

VALORES TUTELADOS POR LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

José Antonio GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

I. INTRODUCCIÓN

El atraso que por décadas habían padecido los sistemas de prevención, investigación y persecución de los delitos, los órganos jurisdiccionales y nuestras instituciones de readaptación social; el recrudecimiento de los fenómenos de impunidad y corrupción, así como la conjunción de diversos problemas de carácter social, educativo, económico y demográfico, se han traducido en un incremento preocupante de la criminalidad en todo el país, principalmente en las grandes concentraciones urbanas.

A ello obedece que la seguridad pública se haya colocado en el centro del debate en nuestra comunidad. El tema se ha socializado y las cuestiones de justicia y seguridad se analizan y comentan en todas partes. Constituyen las exigencias más sentidas de la población, que reclama del Estado su atención oportuna.

Como respuesta, durante la presente administración el gobierno de la República ha asumido a la seguridad pública como una de sus prioridades, y, por ello, ha elaborado planes y programas específicos, asignado recursos, creado instituciones y adecuado la legislación para responder a los retos actuales.

La presente década se caracteriza por la revisión y el replanteamiento de las instituciones y sistemas en que se sustentan las estructuras de los estados individualmente considerados, así como las relaciones entre éstos. En este proceso reflexivo no solamente participan los intelectuales, sino también los políticos, estadistas y funcionarios de los gobiernos y organismos internacionales. La actividad estatal en el ámbito de la seguridad pública no ha permanecido ajena a la influencia de este fenómeno mundial.

En esta materia, las corrientes actuales de pensamiento, particularmente en España e Inglaterra, confluyen en el sentido de trascender las

nociones tradicionales que identificaban a la función de seguridad pública, con el concepto de orden público, definido como una “situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y obedecen sin protesta”.

También son cuestionadas las líneas clásicas de pensamiento en materia de seguridad pública basadas exclusivamente en criterios de dominación jurídica, dando paso al concepto de seguridad ciudadana. Este último presupone la necesidad de que el Estado garantice, además del orden público, el ejercicio de los derechos y las libertades de la colectividad, ya que la trilogía policía-justicia-prisión ha resultado insuficiente para frenar el avance de la delincuencia urbana.

Por lo que se refiere a la aparente contraposición entre la libertad y la seguridad, se considera que en una sociedad democrática ambas se complementan en el ámbito de las libertades públicas. La seguridad ciudadana se justifica siempre que asegure el pleno ejercicio de los derechos y de las libertades. Su planteamiento deberá superar el simple concepto de orden público.

A manera de ejemplo podemos hacer referencia a lo que ocurre en Inglaterra, en donde las autoridades y la comunidad conforman un frente común. Los consejeros de la Agencia Nacional para la Prevención del Delito, entre los que se incluye a representantes del sector privado y de organizaciones sociales, asesoran al Grupo Ministerial de Prevención del Delito. En este último, participan doce Departamentos del gobierno británico, cuya función es asegurar que todas las autoridades persigan objetivos de prevención en la ejecución de sus propias políticas.

La estrategia del gobierno británico en materia de seguridad pública —a la que por cierto se identifica con el concepto de seguridad ciudadana—, comprende medidas para combatir las causas de la criminalidad, entre las que cabe destacar los proyectos de regeneración de áreas urbanas, que tienen por objeto mejorar la educación y la calidad de la vida en los barrios identificados como zonas criminógenas.

El concepto de seguridad ciudadana, es recogido por la legislación española (Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana). Por su parte, César Herrero Herrero lo define como “el clima objetivo, y así percibido por los ciudadanos, en que éstos pueden disfrutar de los derechos y libertades reconocidos por las leyes, así como desarrollar, sin obstáculos, aquella actividad nacida de la personal autodeterminación que no lesione el Ordenamiento jurídico ni a terceros”.

¿Cuál es la concepción de la seguridad pública en el derecho positivo mexicano y qué valores tutela? En este ensayo se apuntan algunas reflexiones generales para responder estos cuestionamientos.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

En nuestro derecho positivo, la base constitucional del régimen jurídico de la seguridad pública se encuentra en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto del que deriva la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por lo que hace a la capital de la República, desde el 16 de julio de 1993 se promulgó la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

1. *Base constitucional*

Con motivo de la reforma del 31 de diciembre de 1994, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte final, establece: “La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

Constitucionalmente, la seguridad pública parte de un principio orgánico de coordinación e integración. Es evidente que los principios de división de poderes y de autonomía de los estados y municipios no se alteran con este criterio constitucional. La creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública no significa que la materia se vuelva federal, sino simplemente, establecer los canales permanentes de articulación institucional, que permitan mayor eficacia operacional.

