

## POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA\*

Función policial y seguridad pública —que son el título y la materia de la obra examinada— constituyen la avanzada más inquietante y delicada de los temas que hoy campean. Digo avanzada, porque son los más visibles, adelantados, apremiantes, se advierta o no se advierta todo lo que llevan consigo. En ellos figura una doble disputa muy antigua: comprensión cabal de los problemas o visión trivial y epidérmica, por una parte, y soluciones democráticas o soluciones autoritarias, por la otra.

Ahora, en el mundo entero, parecen ir al frente, por más atrayentes y persuasivas, las versiones superficiales —que miran síntomas gravísimos, pero no causas profundas— y autoritarias —que resuelven las cosas, o lo pretenden, con un nervioso despliegue represivo—. No digo que no se examinen los síntomas, que son catastróficos, ni que se abandone la reacción punitiva, que es indispensable. Sólo creo que es preciso conciliar ambas versiones, para hacer una sola: juiciosa, penetrante y eficiente. De lo que se trata, en definitiva, es de mejorar los servicios de policía y ganar la batalla de la seguridad pública con medidas que de veras lo consigan.

La literatura penal mexicana no ha explorado, salvo por excepción, los asuntos de la seguridad y la policía. Se ha concentrado —y sigue en eso— en los temas de la dogmática. Sin embargo, es necesario ir adelante en aquellos asuntos, si se piensa que en nuestro país la policía y la seguridad pública son asuntos mayores, o bien, dicho de otra manera, problemas devastadores, que pudieran ser catastróficos. Y hay quienes dicen que ya lo son, como lo sugiere la más leve encuesta que se haga en nuestra sociedad atribulada.

A unos cuantos trabajos de fecha distante se han ido sumando exposiciones recientes, como las que se deben a Ignacio Carrillo Prie-

\* Intervención en la presentación del libro de Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y seguridad pública*, México, McGraw-Hill Interamericana Editores, 1998, Universidad de Tlaxcala, 5 de noviembre de 1998.

to y René González de la Vega, entre otros autores. Hoy se añade, con méritos notables, el libro del doctor Serafín Ortiz Ortiz. Este joven jurista cuenta ya con una obra valiosa en el doble espacio de la investigación y la docencia. Su aportación a las ciencias penales es creciente y muy apreciable. Lo son su ahínco y su éxito en difundir la cultura jurídica en el posgrado de numerosas universidades nacionales. Lo es —y hay que reconocerlo aquí mismo— su dedicación encomiable al posgrado en la Universidad de Tlaxcala, que ya destaca entre muchas instituciones de su género. En esta posición de vanguardia se hallan varios catedráticos distinguidos, como el maestro de varias generaciones Guillermo Floris Margadant y el joven maestro Serafín Ortiz Ortiz, que ahora nos habla de policía y seguridad pública, y que no limita este trabajo a ser buena reflexión académica —que no sería poco—, sino lo lleva más lejos, donde se necesita mejor: a la dimensión de un informado alegato para transformar la realidad. Por eso puede interesar al jurista y al criminólogo, pero también a otros lectores, que aquí hallarán un diagnóstico y unas sugerencias con las que coincidirán seguramente.

En este ensayo de investigación y crítica, de análisis y propuesta —culminado en “conjeturas”, las llama el autor—, Serafín Ortiz explora el origen de la policía, que asocia al “proyecto político de la modernidad”, surgido en “el momento histórico concreto del Estado liberal de derecho” (p. 18). No hubo policía, propiamente, en la etapa estrictamente militar de la seguridad pública, previa al liberalismo. Empero, yo diría —sólo siguiendo la línea dialéctica del materialismo histórico, que el autor adopta (p. XVI)— que en la entraña de los cuerpos militares, y otros inclusive, dispuestos para cuidar los intereses de los viejos señores y soberanos, se hallaba el germen de la policía, o acaso algo más que la simiente, si nos atenemos a la otra acepción de la palabra: policía como limpieza, como aseo de la vida social, pretensión indispensable, pero al mismo tiempo peligrosa, que lo mismo cubre el defecto que el exceso. Entre aquélla y éste, obedeciendo la ley del péndulo, se ha movido el desempeño de la policía.

Con detenimiento, el autor examina las cosas por debajo de su apariencia, con el propósito quirúrgico del criminólogo crítico, y percibe las diversas ideas —cada una con sus aplicaciones específi-

cas— de la seguridad jurídica, mutada en seguridad estatal (p. 14): así, el aparato de la seguridad y su instrumento fiel, la policía, se comprometen sobre todo con la del Estado y mucho menos con la de los gobernados. No sobra la cita —toda una enseñanza— de Voltaire a propósito de la democracia: “Todo por el pueblo, todo para el pueblo, pero sin el pueblo” (p. 15, nota 37).

