunerado a favor de la comunidad, siempre que se cumpla con el pago de la reparación del daño se podrán otorgar beneficios como: reducción, conmutación o suspensión de la pena.

- Decomiso de los bienes producto del enriquecimiento ilícito, se aplicará su producto al Fondo para la Atención de las Víctimas del Delito.

- Facultad del órgano jurisdiccional de hacer efectiva la caución de no ofender, a favor del fondo para la atención de las víctimas del delito.

- Se incluye al denominado secuestro express, como una modalidad equiparable al secuestro.

- Se excluye el delito de portación de armas, ya que será tratado en la ley de justicia cívica.

**3.- Código de Procedimientos Penales.**

Dentro de la reforma integral en materia penal, es primordial que se tenga un procedimiento penal único mismo que facilitará la irnpartición de justicia, por lo que, además de lo que señala el Código de Procedimientos Penales, se proponen varios principios rectores entre los que se encuentran los siguientes:

- Se elimina el monopolio del ejercicio de la acción penal.

  El ejercicio de la acción penal lo llevará a cabo el Ministerio Público, conjunta o separadamente con quien acredite la calidad de víctima u ofendido del delito.

- Compactación del procedimiento penal a través de la averiguación previa se tramitará ante el Juez por lo que la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad se hará ante el juez, con lo que se evitará la duplicidad en el desahogo de pruebas y se buscará establecer un plazo menor para el trámite del proceso.

- Jurisdicción concurrente para recibir denuncias o querellas, el ciudadano podrá denunciar, ante la autoridad más cercana a su domicilio, es decir, el inicio de la averiguación se hará ante el ministerio público más cercano al lugar de los hechos, el cual estará adscrito al juez correspondiente.

- Ampliación del horario de labores:

  Las agencias del Ministerio Público y juzgados tendrán un horario de actividades las 24 horas del día, el ciudadano deberá ser atendido de inmediato y al momento de ocurrir los hechos, en el preciso momento en que lo necesite y no cuando las autoridades trabajen.

- Creación de un capítulo especial en el código federal de procedimientos penales, para agrupar los derechos de la víctima o el ofendido, en el que se incluyen los siguientes:

  - ✓ Que se le informe por parte del Ministerio Público sobre el estado y avance de la averiguación previa y el proceso penal.
  - ✓ Que se le informe los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga.
  - ✓ El derecho a ser parte procesal, conjuntamente con el Ministerio Público.
  - ✓ A estar presente por sí o por conducto de su representante durante el desarrollo del procedimiento.
  - ✓ Aportar pruebas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado.
  - ✓ Para aportar al Ministerio Público o al Juez todas las pruebas y datos para establecer la cuantía del daño causado, quienes tendrán la obligación de recibirlos.
  - ✓ A que se le proporcionen traductores e intérpretes para interponer recursos legales en lo relativo a la reparación del daño y las medidas precautorias conducentes a garantizarlos, así como a la decisión del Ministerio Público del no ejercicio de la acción penal.
  - ✓ A recibir de manera gratuita copia simple o certificada de las constancias que obren en la averiguación previa o proceso penal.
  - ✓ Utilizar los careos supletorios cuando sean menores de edad, discapacitados o adultos, tratándose de delitos que atenten el normal desarrollo psicosexual.
  - ✓ Tratándose de delitos por querella se le informará claramente a la víctima de la trascendencia de otorgar el perdón.
  - ✓ Se establece el orden de los beneficiarios con derecho a recibir

el monto de la reparación del daño.

- ✓ Creación del fondo para la atención a las víctimas del delito.
- ✓ Para presentar quejas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por violaciones a sus derechos.

- Medidas para la reparación del daño:
  - ✓ Determinación inmediata del monto de la reparación del daño y la garantía en póliza a favor de la víctima cuando esta proceda.
  - ✓ Se establece el trabajo para el sentenciado en instituciones de asistencia social o educativas tendiente a garantizar la reparación del daño.
  - ✓ La indemnización del daño material y moral.
  - ✓ El resarcimiento de los perjuicios ocasionados será en términos de la legislación civil local.
  - ✓ Se establece quienes se encuentran obligados a la reparación del daño.
  - ✓ Tratándose de delitos culposos, se establecen los casos en que los vehículos objeto de delito queden como depositarios las víctimas, a fin de garantizar la reparación del daño.
  - ✓ Los vehículos involucrados en la comisión de algún delito, sólo se detendrán cuando no sea garantizada la reparación del daño.
  - ✓ Se establece como excepción a la depositaría a favor de la víctima, los vehículos que hayan sido robados.
  - ✓ La obligación del Servicio de Administración de Bienes Asegurados "SERA" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para enajenar bienes a favor del Fondo para la Atención a las Víctimas del Delito.
  - ✓ Responsabilidad subsidiaria del Estado para el pago de la reparación del daño por delitos cometidos por sus servidores públicos.
  - ✓ Se establece el procedimiento de reparación del daño por un tercero que será en la vía civil.