La seguridad pública es una función estatal para la Constitución. El propio artículo 21 establece claramente las competencias y los niveles de esta función: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.”

Esta disposición debe interpretarse en relación con lo preceptuado por la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, así como para regular a las instituciones que la integran en el ámbito federal.

De lo anterior, se desprende que las facultades para emitir normas sustantivas para los cuerpos de seguridad pública estatales y municipales, quedan reservadas a las autoridades competentes de dichos órdenes de gobierno.

Esto se confirma con lo dispuesto por el artículo 115, fracción III, inciso h), de la propia Constitución, que confiere a los municipios el manejo de los servicios de seguridad pública, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes.

Adicionalmente, el artículo 21 impone a las instituciones policiales la obligación de regirse por cuatro principios fundamentales de actuación: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

El 11 de diciembre de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ordenamiento que desarrolla los principios constitucionales conforme a los cuales la Federación, los estados y los municipios están obligados a coordinarse en todos los aspectos básicos de la seguridad pública y para articular sus programas y acciones en esta materia.

En los términos del artículo 3o. de la mencionada ley, la seguridad pública está constituida por las funciones de prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

a) *Prevención*

Por lo que se refiere a las funciones de prevención, en principio éstas se integran por las acciones de vigilancia cotidiana de las áreas públicas, a fin de generar las condiciones necesarias para crear un ámbito de tranquilidad en que se evite la comisión de conductas antisociales, o bien, para someter o detener a los infractores de la ley.

Ésta es la parte más importante del sistema de seguridad pública, toda vez que es preferible evitar que se produzcan los delitos, a perseguir y sancionar a los delincuentes. Además, es evidente que la comunidad tiene mucho mayor contacto con el sistema de prevención que con el resto de los niveles de la función de seguridad pública.

Hasta aquí llega la concepción tradicional de la prevención; sin embargo, en el artículo 3o. en comento se observa un cambio caracterizado por dos vertientes:

a) Por una parte, se amplía el ámbito de las actividades tendientes a evitar la comisión de delitos e infracciones, a partir del análisis de las conductas de la vida cotidiana de los habitantes del país en el que la falta de conciencia de seguridad y la imprevisión, los hace proclives a ser víctimas de actos ilícitos, principalmente aquellos que atentan contra el patrimonio y la integridad física de las personas.

b) También hay innovaciones en cuanto al diseño y aplicación de medidas de vigilancia de los espacios públicos y de protección a los miembros de la comunidad, que dejan de ser tarea exclusiva y excluyente de los cuerpos policiales, para incluir a las organizaciones vecinales, e inclusive a los ciudadanos interesados en participar en forma individual.

Así tenemos que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por una parte, incluye dentro de las materias de coordinación entre los niveles de gobierno las relaciones con la comunidad y el fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos (artículo 9o.). Y, complementariamente, contempla como obligación de las autoridades la creación de mecanismos para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública (artículo 8o.).

Mención aparte merece la nueva filosofía que imbuye a nuestro sistema jurídico, en materia de prevención de las conductas que atentan contra la sociedad.

Para alcanzar los fines de la seguridad pública resultan insuficientes la vigilancia y protección contra la delincuencia, actividades que sin dejar de ser imprescindibles, están enfocadas únicamente a los efectos y no a las causas de la criminalidad, las cuales tienen su origen en diversos factores, entre los que destacan: la educación, los valores, la cultura, la vivienda, el empleo y la distribución del ingreso, así como el entorno social y familiar.

La expresión jurídica de esta nueva filosofía se encuentra en el artículo 3o., en el cual se plasma un enfoque innovador respecto de la actividad del Estado en materia preventiva, que debe combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como desarrollar políticas, programas y acciones tendientes a fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos.

b) *Persecución*

Como ha quedado señalado, entre las actividades que comprende la seguridad pública, el artículo 3o. menciona “la persecución de los delitos”, que en su connotación jurídica lleva implícita la investigación de tales conductas ilícitas.

