

## SEGURIDAD PÚBLICA

Ángel ZARAZÚA MARTÍNEZ

SUMARIO: I. *Necesidad de precisar el concepto de seguridad pública.* II. *El concepto de seguridad pública.* III. *Concepto integral de seguridad pública.* IV. *Seguridad pública y democracia.* V. *Seguridad pública y seguridad nacional.* VI. *Seguridad pública y readaptación social.* VII. *Seguridad pública y legislación actual.* VIII. *Las estadísticas y la seguridad pública.* IX. *Políticas públicas en materia de seguridad pública.* X. *Estrategias de seguridad pública.* XI. *Revalorar y dignificar a la policía.*

### I. NECESIDAD DE PRECISAR EL CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA

El sentido real de la seguridad pública se ha trastocado en esencia, pues lo que se pregona como tópicos de este tema, en realidad se refiere a lo contrario, es decir, a la inseguridad pública.

Esto nos lleva a expresar que la seguridad pública no es un problema en sí misma, sino que el verdadero problema surge con su ausencia, por ello es inapropiado señalar “el problema de la seguridad pública”.

Esto es así, pues la seguridad pública es una función del Estado mexicano, en términos jurídicos se traduce en una obligación insoslayable. Si la sociedad reconoce un problema de inseguridad pública, entonces está calificando la falta de cumplimiento del Estado a esta obligación constitucional a su cargo.

De esta manera, el problema de inseguridad pública no debe ceñirse a meros aspectos de índices delictivos, estadística delincencional, cuestiones que tienen que ver con policías y delincuentes, ni tampoco sólo se refiere al aspecto punitivo del derecho ni a la facultad represiva del Estado mexicano.

La noción que debe tenerse presente de la seguridad pública debe ser con una visión integral que implica necesariamente lo que hoy se conoce genéricamente como políticas públicas, y dentro de éstas, la materia que nos ocupa debe tener un lugar preponderante.

## II. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA

La revisión de las diversas y primigenias formas de organización estatal a lo largo de la historia, tanto de aquellas que sólo se quedaron en teoría, como de las que sí se llevaron a la práctica, confirma que la reforma constitucional que estatuye la seguridad pública como una función del Estado, recupera precisamente la naturaleza que le corresponde, pues no es posible concebir un Estado sin el elemento indispensable de la seguridad pública y ésta existe en la medida en que existe el propio Estado, lo que nos conduce a la insoslayable conclusión de que la ausencia de seguridad pública trae consigo la desaparición del propio Estado y, por el contrario, la seguridad pública garantiza su viabilidad.

La seguridad pública debe entenderse y atenderse en forma integral, y no reducirse a una cuestión de características penales o asuntos entre policías y ladrones.

El concepto de seguridad pública que aporta la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública es en los términos siguientes: “La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”, de tal manera que al otorgarle la naturaleza jurídica de ser una función del Estado, debe llevarse a la práctica de manera integral”.

## III. CONCEPTO INTEGRAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Una adecuada solución a la problemática de inseguridad pública debe partir de políticas de Estado de contenido social, enfocadas a una educación pública que abata realmente el problema de analfabetismo; la creación de nuevas fuentes de empleo para los diferentes estratos que integran la sociedad mexicana; el identificar las zonas del país, que por desgracia son muchas, que carecen de la más elemental infraestructura urbana: agua potable, drenaje, alcantarillado, luz eléctrica, pues sólo de esta manera puede planearse una verdadera seguridad pública.

El problema de la inseguridad pública no puede ni debe abordarse de una manera aislada, es preciso analizar las tareas de procuración e impartición de justicia. Aquí debe hacerse una distinción, pues es indudable que la impartición de justicia a nivel federal en los años recientes ha mejorado sustancialmente, bajo los principios de auténtica independencia y autonomía. Esto es así, pues la forma de elegir a sus integrantes hoy tiene mayor transparencia y permite proceder con auténtica imparcialidad, acaso lo único que amerita una revisión es lo relativo a la selección del personal jurídico y administrativo de apoyo. El elemento que permitiría reconocer una total independencia y autonomía, a este poder federal, sería el de contar con un porcentaje del presupuesto federal establecido y alejado de los vaivenes de discusión anual del presupuesto federal.

El caso de las procuradurías y tribunales superiores de justicia de las entidades federativas tiene una problemática diferente, ya que de acuerdo a sus legislaciones todavía existe una gran dosis de injerencia y de influencia de los titulares del Poder Ejecutivo Estatal, lo que se traduce en que prácticamente se trata de posiciones de carácter político.