**4-** Ley **Orgánica de la Procuraduría General de la República.**

Esta ley se tendrá que reformar para adecuar la o las reformas consti-

tucionales, así como del Código Penal y de Procedimientos Penales Federales, sobre todo en materia de :

- Compactación del procedimiento penal, y establecer que el Ministerio Público tenga la obligación de vigilar que no se repitan diligencias de pruebas, es decir, evitar la duplicidad en su desahogo a fin de dar celeridad al proceso penal.

- Acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad ante el Juez.

- Control jurisdiccional al Ministerio Público ya que su actuación, en todo momento se realizará ante el Órgano Jurisdiccional.

- Que la integración de la Averiguación Judicial será ante el Órgano Jurisdiccional.

- Se deberá suprimir la facultad de recibir denuncias en forma directa por parte de la policia judicial.

- Se deberán supnrmr ias facultades del Ministerio Público para resolver sobre la detención o libertad del inculpado.

**5.- Ley Federal de Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados.**

- Se adecua la terminología del órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social, de acuerdo al Reglamento de la Secretaria de Seguridad Pública.

- Se establece la coordinación en materia penitenciaria, de la Federación con los Estados de la República y el Gobierno del Distrito Federal.

- El trabajo y la reparación del daño, serán requisitos indispensahle» para la obtención de los beneficios preliberatorios de los sentenciados.

- Se crea el Consejo Técnico Interdisciplinario en los Centros de Readaptación Social de la República, para robustecer las actividades de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios.

- Se establecen los lineamientos de clasificación de los internos según su situación jurídica y se fijan los parámetros para los internos considerados de alta peligrosidad en los Centros Federales de Readaptación Social.

- Se establece el trabajo penitenciario con carácter obligatorio y la distribución porcentual de las utilida-des que genere, entre el sentenciado, su familia y sus gastos en la Institución penal.

6.- Ley de Justicia Cívica.

Como ya lo hemos señalado existen, y a diario se prestan en el seno de la comunidad, infinidad de conductas antisociales que agravian en mayor o menor medida a la sociedad, misma que requiere de su atención inmediata por parte de las autoridades por lo que es imperante que se expida la Ley de Justicia Cívica, misma que deberá regular y proporcionar el fundamento legal para una justicia pronta y expedita justicia de barandilla, que deberá girar sobre un procedimiento oral y gratuito, privilegiando las acciones de reparación del daño y el trabajo comunitario.

Esta ley deberá contener aquellos delitos menores que efectivamente agravian a la sociedad pero que dentro de la justicia penal solo han servido para incrementar la delincuencia, fomentar la corrupción y el hacinamiento en los reclusorios, por lo que se propone que esta Ley contenga los siguientes principios rectores.

- La sanción de arresto se reduce a un máximo de 36 horas, que es la privación de la libertad por un período hasta de 36 horas, que se cumplirá en lugares diferentes de los destinados a la detención de indiciados, procesados o sentenciados.

- Se establece el trabajo en favor de la comunidad.

- Se propone cambiar algunos delitos menores a faltas administrativas sólo para primodellncuentes, se establecen como Infracciones Agravadas algunos delitos menores que reciben tratamiento de faltas administrativas y se aplican para quienes realizan este tipo de conducta por primera ocasión.

- En caso de conducta reincidente, se aplica la sanción penal. Se precisa que no se brindará la oportunidad de considerarse como falta administrativa a las personas que realicen una conducta reincidente respecto de las infracciones.

- Establece un proceso conciliatorio, el juez al iniciar el procedimiento establecido, dará paso a un proceso conciliatorio entre las partes con el fin de avenirlas respecto a la posible falta y acordar una buena convivencia y en su caso el pago de la reparación del daño causado.

- Establece un procedimiento oral y público que se substanciará en una sola audiencia.

- Se privilegia la reparacion del daño como uno de los

objetivos principales, en todos los casos los jueces deberán privilegiar la reparación del daño.

- Se señala el establecimiento de un fideicomiso denominado fondo para la atención de las víctimas de delito, el Consejo de Justicia Cívica, en cada entidad Federativa administrará el Fideicomiso creado para atender a las Víctimas del Delito.

- Se establece un consejo de justicia cívica.

- La justicia cívica es autónoma, respecto de las responsabilidades jurídicas de cualquier otra índole.