El texto original del artículo 21 constitucional atribuía al Ministerio Público “la persecución de los delitos”. Ahora bien, nuestro procedimiento penal consta de dos etapas: la averiguación previa y el proceso, en las que existe una clara distinción respecto de las actividades que lleva a cabo la autoridad ministerial en cada una de ellas.

La averiguación previa consiste en la investigación de los hechos que son denunciados ante el agente del Ministerio Público, quien realiza los actos jurídicos y materiales tendientes a su esclarecimiento. De acreditarse elementos que integren el tipo penal de algún delito y la probable responsabilidad de sus autores, ejercitará la acción penal.

La actuación del Ministerio Público dentro del proceso penal corresponde a la de parte acusadora, de tal manera que promueve ante el juez, ofrece pruebas, formula conclusiones y puede interponer recursos.

En la reforma al artículo 21 de la Constitución, que entró en vigor el 3 de julio de 1996, queda expresamente establecido que: “la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público”.

c) *Sanción*

Conforme al artículo 21 constitucional, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, por lo que una vez concluido el proceso penal, y de haberse probado por el Ministerio Público la responsabilidad del acusado, procede la sanción del delito a través de la sentencia que dicta el juez.

d) *Reinserción social*

Por lo que se refiere a la actividad que el artículo 3o. denomina “reinserción social del delincuente”, el artículo 18 constitucional contempla como medios para la readaptación social, los siguientes: el trabajo, la capacitación y la educación; en los cuales debe sustentarse la organización de los sistemas penitenciarios, que establezcan los gobiernos de la Federación y de los estados.

Los menores infractores, al no ser considerados como delincuentes, no estarán sujetos a juicio ni a sanción, sino a medidas de orientación, protección y tratamiento en los llamados “Consejos de Menores”.

e) *Fines de la seguridad pública*

De conformidad con el citado artículo 3o., la función de seguridad pública tiene por finalidad, salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

f) *Concepto de seguridad pública*

Con base en las actividades propias de la seguridad pública y sus fines, el concepto de esta función del Estado en nuestro derecho positivo, inferido de lo dispuesto por el artículo 3o. que venimos comentando, es el siguiente:

La seguridad pública es la función a cargo del Estado que comprende las actividades de prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, y de reinserción social del delincuente y del menor infractor, mediante las cuales se salvaguarden la integridad y derechos de las personas y se preserven las libertades, el orden y la paz públicos.

Esta definición es coincidente con las corrientes actuales de pensamiento, en que la seguridad pública trasciende el concepto de orden público, al abarcar la salvaguarda de los derechos de las personas y la preservación de sus libertades.

Además, la nueva concepción de la seguridad pública en nuestro derecho positivo, se identifica con la expresión “seguridad ciudadana”, puesto que, como quedó apuntado, la ley contempla la participación de la comunidad en el diseño, ejecución y evaluación de las estrategias y medidas de prevención delictiva, así como las obligaciones del Estado para combatir las causas de la criminalidad, y establecer y aplicar programas para fomentar entre la población, valores cívicos y culturales.

g) *Sistema Nacional de Seguridad Pública*

Por otra parte, el punto de partida para el diseño de las políticas en materia de seguridad pública, es la articulación de todas las instituciones que participan en las diversas actividades que integran esta función. Lo que a su vez implica la comunicación efectiva de todas las autoridades entre sí.

Si consideramos que en un Estado federal como el nuestro, los ámbitos de competencia se multiplican por el número de entidades federativas y municipios, el ejercicio aislado de las atribuciones de las autoridades a cargo de la función de seguridad pública, presenta una gran dispersión y complejidad.

Los problemas derivados de esta dispersión son: falta de información y deficientes sistemas de comunicación; impunidad derivada de la existencia de distintos ámbitos de competencia; dificultad en la realización de operativos e investigaciones conjuntos, y deficiente articulación en la actuación de las instituciones policiales y de justicia.

Es por ello que la ley contempla diversas instancias, órganos auxiliares e instrumentos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, los cuales integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las instancias de coordinación, encabezadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública —instancia superior—, están constituidas por los consejos locales, regionales, delegacionales o municipales, y las instancias intermunicipales.