Las convicciones —filosóficas, políticas y académicas— del profesor Ortiz lo llevan a examinar su asunto en el marco de la democracia. Hace bien, por supuesto, en cuanto ninguna construcción jurídica, ningún medio de orden y justicia —y mucho menos los de orden y paz, como la policía, que suele desplegarse con un solo designio: contundencia— pueden verse fuera de ese contexto, o mejor aún: aislados de su fuente, sea que la sirvan, sea que la contradigan. Hoy, la fuente de la seguridad y la policía deben hallarse en la idea de la democracia que propone la Constitución mexicana. Para ello, el profesor Serafín Ortiz se apoya en los artículos 25 y 26 constitucionales —mucho más que en el 3o., que se suele invocar en estos casos, aisladamente—; en esos preceptos, dice el autor, “se instauró el Estado democrático de derecho” (p. 23). Yo diría que se fortaleció, profundizó, consolidó, porque acaso ya se había instalado en otras disposiciones, todo ello sin perjuicio de una realidad indócil, que se resiste. La crónica de esa resistencia forma parte del libro que comento.

Obviamente, el doctor Ortiz deplora lo que sucede en este campo, y propone el cambio. Señala —y desde luego lo comparto— que “todas las funciones de gobierno deben estar encaminadas a desarrollar la democracia en todos sus órdenes y posibilitar el autodesarrollo de los sujetos facilitándoles mejores condiciones de vida y bienestar social”; y que “la democracia en su versión contemporánea es sinónimo de justicia social y por ello el problema que enfrentan los gobiernos actuales implica el alcance de mayores índices de justicia social” (p. 24).

A la luz de esas consideraciones, lamenta el argumento que justifica —es un decir— el rezago gigantesco en esta materia: la insuficiencia de recursos, que a veces oculta la insuficiencia de iniciativas. Sin embargo, no puedo menos que recordar el relativismo que el

propio derecho internacional, ya no sólo el nacional, imprime a este asunto, cuando sostiene que a cambio de que los derechos humanos de primera generación sean de aplicación inexcusable e inmediata, los de segunda —es decir, los sociales, económicos, culturales— lo son de aplicación “progresiva”. Así lo dicen el Pacto de Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2.1) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26).

Sobre este camino de reflexiones, jurídico, ético y social —tres preocupaciones que deben ir de la mano y que también deben convertirse en ocupaciones tenaces—, Serafín Ortiz concluye que “la única finalidad justificable de la policía en el Estado de derecho es la seguridad ciudadana”, y en seguida propone que las leyes de seguridad pública cedan el sitio a las leyes de seguridad ciudadana (p. 32). También convengo en esta sugerencia, aunque a condición de que el vino antiguo no puelle los odres nuevos, como sucede con rara frecuencia: si se trata de leyes de seguridad ciudadana, que sean eso, y que eso pretendan y consigan quienes se hallan sujetos a ellas; pero no que cambie el nombre y sigan, impasibles, las ideas y las costumbres, los errores y las mañas. De reformas nominales está empedrado el camino del infierno. Así lo hemos visto tanto en nuevos bautizos de primitivos organismos policiales —recuérdese el tránsito del Servicio Secreto a División de Investigaciones—, como en el empeño de llamar centros de readaptación a las que son simples mazmorras, exuberantes de imperfecciones.

A propósito de la seguridad y su legislación —y de las inquietudes que florecen en la obra del catedrático de la Universidad de Tlaxcala—, a mi modo de ver las cosas, la reforma de 1994 al artículo 21 constitucional —el precepto central en el rubro de la seguridad pública, aunque no tan central que cancele a las otras normas constitucionales— tiene dos facetas. Bien, por una parte, que se entendiera que la inseguridad, vista como un sistema de conductas lesivas o peligrosas, a escala nacional, debe ser enfrentada con un sistema de signo contrario: un sistema de seguridad, también nacional, en el que converjan, por encima de las discordias particulares, todos los poderes y todos los planos del Estado. Pero ya no tan bien, por otra parte, que nos hayamos aferrado a la idea de que seguridad es poli-

cía, fiscalía —para decirlo con esta palabra antigua, mal empleada—, tribunal y prisión, en vez de aceptar que además es política, economía, moral, empleo, educación. La cortedad del concepto trae consigo —¿no lo vemos?— modestia de resultados, pese a los mejores afanes y a los más cuantiosos recursos.