## 7.- Ley del Registro Público Vehicular.

Otro de los factores preponderantes que constituyen la inseguridad pública, lo es el robo de vehículos, el cual se ha convertido en el negocio más lucrativo de la delincuencia organizada, después del tráfico de drogas, pues se han constituido bandas intemacionales que se dedican a este lucrativo ilícito penal, y aun conociendo esta circunstancia no se ha concretado un Registro Nacional de Vehículos para poder detectar a estas bandas tan peligrosas.

Por lo anterior se propone crear un Registro Público Vehicular a cargo del Estado que tenga carácter nacional y totalmente gratuito, Ley en la que se deberá contener entre otros los siguientes principios:

- Se crea el Registro Público Vehicular, de la Secretaría de Seguridad Pública, que sustituye al Registro Nacional de Vehículos, de la Secretaría de Economía.

- La aplicación de esta ley corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública por medio del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las Secretarías de Seguridad Pública u organismos análogos de los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

- El registro público vehicular es un derecho de todos los propietarios de vehículos y es un servicio público gratuito.

- Se establece como obligatorio de todas las autoridades que intervienen proporcionar al Sistema Nacional de Seguridad Pública, su padrón vehicular, robo y recuperación de vehículos.

## 8.- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

Es importante hacer una revisión sobre el tratamiento que deberá llevarse a cabo con los menores infractores, los cuales independientemente de su edad

en muchas ocasiones cometen delitos con todas las agravantes y en circunstancias peores que los mayores de edad, además de hacer dicha ley congruente con el nuevo sistema Jurídico Penal Mexicano.

Se establece un proceso sumario de atención para cada menor infractor.

Se instituye el trabajo comunitario por parte del menor infractor como actividad rehabilitatoria y se privilegia el concepto de reparación del daño como una prioridad a ser resuelta en ios procedimientos señalados.

Para todos los menores entre once y catorce años, las medidas de orientación, protección y tratamiento externo e interno serán educativas y escolares y a los menores de catorce a dieciocho años, se les aplicarán, preferentemente, jornadas de trabajo en favor de la comunidad.

**9. Ley de Coordinación Nacional de Seguridad Pública y Justicia Penal.**

**La** Ley que establece las Bases de Coordinación Nacional para la Seguridad Pública, constituyó un gran esfuerzo y estableció loables avances, pero debe ser, como todas las leyes, reformada y actualizada a las circunstancias actuales, sobre todo al establecer la obligatoriedad de la colaboración de la autoridades penales y judiciales en toda la República y la participación obligatoria de los tres Poderes que integran al Estado, Legislativo, Judicial y Ejecutivo, de los tres órdenes de gobierno, estatal federal y municipal, ya que la seguridad pública y justicia penal es un problema del Estado mexicano y no sólo de uno de sus poderes, la ciudadanía mexicana requiere que el Estado mexicano le proporcione la seguridad pública necesaria para su desarrollo integral.

Por lo anterior, esta Ley deberá contener entre otros los siguientes principios:

- Principio de obligatoriedad y generalidad de la ley.
- **La** ley tiene por objeto la coordinación y colaboración obligatoria en materia de seguridad pública y justicia penal en las tres esferas de gobierno, por ser de orden público, interés social y observancia general.
- Establecimiento del servicio civil de carrera policial para los integrantes de las instituciones de seguridad pública del país.
- Establecimiento del consejo nacional de seguridad pública y justicia penal como instancia superior de coordinación, que se

integra por los titulares del poder ejecutivo y judicial, así como por los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.

- Principio de seguridad jurídica, a través de la estructuración del sistema nacional de información en el que se incluye el personal de seguridad pública, asi como el Registro Nacional de Armamento y equipo, el de control vehicular y el de los servicios de seguridad privada, con la finalidad de crear un banco de datos actualizado.

- Se establece la creación de la base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, de la que se dará de baja a aquellas a las que se les dicte resolución de libertad por desvanecimiento de datos, falta de elementos para procesar o' sentencia absolutoria.

- Principio de selección y capacitación policial, que establecerá la depuración del personal de seguridad pública a nivel nacional.

- Se propone la creación del instituto de estudios sobre seguridad pública y justicia penal.

- Se establecen mecanismos y procedimientos con la participación de la comunidad en actividades de seguridad publica, procuración y administración de justicia en el país.

## Conclusiones

Los argumentos expresados evidencian la necesidad de una reforma integral para la seguridad pública, sobre todo porque el Sistema Jurídico Penal vigente ya fracasó, y la sociedad cada día mas demandante exige los cambios inmediatos en esta materia.

Las reformas en materia jurídica penal, con el objetivo de alcanzar la seguridad pública, no es posible retardarlas, pues se corre el riesgo de que la delincuencia organizada, el incremento de la violencia y la propia sociedad se vuelvan incontrolables.