Por su parte, las Conferencias de Prevención y Readaptación Social; de Procuración de Justicia, y de Participación Municipal, constituyen los órganos auxiliares del Sistema.

En los términos del artículo 13, existe la obligación de invitar a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones de los sectores social y privado que tengan relación con la seguridad pública, para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere la ley y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas.

Los instrumentos de coordinación constituyen lo que la ley denomina “Información Nacional sobre Seguridad Pública”, que se integra por el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, el Registro Nacional de Armamento y Equipo, la Estadística sobre Seguridad Pública y la Información de Apoyo a la Procuración de Justicia.

Ahora bien, además de determinar políticas, desarrollar mecanismos para la mejor organización de las instituciones y establecer, supervisar y mantener actualizados los instrumentos de información del Sistema Nacional, el artículo 9o. de la ley establece que las autoridades competentes de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios se coordinarán para formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública.

3. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*

Como todo instrumento de planeación, el Programa Nacional de Seguridad Pública debe sujetarse a los objetivos y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con el artículo 26 constitucional y su ley reglamentaria.

En el capítulo segundo del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, “Por un estado de derecho y un país de leyes”, destacan los siguientes aspectos en materia de seguridad pública:

a) *Diagnóstico*

- Reconocimiento de la existencia de una franca desconfianza hacia las instituciones, los programas y los responsables de la seguridad pública.
- Desempeño policial falto de método, técnica, ética y compromiso.
- Falta de una debida capacitación y de una remuneración adecuada.
- Ausencia de mecanismos eficaces de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.
- Enfoque orientado a combatir los delitos consumados en detrimento de la adopción de medidas preventivas.

b) *Objetivos*

- Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo.
- Crear las condiciones que permitan al Estado, combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública.
- Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos.
- Establecer instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos, a fin de que con ello se pueda castigar pronta y eficazmente a quienes delinquen, sin dar lugar a las peligrosas inequidades y subterfugios que la población resiente.

- Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.
- Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y, cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones estén por encima de toda sospecha.

c) *Estrategias y líneas de acción*

El plan propone una estrategia de fondo para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público. Dicha estrategia se desarrolla a través de los siguientes lineamientos:

- Administrar de manera eficaz y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos con que cuentan.
- Establecer las bases para consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública que comprenda estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad; una carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruentes con la importancia y los riesgos de la labor policial; y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios.
- Generar una nueva imagen de la seguridad pública en México, con base en una administración eficaz y la participación ciudadana en las acciones de gobierno.
- Impulsar una gran campaña de comunicación social para orientar a todos sobre medidas preventivas, sus derechos en caso de que sean víctimas de un delito, y la naturaleza e importancia de las funciones que desempeñan las instituciones encargadas de la seguridad pública.
- Hacer más eficientes los procedimientos de readaptación social para permitir la plena reincorporación a la sociedad de quienes han delinquido, con especial énfasis en el mejoramiento de la atención a los menores infractores.

De los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo que recoge la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el más importante, sin duda alguna, lo constituye la profesionalización de los servidores públicos, dado que para un funcionamiento de las instituciones encargadas de esta función del Estado a la altura de los retos que se afrontan, es presupuesto indispensable transformar al elemento humano, puesto que sólo a través de su actuación responsable, profesional, ética y con un auténtico espíritu de servicio, se puede avanzar hacia el logro de los objetivos previstos en el Plan.

La ley recoge la profesionalización en dos vertientes: en primer lugar, a través del establecimiento de la carrera policial con carácter obligatorio y permanente; por otra parte, mediante la incorporación de los deberes que aseguren la actuación de los servidores públicos en concordancia con los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Entre los deberes contemplados por el artículo 22 de la ley, cabe mencionar los siguientes:

- Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos.
- Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos.
- Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna.
- Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes.
- Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en el ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población.
- Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintos a los previstos legalmente.
- Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos establecidos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

- Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente.
- Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones.

Como puede apreciarse, estos deberes están íntimamente relacionados con las finalidades de la seguridad pública previstas en el artículo 3o. de la ley.