No debemos soslayar el constante cuestionamiento que se hace a la figura del Ministerio Público, sabido es que conforme al diseño de la justicia penal en nuestro país, es él quien asume la representación de la víctima u ofendido, y el inadecuado desempeño del cargo propicia que el Ministerio Público sea el inicio de una problemática que tiene entre otros eslabones la consignación de personas cuya participación en la comisión de ilícitos no es diáfana; la aplicación de castigos injustos; la reclusión en prisión de inocentes; la saturación de las cárceles y prisiones: el crecimiento de niveles de corrupción, así como la proliferación de sujetos que saben que esta representación social no les implica mayor obstáculo en su actividad.

Claro que no debemos generalizar sobre la figura del Ministerio Público, ya que hemos de reconocer que existen honrosas excepciones, pero son eso, sólo excepciones, ya que sin lugar a dudas cuando escuchamos a alguna autoridad informar que los índices delictivos han venido a la baja, no se trata en realidad de que la comisión de ilícitos ha descendido, sino cuando se le pregunta a la población lo que en realidad acontece, es que ante la pérdida de credibilidad en la figura del Ministerio Público, la gente prefiere no acudir a presentar denuncia, pues se asegura que es peor la vejación a que es sometida en las agencias investigadoras, que los daños que le ocasionó el ser víctima u ofendido del delito.

Ya se ha señalado que el problema de la inseguridad pública es multifactorial, pero además del contexto que la propicia, basado en situaciones económicas y sociales, también existen una serie de complicidades que podrían resumirse, en los términos siguientes:

*Cómplices impunes.* Toda elaboración seria del duelo —y este país está en él hace tiempo— requiere de un cuestionamiento del marco en que se halla la persona, a fin de ampliar su visión de sí misma y de su realidad para una aceptación creativa de la pérdida.

Una definición jurídica más actualizada de la palabra *cómplice*, diría que es la persona, física o moral, que sin ser autora directa de un delito, contribuye a que éste se realice, ya sea por actos indirectos o deliberados. Mientras que el término *impune*, exhibitorio trisílabo de una legalidad insustancial, sigue siendo aquella falta que, mereciéndolo, queda sin castigo, por obra y gracia de... las complicidades.

De ahí que a nuestros gobiernos les haya sido imposible alcanzar lo que se denomina estado de derecho, aquel cuya actividad se halla delimitada por la ley. En los estados de semiderecho, como éste, la ley está al servicio de políticos y funcionarios de buen nivel y de gobernados de alto nivel pecuniario en contubernio con aquéllos, mientras el resto de la población recibe trato de pueblo desechable más que de ciudadanos con derechos.

Producto de un estado donde la ley excluye el interés común lo es un sistema político —primero en la lista de encubridores aún sin posibilidades de escarmiento— que se regodea, entre otras cosas, en el ejercicio sistemático de denuncias sin efecto jurídico, o donde ex presidentes de la República, involucrados en diversos delitos en perjuicio de la nación, no son tocados ni *con el pétalo de un citatorio*.

Esta frivolidad política necesariamente es rebasada por un sistema económico no equitativo y entreguista —segundo cómplice con otro agravante: su hipocresía—, cuyos principales logros han sido reducir el empleo antes que las utilidades, fijar salarios de tercer mundo y precios de primero o reducir el estímulo a la economía al otorgamiento de créditos para automóviles.

Una televisión y una radio concesionadas a particulares, con la anuencia de gobernantes y gobernados incumplen a diario la ley respectiva desde hace 44 años, mientras sucesivos mandatarios del país permiten que programaciones y locutores saboteen el de por sí mediocre desempeño en las aulas, sustentando en adquirir más que en discernir. Esta desneuronomización y norteamericanización sistemáticas en la ciudadanía son corres-

ponsables, en primer grado, de contribuir a la inseguridad y delincuencia en el país.

Soliviantada por el voraz gurú sexenal que se soñó estadista, una Iglesia manipuladora, dogmática y sin compromiso con la toma de conciencia individual de sus seguidores, a los que todavía acosa con la siniestra conseja de crecer y multiplicarse, tampoco puede alegar inocencia cuando de transgresiones e impunidad se trata.

Ante estos implicados, a la llamada familia no le queda sino continuar reproduciéndose y reproduciendo valores deplorables, como una garantía más de que estos cómplices nunca serán llevados a juicio y mucho menos condenados a pagar por su patológica insensibilidad en perjuicio de nuestro país.<sup>1</sup>

La necesidad de atender el carácter multifactorial de esta problemática, también fue abordada por Hugo Concha, en el Foro organizado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales, en los términos siguientes:

La realidad de los últimos años es avasalladora. Hay que tomar acciones radicales en contra del crimen organizado, en contra incluso del abuso al que se somete a la ciudadanía por parte de las autoridades que supuestamente combaten la inseguridad. Hay asimismo insuficiencia presupuestaria en lo que tiene que ver con la profesionalización de los cuerpos investigadores y policíacos, el problema de falta de tecnología aplicada para la investigación, los centros penitenciarios y de readaptación, que están saturados y son insuficientes. Y este objetivo, de poder hacer algo en contra de ese problema, no necesariamente va de la mano con dar mejor protección o avanzar justamente en conseguir mejores derechos y mejores garantías.