La sociedad ya no acepta paliativos, ni discursos con promesas que no se cumplen, por lo que los cambios en las leyes deben ser estructurales, que marquen la diferencia entre un sistema autoritario y un proyecto democrático. Para que el proyecto de seguridad pública pueda funcionar a cabalidad se deben reformar estructuras en la legislación penal que ya están obsoletas y que no dan los resultados que la gente demanda.

Todos sabemos que el principal problema que en la actualidad enfrenta

nuestro país, junto al desempleo, lo constituye la inseguridad pública, la cual se manifiesta en todas las regiones del país con altos índices de criminalidad e impunidad.

La reforma jurídica integral que propongo tiene como origen y objetivo a la seguridad pública, pues ésta es la premisa obligatoria para el Estado, quien a *través* de las autoridades debe salvaguardar la integridad física, los derechos y el patrimonio de las personas, preservando las libertades, el orden y la paz social.

Un cambio radical en todo el sistema jurídico, es que se debe terminar con la protección a los grandes intereses públicos o privados y a quienes detentan el poder real, incluyendo a los delincuentes, quienes cuentan con garantías individuales que nunca ha tenido la víctima.

El cambio estructural debe estar enfocado fundamentalmente en beneficio de la sociedad, para lo cual es necesario incluir conceptos, que seguramente serán cuestionados, en defensa de intereses contrarios a la comunidad o de teorías tradicionales que no son fáciles de cambiar.

Si a pesar de los retardatarios, de los grupos de poder real y de los que no quieren para México un verdadero cambio, se logra introducir la reforma integral jurídica en materia penal, habremos hecho algo por nuestra comunidad.

No podemos seguir con un sistema jurídico penal que ya fracasó, en forma urgente se debe establecer un *nuevo* sistema jurídico penal que deberá estar sustentado en principios que la sociedad requiere y exige.

Se debe cambiar el abuso de autoridad, la impunidad, el maltrato a la comunidad, los monopolios y autonomías legales injustificables, como la del Ministerio Público, terminar con el desequilibrio legal, procesal y de fondo entre el presunto responsable o procesado y la víctima, pues a quien se debe proteger es a quien resiente en carne propia el hecho delictivo, y buscar en todos los casos que inmediatamente se repare el daño, ya que nunca lo recibe y cuando llega a obtener "algo", es después de un tortuoso trámite legal que dura mucho tiempo, lo que desvirtúa toda concepción de la reparación del daño.

No debemos olvidar que otorgar seguridad pública a la sociedad, es atender de inmediato las necesidades de las personas en el momento y lugar en que lo requieren, por lo que es esencial que se ponga en marcha la justicia cívica, ya que la forma más eficaz de combatir la inseguridad pública es el control y vigilancia en las calles de las ciudades, de las zonas urbanas, rurales o campesinas y en cualquier municipio de nuestro inmenso territorio nacional, ya que son los lugares que producen o reciben el

impacto inicial de la inseguridad pública, a través de las conductas antisociales que no están calificadas como delitos, pero que son el primer paso de lo que necesariamente habrá de convertirse en criminalidad.

Para dar una respuesta efectiva e inmediata debemos enfrentar con valentía y seriedad la inseguridad pública en la primera trinchera que afecta a la sociedad, a través de la justicia cívica, la cual debe dejar de ser una entelequia para convertirse en una realidad eficaz y productiva en defensa de la sociedad.

También se deben incluir en la Ley de Justicia Cívica, los delitos menores, que por su monto y penalidad no ameritan un largo y complicado proceso penal, con lo cual la justicia penal se verá aliviada en un alto porcentaje y se logrará resolver el tormentoso problema de los reclusorios.

Lo más importante es que para que este proyecto logre funcionar no se requiere más presupuesto ni más recursos materiales ni humanos, lo que se requiere es una gran fuerza de voluntad y la decisión de organizar el primer nivel de atención a la ciudadanía, que quizá sea el más importante para la seguridad pública y la justicia penal en todo el país, por eso en el proyecto integral de reformas, uno de sus elementos fundamentales es el de establecer la Ley de Justicia Cívica, la cual debe estar basada en la reparación del daño, en el trabajo comunitario, en jueces de barandilla que de verdad impartan justicia y en policías que le respondan a la comunidad.

Se deberá tener especial atención en el análisis y estructura de las corporaciones policiacas y sobre todo en cuanto a su misión, ya que constituyen el contacto inmediato con la ciudadanía a la cual deben servir con eficacia y eficiencia.