4. *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*

Por lo que se refiere a la capital de la República, el artículo 2o. de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece que es un servicio que, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde exclusivamente al Estado, y tiene por objeto:

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

Debido a que este ordenamiento fue promulgado desde 1993, su objeto de regulación se constriñe a la actuación de las policías preventiva, auxiliar, bancaria e industrial, así como judicial del Distrito Federal, por lo que no abarca el nuevo concepto de seguridad pública que involucra al Ministerio Público, a los órganos jurisdiccionales y a las autoridades a cargo de la readaptación social de delincuentes y menores infractores.

III. VALORES TUTELADOS POR LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

La palabra “valor” no es un término unívoco, sino equívoco, es decir, susceptible de diversas connotaciones dependiendo del contexto en que sea empleada. Así, el *Diccionario de la lengua española* contiene trece diferentes sentidos en que se puede interpretar, muchos de ellos con

varias definiciones. Para los efectos del presente estudio tomaremos el relativo a su acepción filosófica: “Cualidad que poseen algunas realidades, llamadas bienes, por lo cual son estimables. Los valores tienen polaridad en cuanto son positivos o negativos, y jerarquía en cuanto son superiores o inferiores”.

Sin entrar en la polémica ideológica en torno a los valores, que se manifiesta, entre otras, en la posición nihilista que no acepta la existencia de valor alguno, pasando por quienes consideran como indiscutibles los valores enarbolados por una sociedad, la revolucionaria que privilegia otros distintos de los del grupo en que se vive, hasta la concepción tradicional aristotélico-tomista, conforme a la cual los valores son eternos e inmutables, trataremos el tema a partir de la naturaleza normativa propia del derecho.

La norma es un juicio de valor imperativo, que en el caso de las de naturaleza jurídica se distingue por su carácter coercitivo. Toda norma prescribe la obligatoriedad de determinadas conductas, teleológicamente supeditadas a la realización de un bien o valor.

Por lo que se refiere a los valores del orden jurídico, éste encuentra su justificación en aquéllos, ya que de acuerdo con Eduardo García Máynez, “[...] un orden es valioso si se realizan eficazmente los valores que le dan sentido”.

Al respecto, debemos considerar que las normas jurídicas regulan la interacción entre los hombres. En este contexto, Miguel Villoro Toranzo, en su obra *Lecciones de filosofía del derecho*, considera que un valor es “algo que en alguna forma consiste en una meta o aspiración de las conductas humanas”.

Para Luis Recaséns Siches

los valores son peculiares objetos ideales, que ciertamente tienen una validez análoga a la que corresponde a otras ideas; pero, a diferencia de éstas, poseen, además algo especial que podríamos llamar vocación de ser realizados, pretensión de imperar sobre el mundo a través de la acción del hombre,

y los considera como “las ideas, los criterios en que lo jurídico trata de orientarse”.

Por su parte, Rafael Preciado Hernández define el derecho como “la ordenación positiva y justa de la acción al bien común”. Al explicar este concepto, expresa: “Con el término ordenación no sólo significamos la acción de dirigir, de conducir u orientar hacia el fin que se menciona en la

definición, sino también la idea como unidad de lo múltiple, como subordinación de medios a un fin". Es importante aclarar que para Preciado Hernández, junto con la seguridad jurídica, la justicia y el bien común constituyen los valores del derecho.

Al tratar de los valores en su carácter de "modos de referencia relativos", Juan Manuel Terán sostiene que "cuando se dice que el derecho ha de ser enfocado con relación a sus fines, está siendo planteada la consideración de los fines del derecho como valores en el sentido de cualidades por relación".

En todos los autores se percibe la constante de identificar los valores de las ordenaciones o sistemas normativos con sus fines; consecuentemente, para identificar los valores tutelados por la seguridad pública en el derecho positivo mexicano nos basaremos en los fines que para esta función se encuentran previstos en el artículo 3o. de la nueva ley que establece las bases de coordinación en la materia.

1. *La vida y la integridad de las personas*

El primero de los fines que contempla el artículo 3o. consiste en "salvaguardar la integridad" de las personas. La tutela de la integridad personal presupone la protección a la vida. Es por ello que consideramos que el valor fundamental de la seguridad pública en nuestro derecho positivo, es la vida.