En esta obra hay un juicio severo sobre la policía; no digo la policía hipotética, que se aloja en las normas y se rehusa a salir de ellas, sino la policía real, tan real como la *realpolitik*, que abrumba a los teóricos de la política y acumula en grandes desvanes, poblados y silenciosos, todas las utopías. Ortiz dice que “la mayoría de los miembros policiales son arbitrarios, autoritarios, prepotentes, ineficientes, ignorantes... y sobre todo corruptos” (p. 34). Resume en dos actitudes las características de la función policial: “1. El propósito de anular físicamente al individuo mediante el sometimiento violento y desproporcionado,— 2. El aniquilamiento moral de los sujetos por medio de la humillación y el desprecio de la dignidad humana” (p. 48). Páginas adelante, vuelve a la carga: “La función policial presenta una característica particular: la corrupción” (p. 87). Digamos, de paso, que esta lacra no se restringe a la policía —ojalá así fuera!—, sino constituye la metástasis más imperiosa, dispendiosa y persistente de nuestras relaciones civiles, donde funcionarios y particulares se atribuyen recíprocamente las culpas que en realidad comparten.

Me gustaría contradecir al profesor Ortiz, señalando que su diagnóstico es desmesurado. Pero si lo contradigo, tendría que probar mi afirmación. Y me pregunto: ¿podría? No olvido que entre otras deudas que tenemos con la policía se halla la creación de la Comisión de Derechos Humanos, que llegó a instalarse después de sucesivas tormentas policiales, abatidas sobre los más elementales derechos de los ciudadanos, que cada funcionario, cada empleado, cada agente del Ministerio Público, cada integrante de la policía habían protestado cumplir y hacer cumplir. Ya vimos que en el derecho administrativo vernáculo la palabra “protestar” significa precisamente eso: una protesta, un rechazo, no una promesa. De esa suerte, la Comisión fue el hongo alentado por la lluvia, la confirmación de un antiguo dicho, mitad optimista, mitad resignado: no hay mal que por bien no venga.

Y el *ombudsman* vino. Este es, en consecuencia, nada menos que una criatura —indeseada, como otras muchas— de la policía.

Aquí debemos detenernos un momento sobre la carrera policial. A este respecto, sostiene el autor que “no se requiere más policía, sino una mejor policía. Sin duda la única vía cualitativa de desarrollo en la función policial es la profesionalización. La carrera policial como cualquier otra carrera profesional debe generar en el sujeto una expectativa de vida, se deberá ser policía para toda la vida...” (p. 44).

Un antiguo autor español, avocinado en México por los avatares de la emigración republicana, Constancio Bernaldo de Quirós, al referirse a la evolución en los servicios de la policía y de la custodia de prisiones, observó diversas etapas: primero, la equívoca, sin mayor frontera entre criminal y policía; segundo, la empírica, dominio de los policías agudos, intuitivos, con “olfato”; y la tercera, científica, la hora de los profesionales de la criminalística.

Nosotros hemos cultivado con predilección la primera etapa, que inclusive figuró entre las divisas ingeniosas del gobierno porfiriano: poner al frente de la policía a los delincuentes avezados. ¿Quién mejor para conocer al hampa que los hampones? ¿Acaso no se combate el fuego con fuego? O dicho con una expresión popular, que viene de perillas: “para los toros del Jaral, los caballos de allá mismo”. No es necesario ponderar los frutos —que estamos cosechando— de semejante siembra.

Pero no todo queda en selección —una selección al derecho, no al revés—, sino también se necesita preparación profesional, esto es, construcción aquí —como en el penitenciarismo— de verdaderos profesionales de la seguridad pública, a la altura de su tiempo y de su responsabilidad. Quedó atrás —y ojalá no hubiera quedado— la época del sereno de la esquina, al que la canción pedía “encender su linternita”. Ahora —y no para cantar; sólo para respirar— se necesitan otros medios: el banco de datos relevó a la “linternita”. Y también nos preguntamos: ¿la relevó?

En el análisis de la prevención penal, el libro que estoy comentando propone cuestiones importantes. A la cabeza figura —por sugerente y actual— el dilema entre las ideas-fuerza de la prevención: ¿cómo lograrla? Una pregunta necesaria, aunque se haya formulado

mil veces y contestado otras tantas. A ella siguen otras, naturalmente: ¿con el Código Penal?, ¿con el cumplimiento de los otros ideales de la Constitución, que no sólo habla de muerte y prisión, sino también de trabajo, salario, salud, educación y vivienda?

En este punto, Ortiz escribe:

...existen dos soluciones pragmáticas e inmediatistas, difundidas éstas en los ámbitos generalmente burocráticos: el incremento de la policía frente al crecimiento del índice delictivo (se plantea como un cálculo especulativo de costos-beneficios) y el agravamiento de sanciones (endurecimiento de los códigos penales o la “política criminal del miedo”. Ninguna de estas posiciones ha demostrado eficacia. La carrera al infinito que se plantea con la solución policial conduciría a que algún día cada quien será su propio policía” (p. 72).