**El** nuevo Sistema Jurídico Penal en beneficio de la ciudadanía estará sustentado en varios principios jurídicos, pero para no ser repetitivo sólo mencionaré los más sobresalientes:

- La eliminación del monopolio del ejercicio de la acción penal.
- **El** control jurisdiccional del Ministerio Público.
- Otorgar a la víctima la calidad de parte procesal.
- Privilegiar la reparación del daño como sanción.
- Atender a la población a través de la Justicia Cívica.
- Coordinación y colaboración obligatoria de todas las autoridades federales y de los tres Poderes del Estado.

Estos principios darán sustento a la reforma jurídica integral que se propone, indudablemente serán cuestionados,

precisamente porque cambian radicalmente el anterior sistema penal, y que deberán es-tablecerse a través de las reformas desde la Constitución Política hasta las leyes secundarias, con lo cual quedará conformado el Nuevo Sistema Jurídico Penal en favor de la ciudadanía.

# RESÚMENES

# LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Juan Ramos López

Con el antecedente de la publicación, por primera vez, del Programa Nacional sobre Seguridad Pública 1995-2000, *(Diario Oficial de la Federación,* 30 de noviembre de 2000), y de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este artículo trata acerca de la conveniencia de integrar en un sólo órgano de gobierno, las funciones que se tenían asignadas a una gran cantidad de instituciones.

Se hace un análisis del marco jurídico (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley de la Policía Federal Preventiva) que configura la estructura orgánica, facultades y atribuciones de cada una de las áreas administrativas, operativas, así como de los órganos desconcentrados *que* integran la Secretaría de Seguridad Pública.

# *CREATION* OF *THE SECRETARY* OF *PUBLIC SECURITY*

Juan Ramos López

*This article is abaut the canvenience ta integrate in one gavernment argan the tunctions that had been assigned to several institutions, taking* as *precedent the publication ot the National Program ot Public Security 1995-2000, (Diario Oficial de la Federación -Federal Register ot Mexico-, November 30th, 2000), and the implementation of the National System of Public Security.*

*An analysis af the legal framework (Organic Federal Law of Public Administration, Coordination Bases of tne National System af Public Security, Law af tne Preventive Federal Police), tnet establishes the structure, faculties and sttrlbutions ot each ot the administrative and operative erees, as well as those of the decentralised organs that integrate the Secretary of Public Security, is made.*

## SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: AVANCES y PERSPECTIVAS

Gloria Brasdefer Hernández

¿Cuál es la perspectiva de la seguridad pública nacional en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente? ¿Cuáles son los desafíos que entraña para nuestro país el crimen organizado y la delincuencia común? ¿Con qué herramientas cuenta el Estado mexicano para encarar estos retos?, ¿Cuánto hemos avanzado y qué perspectivas tiene la lucha contra la delincuencia en México?

Sin que el presente artículo pretenda analizar de manera exhaustiva el tema de la seguridad pública, estas son algunas de las interrogantes a las que busca dar respuesta.

## *NATIONAL SYSTEM OF PUBLIC SECURITY: ADVANCES AND PERSPECTIVES*

Gloria Brasdefer Hernández

*Which is the perspective ot national public security in* a *world increasingly globalized and interdependent? Which are the challenges that entrail for our country organized crime and common delinquency? What tools does Mexico have to face these challenges? How much have we progressed and what are the perspectives ot the struggle against delinquency in Mexico?*

*This article does not intend to do an exhaustive analysis of public secutity, tiowever, these are some of the questions it seeks to* answer,

## SEGURIDAD PÚBLICA V DERECHOS HUMANOS

Antonio del Valle Martínez

El artículo se presenta como una invitación para iniciar el análisis, la discusión y actualización del tema de los derechos humanos y la seguridad pública, a través de tres niveles orientadores de la discusión: la necesidad de ir estructurando las líneas de una política criminalística nacional; una nueva propuesta para fundamentar los derechos humanos en los nuevos escenarios en el país; y la relación entre derechos humanos y aparatos de seguridad en el ejercicio de su práctica gubernamental.

## *PUBLIC SECURITY AND HUMAN RIGHTS*

Antonio del Valle Martínez

*The article intends to be an invitation to analyse, discuss and update the topic of human rights and public security, through three leveis of discussion: The need to structure a eriminoíogist national policy; a proposal to base human rights in Mexico's new politice: scene; and the relafion between human rights and the security system in governmental practice.*

# LA PREVENCIÓN DE LOS DELITOS: ELEMENTO FUNDAMENTAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Agustín Herrera Pérez

Prevenir es conocer con anticipación la realización de una conducta antisocial disponiendo los medios necesarios para evitarla, la prevención es otra forma de combatir el delito y un elemento fundamental en la seguridad pública, pues ésta sólo existirá cuando tengamos la certeza de que no seremos víctimas, de que nuestra vida, nuestros bienes, posesiones y derechos van a ser respetados. El enfoque de seguridad pública debe centrarse en el sistema de prevención del delito, evitando que la delincuencia menor se desarrolle, es decir, se debe establecer la justicia cívica, inmediata y eficiente, que atienda a la comunidad realizando una justicia pronta y expedita a través de los jueces' cívicos. El autor estima que es tiempo de que el derecho a la seguridad pública sea elevado a la categoría de garantía constitucional.