La tutela de la vida y la integridad de las personas se lleva a cabo, primordialmente, a través de las actividades de prevención de los delitos e infracciones; sin embargo, nuestra legislación también protege estos valores al regular el ejercicio de las demás atribuciones relacionadas con la seguridad pública, dado que se prohíben las detenciones arbitrarias, la tortura, los tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, así como la mutilación, la infamia, la marca, los azotes, el tormento de cualquier especie y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales (*cfr.* artículos 14, 16, 18, 19, 20 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 22 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

En cuanto a la pena de muerte, conforme al artículo 22 constitucional, ésta queda prohibida por delitos políticos y sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Actualmente ninguno de los códigos en materia penal, tanto en el fuero federal como en el común, prevé la posibilidad de que la pena de muerte pueda aplicarse en la República mexicana.

2. *Los derechos y las libertades de las personas*

La salvaguarda de los derechos de las personas y la preservación de las libertades, implican que la tutela de estos valores protege a los habitantes de la República en contra de violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución, y a los derechos humanos.

Estos valores son tutelados en el ámbito de todas las actividades estatales comprendidas en la función de seguridad pública, ya que la población se encuentra protegida de cualquier acto violatorio de sus libertades o derechos por parte de los cuerpos policiales en labores de prevención o investigación; de los agentes del Ministerio Público y del personal de las Procuradurías; de los magistrados, jueces y demás miembros de la judicatura, así como de los funcionarios, custodios o cualquier otro servidor público de los centros de reclusión o readaptación social.

3. *El orden y la paz públicos*

Como hemos visto, el orden público es el valor tradicionalmente tutelado por la función estatal de seguridad. El ejercicio de las atribuciones conferidas a las autoridades para tutelar este bien en nuestro derecho positivo, se encuentra delimitado por las obligaciones de los servidores públicos establecidas en la legislación para salvaguardar los demás fines o valores de la seguridad pública. Por ende, debe realizarse de tal manera que se garantice el respeto a la vida, la integridad, los derechos y las libertades de las personas.

Por lo que se refiere al valor que el artículo 3o. de la ley identifica como paz pública, ésta sólo puede ser producto de la tutela efectiva y armónica de la vida, la integridad, los derechos y las libertades, así como del orden público.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El nuevo régimen jurídico de la seguridad pública en México propende hacia el establecimiento de condiciones que permitan al Estado responder en forma integral a los serios retos que se plantean en las materias

de prevención, investigación, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como de reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Las adecuaciones constitucionales y a la legislación secundaria que se vienen dando en la presente administración, parten de reconocer que las conductas antisociales sólo pueden ser enfrentadas a través de una actuación coordinada de todas las instituciones que participan en las actividades propias de la seguridad pública en los tres órdenes de gobierno, con instrumentos y sistemas modernos y eficaces, pero sobre todo por servidores públicos debidamente seleccionados y capacitados que perciban una remuneración y el reconocimiento adecuados a la importancia social de sus labores; que gocen de estabilidad en el empleo y de oportunidades de ascender, basadas en la superación personal y en el desempeño de su trabajo; que dotados de valores éticos e imbuidos de un auténtico espíritu de servicio, se sujeten en todo momento a los principios de legalidad, profesionalismo, eficiencia y honradez, así como al respeto irrestricto de los derechos humanos.

Nuestro Sistema Nacional de Seguridad Pública no se limita a regular la actuación de los órganos estatales encargados de prevenir y perseguir el delito, sino que contempla la participación de la comunidad en el diseño y aplicación de estrategias, así como en su evaluación.

Los lineamientos de política criminal que inspiran a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, parten del reconocimiento de que para hacer frente a las conductas antisociales resulta insuficiente el diseño de estrategias tendientes a contrarrestar sus efectos, sino que debe atenderse a las causas de la criminalidad.

Ha quedado establecido que los valores tutelados por la seguridad pública en el derecho positivo mexicano son la vida, la integridad y los derechos de las personas, así como las libertades, el orden y la paz públicos.

Este replanteamiento supera la concepción tradicional de la seguridad circunscrita a la salvaguarda del orden público, puesto que para consolidar el Estado de derecho es imprescindible que la paz social esté supeditada al libre ejercicio de los derechos que la Constitución y las leyes reconocen a los habitantes de la República.

Así, nuestro régimen de seguridad pública coincide en lo esencial con las corrientes de prevención, pluralismo y respeto a los derechos humanos que actualmente prevalecen en los países más avanzados.