Añadamos al presagio ominoso otro de la misma naturaleza: y a que cada quien lea por la mañana, como *vade retro* Satanás, el Código Penal, y cada uno tenga su propia celda de prisión como sucedáneo de la vivienda familiar.

En todo el mundo parece prosperar un concepto autoritario de la seguridad y la justicia penal, desencantado de lo que hemos llamado el “sistema penal democrático” y deseoso de más eficiencia y más autoridad, es decir, más punición con menos requisitos. Este concepto, que anuncia una tendencia, se instala sobre dos hechos principalmente: el incremento de la delincuencia y la ineficacia de los métodos tradicionales para controlarla; así surge la alarma, y tras la alarma el terror. Ambas tocan el *requiem* por el derecho penal democrático, construido trabajosamente y derruido en unas horas de pánico. Pero la reducción de garantías pudiera ser un remedio —si acaso lo es— peor que la enfermedad. Esto debe advertirse a la luz —o mejor dicho, a la sombra— de algunas reformas o proyectos recientes que aseguran que las garantías constitucionales son los peores enemigos de la sociedad.

No sobra decir que esas ideas erróneas se alimentan, en buena parte, por otras erróneas ideas, como son: que los delincuentes son más poderosos que el Estado; que están mejor armados que éste; que disfrutan de una desarrollada tecnología, mientras los gobiernos ani-

dan en cavernas; que las instituciones públicas carecen de la herramienta jurídica necesaria para cumplir sus tareas; que es preciso flexibilizar el ejercicio del poder y desatar de pronto las manos del Estado, atadas por varias generaciones de atribulados ciudadanos, no de contumaces delincuentes. Este discurso posmoderno tiene resonancias premodernas; anteriores, por lo pronto, a la consolidación de lo que llamamos el Estado de derecho.

El profesor Seraffín Ortiz examina la procuración y la administración de justicia en el sistema penal mexicano. Al respecto, formula algunas propuestas interesantes, que se extienden también al ámbito de la ejecución penal. Impugna esa “particular idea de lo que debe ser su actividad”, que tienen las diferentes instancias de la justicia penal. “En esta concepción —escribe— el Ministerio Público es el dueño de la averiguación previa”, y “el juez es copropietario del proceso” (p. 62). No debiera ser así, y en consecuencia propone “ver a la justicia penal como la actividad a cargo del sistema penal, (lo cual) implica que las funciones de todos los órganos públicos se orienten en una sola dirección y que... se deposite la conducción de todos los sectores del sistema penal en el poder público originario de la función de administrar justicia: el Poder Judicial”. Esto implicaría —y él lo recomienda— que la averiguación previa quede en manos del juez instructor y que se introduzca el juez de ejecución penitenciaria en esta etapa de la función penal (pp. 66 y 67, y p. 108).

No diferiré de estas propuestas. Quiero señalar, sin embargo, que en su raíz se encuentra —así lo creo— una generalizada inconformidad con la investigación y con la ejecución, desde dos ángulos: la competencia técnica y el respeto a los derechos humanos. Si es así, sería necesario preguntarnos qué es lo que falla, falta o sobra en el sistema vigente —normativo y práctico— en ambos campos. ¿Son las normas? ¿Es el método? ¿O es, por desventura, la realidad? El problema de la averiguación, ¿es el Ministerio Público, como institución investigadora de los delitos? Recordemos que lo fue el juez instructor, hasta que la Revolución, indignada, lo desplazó. Ya tuvimos, pues, esa experiencia. Y el problema de la ejecución, ¿está en la naturaleza administrativa de las autoridades que la realizan? ¿No operan aquí otros factores? Sólo propongo, pues, que antes de cam-

biar todo veamos si esos cambios producirán los efectos apetecidos, no sea que con el estilo nacional acostumbrado cambiemos todo sin que cambie nada.

Hay muchas otras ideas, bien planteadas y desarrolladas, en la nueva obra del doctor Serafín Ortiz Ortiz. Recogerlas y comentarlas exigiría más tiempo y superiores fuerzas. Quienes me escuchan no tienen aquél, y yo no tengo éstas. Por ello debo terminar, y no encuentro mejor forma de hacerlo que la frase con que mi apreciado colega Álvaro Bunster, autor del prólogo de esta obra, resume el trabajo de Ortiz: “Lo ha hecho con copiosa información, encomiable seriedad científica y gran penetración y lucidez de análisis” (p. XIII).