# *PREVENTION OF CRIME: FUNDAMENTAL ELEMENT OF PUBLIC SECURITY*

Agustín Herrera Pérez

*On the subjeet of eriminology, to prevent is to foresee the oeeurrenee of misbeneviour, with the neeessary toots to avoid tt. Prevention is another torm of fighting erime and a basie element in publie secutity, sinee publie seeurity will only exist when we have the certeinty that we shall not be vietims, that our life, our qooas, possessions and rights are going to be observed. It is time for the right of publie setety. as an essential right ot eitizens, to be raised as a eonstitutional guarantee, this way it should be exetteti toward authorities, and the eitizenship, not the State, would give this right its proper value through lawful means ot enquiry and pertidpetion. The prevention system of erime snouki be the approaeh for publie safety, avoiding the development of smaller delinqueney, that is, immediate and effieient eiviejustice, that attends to eommunity promptly through eivie judges, should be established.*

# LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA READAPTACiÓN SOCIAL

Carlos Tornero Díaz

A partir de la definición de la seguridad pública como consecuencia de una serie de factores preexistentes que dan lugar a un estado de equilibrio y bienestar duraderos, se plantea la relación entre los fenómenos de gobemabilidad, ingobernabilidad, pobreza, buen gobiemo, democracia, eficacia y eficiencia administrativas.

En el artículo se argumenta sobre el sistema penal tomando como elementos de análisis a la prevención, la adaptación, la sanción y la readaptación social, dejando abierta la interrogante sobre la conveniencia o inconveniencia de endurecer el sistema de seguridad pública.

## *PUBLIC SECURITY AND SOCIAL REHABILITATION*

Carlos Tornero Díaz

*The relation of the phenomena of governability, ungovernability, poverty, good government, democracy and administrative efficiency, is outlined within the definition of public safety* as *consequence of several pre-existing factors that generate* a *state of balance and lasting welfare.*

*In this article the criminal system is analysed from elements such* as *prevention, adaptation, punishment and social rehabilitation, leaving the question of the convenience or inconvenience of hardening the public security system.*

## LA SEGURIDAD PRIVADA EN MÉXICO: SU NORMATIVIDAD

Federico Siller Blanco

La inseguridad provocada por factores como el terrorismo y las crisis que han afectado a la población en un entorno cada vez más complejo y de amenazas crecientes, hace surgir a la seguridad privada para llenar los espacios que no cubren las fuerzas de seguridad pública. En el artículo se reseñan y comentan los fundamentos legales en que se sustenta la seguridad privada, específicamente en lo relacionado al Título IV de la Ley que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, promulgada en 1995 y al artículo 20 del reglamento interior de la Secretaría de Seguridad Pública, y se señala la importancia que ha llegado a tener la seguridad privada en el país, el auge que ha adquirido y el papel que desempeña como coadyuvante de las policías oficiales que operan en nuestro país.

## *PRIVATE SECURITY IN MEXICO: ITS REGULATIONS*

Federico Siller Blanco

*The insecurity originated by factors such* as *terrorism and crisis that have affected the population in an increasingly complex environment ot growing threats, arises private security to fill in the spaces that pubiic security forces do not cover. In this artiele, the legal bases in which private security is sustained, are outlined and eommented, speeifical/y in relation with Tille IV* of *the Law that establishes the Coordination Bases* of *the National System ot Public Seeurity, enacted in* 1995 *end, artiele 20th* of *the Rules* of *the Ministry* of *Public Seeurity. The importanee private security has aehieved, the expansion that it has obtained and the role that it performs in the maintenance ot harmony* as *contributor ot the official police forees that operate in our eountry, is indieated with aceurate data.*

# LA POLiCíA Y LA TOLERANCIA CERO

Rodolfo Ulloa Flores

En México la cifra negra durante el año 2001 fue de 3.1 millones de hogares que sufrieron por lo menos un delito; 4.2% de mexicanos fueron víctimas de la delincuencia; de los delitos denunciados, el robo representó el 92%; los daños y pérdidas materiales ascendieron a 48 mil millones de pesos equivalente al 0.83% del PIB. Por ello se propone modificar el actual sistema de seguridad y justicia con acciones como: dotar a la Policía Preventiva de las facultades legales para investigar, prevenir los delitos y participar como parte acusadora en aquellos casos que conozca y no exista denunciante; promover una "Ley tipo" de Justicia Cívica, para atender denuncias por delitos menores, con sanciones de reparación del daño y trabajo comunitario, vinculando esta ley con programas de Policía de Barrio y Policía de Acercamiento, sistemas de cuadrante y zonas de patrullaje, as] como la relación directa entre el policía y su comunidad.

# *POLIeE ANO ZERO TOLERANCE*

Rodolfo Ulloa Flores

*In Mexico, black numbers during 2001 were suon* as 3. 1 *million ofhouseholds suffered at least one offense;* 4.2% *otMexicans were victims ofdelinquency; that represented 92% ofthe felonies denounced; damages andmateriallosses grew to* 48 *billion* pesos, *which equa/s 0.83% ot the GDP. Currently tne most effective form of fighting public insecurity in the cities, is the control and surveillance of the umen zones through actions of prevention of the offense, conducted by the Preventive Federal Police. However, it is imperative to modify the current security andjustice system with proposals such* as: *to endow the Preventive Police of the legal faculties to investigate, prevent crime and participate as prosecutor in familiar* cases *where there is no claimant; to promote* a *"Law type" ofCivic Justice in order to impart immediate justice tor breaches andsmaller offenses promoting,* as *basicpunishment the reinstatement otthe damage andcommunity service, linking this law with programs ofNeighborhOod Policeman and Policeman ofApproximation, establishing controls offunctionality through the quadrant and zone* systems *otpatrolling and the direct relation between policemen and their community.*

## EL INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD

Luis de la Barreda Solórzano

La Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, el Consejo Coordinador Empresarial, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la Revista *Este País* han conjuntado esfuerzos y recursos al crear el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) como respuesta a la necesidad de contar con una instancia ciudadana que genere, utilice y difunda permanentemente información estadística estratégica en materia de inseguridad pública.

Para el autor, quien reseña los propósitos y tareas del ICESI, así como los resultados de la primera encuesta nacional sobre inseguridad pública, las cifras oficiales son indispensables, tal como los son aquellas procedentes de los ciudadanos y muy especialmente las que provienen de las víctimas.

## *THE CIT/ZEN INSTITUTE OF STUDIES ON INSECURITY*

Luis de la Barreda Solórzano

*Preventive tasks and speeifie evaluation in the struggle against impunity requires reliable and timely statisties that inerease eredibility and reduces distrust in the authorities.*

*The National University of Mexieo, the Teehnologieallnstitute ot Superior Studies of Monterrey, the Entrepreneurial Co-ordination Couneil, the Employer Federation ot the Mexiean Republie and the Magazine named "Este País" have joined efforts and resourees upon ereating the Citizen Institute of Studies on Inseeurity (ICESI)* as a *response to the need ot having* a *eitizen instanee that generates, uses and spreads permanently strategie statistieal information in relation with publie inseeurity. For the author; who reviewed the purposes and tasks of the ICESI,* as *well* as *the results ot the first national survey on pub/ie inseeurity, offieial figures are essential,* as *well* as *those originating from eitizens and espeeially those originated by the vietims.*

# LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA NUEVA REALIDAD INTERNACIONAL

Francisco Javier Acuña Llamas

El autor aborda los conceptos de Seguridad Nacional y Seguridad Pública desde las percepciones internas (nacionales) y externas (situadas en el contexto internacional). Hace referencia a la influencia recíproca que los acontecimientos pueden tener de un país a otro y la necesidad de equilibrar la aplicación de políticas de Seguridad Nacional y Seguridad Pública con los avances democráticos, respetando las libertades y los derechos humanos.

# *NATIONAL SECURITY AND PUBLIC SECURITY IN THE NEW INTERNATIONAL REALITY*

Francisco Javier Acuña Llamas

*The author approaches the National Security and Public Security concepts from both, a domestic and an International perception. Reference is made on the reciprocal influence that the events on one country can have on another, as well as the need of balancing the application of National Security and Public Security policies with the democratic advances, observing liberties and human rights.*

## CORRUPCiÓN E IMPUNIDAD: ELEMENTOS DE AGRAVIO A LA SOCIEDAD

Alonso Araoz de la Torre

Del artículo se infiere que la inseguridad pública es un fenómeno del cual son responsables tanto el Estado como el ciudadano. El autor afirma que la corrupción e impunidad no son las únicas causas de la inseguridad, sino que se conjugan, además, con otros factores como: negligencia del investigador de los delitos y el impartidor de justicia, falta de colaboración de las víctimas, causas de carácter económico y desigualdades sociales específicas de cada sociedad. Sin embargo señala que la percepción de la sociedad le lleva a exigir la aplicación de un sistema punitivo eficaz contra la corrupción y la negligencia que conducen a la impunidad.

## *CORRUPTION AND IMPUNITY: DAMAGE ELEMENTS* ro *SOCIETY*

Alonso Araoz de la Torre

*From this article, the responsabilily from both the state and the citizen tor the phenomena ot pub/ic insecurity, is deduced. The author asserts that corruption and impunity are not the on/y causes ot insecurity, but are conjugated, furthermore, with other factors such* as *negligence during crime prosecution and justice administration, lack of col/aboration of the victims, economical and social inequalilies. However, it indicates that the perception of society demand the application of an effective punitive system against corruption and negligence that lead to impunity*

# UNA REFORMA INTEGRAL PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA

Alejandro Gertz Manero

La seguridad pública se ha convertido en el principal factor de preocupación de los gobiernos, pero cuando no se actualiza el orden jurídico a que están sujetos autoridades y comunidad, se convierte en un instrumento que favorece el aumento de la impunidad y extiende la brecha entre la criminalidad y un aparato de prevención y persecución de los delitos que se mueve pesadamente con normas superadas por la realidad.

El Dr. Gertz Manero, Secretario de Seguridad Pública, señala que es momento de cambiar a fondo, estableciendo un nuevo sistema jurídico penal mexicano que permita a la ciudadanía defenderse del delito, exigir cuentas a los impartidores de justicia y reconocer a aquellos que son dignos y honorables, así como exhibir a quienes no lo son.

# *AN INTEGRAL REFORM FOR PUBLIC SECURITY*

Alejandro Gertz Manero

*Public security has now turned into the main preoccupation of governments. However, when tne legal order that authorities and community should observe is not outdated, and the system of prevention and prosecution of crime is slow with regulations are surpassed by the reality; impunity increases and criminality grows.*

*Dr. Gertz Manero, Secretary of Public Security, indicates that it is time for depth changes, establishing a new Mexican criminal legal system that allows the citizenship be defended of crime that overwhelms them, give recognition to those administrators ot justice who are worthy and honorable, and exhibit those who are noto*

## CONSEJO DIRECTIVO

**PRESIDENTE**
ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

**VICEPRESIDENTES**
SERGIO GARCíA RAMíREZ
RICARDO GARCíA GUZMÁN

**CONSEJEROS**
MIGUEL ALEMÁN VELAZCO
GILDARDO CAMPERO CÁRDENAS
FRANCISCO CASANOVA ÁLVAREZ
IRMA CUÉ SARQuís
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO
ALFREDO DEL MAZO GONZÁLEZ
REGINA REYES RETANA MÁRQUEZ PADILLA
ENRIQUE A. SALAZAR ABAROA
FELIPE SOLIS ACERO
DIEGO VALADÉS Ríos
MARíA ELENA VÁZQUEZ NAVA

**TESORERO**
MARIO MOISÉS ROZENSTEIN SZRAIBER

**SECRETARIO EJECUTIVO**
JOSÉ R. CASTELAZO

## CONSEJO DE HONOR

ANDRÉS CASO LOMBARDO
LUIS GARCíA CÁRDENAS
JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS
ADOLFO LUGO VERDUZCO
GUSTAVO MARTíNEZ CABAÑAS
IGNACIO PICHARDO PAGAZA
RAÚL SALINAS LOZANO

## MIEMBROS FUNDADORES

FRANCISCO APODACA
JOSÉ ATIOLINI
ENRIQUE CAAMAÑO MUÑOZ
ANTONIO CARRILLO FLORES
MARIO CORDERA PASTOR
DANIEL ESCALANTE
GABINO FRAGA MAGAÑA
JORGE GAXIOLA
JOSÉ ITURRIAGA
GILBERTO LOYO
RAFAEL MANCERA ORTIZ
ANTONIO MARTíNEZ BÁEZ
LORENZO MAYORAL PARDO
ALFREDO NAVARRETE
ALFONSO NORIEGA
RAÚL ORTIZ MENA
MANUEL PALAVICINI
GUSTAVO R. VELASCO
ALVARO RODRíGUEZ REYES
JESÚS RODRíGUEZ Y RODRíGUEZ
RAÚL SALINAS LOZANO
ANDRÉS SERRA ROJAS
CATALINA SIERRA CASASÚS
RICARDO TORRES GAYTÁN
RAFAELURRUTIAMILLÁN

Revista de Administración Pública No. 106

**La Administración de la Seguridad Pública y las Policías en México**

**La** edición consta de 1000 ejemplares, impresa en los talleres de Impresos Yescas, 5 de febrero 402, - 2 Col. Obrera, México, D.F., C.P. 06100.
Diciembre de 2002.

Distribución a cargo del INAP.