Si no se ve el problema de manera global se puede cometer el atropello de presentar un proyecto de cambio que a lo mejor acentúa uno de los dos objetivos, pero que no lo ve como un todo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Artículo de Hernán González G., intitulado “Cómplices impunes”, publicado en el periódico *La Jornada* del lunes 12 de julio de 2004.

<sup>2</sup> Concha, Hugo, “¿Conviene tener una fiscalía autónoma?”, *Primer Foro de Análisis y Discusión sobre las iniciativas de reforma a la justicia penal enviadas por el presidente de la República al H. Congreso de la Unión el 29 de marzo de 2004*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004, p. 18.

## IV. SEGURIDAD PÚBLICA Y DEMOCRACIA

La democracia que ha alcanzado nuestro país es la democracia político-electoral, sin embargo, una democracia social que se traduzca en verdaderos beneficios para la población, sólo existirá en la medida que tenga una real vigencia la seguridad pública. Si se persiste en la idea de reducir la seguridad pública sólo a la actividad policial del Estado, entonces es preciso proponer modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a la competencia de las instituciones encargadas de la seguridad pública, la procuración y la impartición de justicia, lo cual conduce necesariamente a un verdadero sistema de administración de justicia y seguridad pública, que responda mejor al reclamo de los mexicanos de vivir en un Estado de derecho pleno, encaminado al perfeccionamiento del régimen democrático.

De esta manera, podemos afirmar que si no hay Estado sin seguridad pública, tampoco existe democracia sin ella.

Es preciso superar de una vez por todas atavismos y prejuicios que han anquilosado las estructuras de la República, ingresar a la vanguardia de las naciones integralmente democráticas y socialmente justas. Pues si bien es cierto que se han tenido considerables avances democráticos en el sistema político-electoral; continúa pendiente en la agenda nacional lograr condiciones de mayores oportunidades para todos los mexicanos; pues no basta que exista paz social y concordia política, si el sustrato de esto es frágil y maquillado. Deben tomarse decisiones con sentido nacionalista y, por qué no, patriótico. Aquellas épocas que de una vez por todas deben superarse, quizá podrían sintetizarse en la expresión empleada en la narración de García Márquez, en donde la Mamá Grande puede ser suplida por el vocablo que mejor parezca):

Durante muchos años la Mamá Grande había garantizado la paz social y la concordia política de su imperio, en virtud de los tres baúles de cédulas electorales falsas que formaban parte de su patrimonio secreto. Los varones de la servidumbre, sus protegidos y arrendatarios, mayores y menores de edad, ejercitaban no sólo su propio derecho de sufragio, sino también el de los electores muertos en un siglo.

Ella era la prioridad del poder tradicional sobre la autoridad transitoria, el predominio de la clase sobre la peble, la trascendencia de la sabiduría divina sobre la improvisación mortal. En tiempos pacíficos, su voluntad hegemó-

nica acordaba y desacordaba canonjías, prebendas y sinecuras, y velaba por el bienestar de los asociados así tuviera para lograrlo que recurrir a la trapisonda o al fraude electoral. En tiempos tormentosos, la Mamá Grande contribuyó en secreto para armar a sus partidarios, y socorrió en público a sus víctimas. Aquel celo patriótico la acreditaba para los más altos honores.<sup>3</sup>

## V. SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD NACIONAL

Con motivo de las conflagraciones mundiales y la consecuente división del planeta en atención a ideologías opuestas entre sí, surgió la necesidad de que los Estados poderosos buscaran la protección de sus intereses en las regiones en las cuales pretendían mantener el control y hegemonía. Se diseñaron entonces mecanismos estatales y gubernamentales relativos a protección y seguridad de la información que se generaba al interior de los Estados, así como la que tenía que ver con sus relaciones hacia el exterior, con el objeto de que los planes y programas de esos países alcanzaran una adecuada conclusión.

Surgieron entonces las actividades conocidas como de espionaje y contraespionaje, que son la esencia de lo que a partir de entonces integró la teoría de la seguridad nacional. Es decir, este concepto se refería en sus orígenes sobre todo a cuestiones de defensa de territorio e intereses bélicos, económicos y políticos, y guardaba estrecha relación con ideas como la soberanía, el nacionalismo, entre otros. El campo natural de esta actividad se dio entonces en el ámbito internacional y tuvo mucho que ver con las relaciones exteriores.

Es tal la importancia que logró alcanzar, que los países se vieron obligados a crear los llamados órganos de inteligencia, cuya función primordial fue recabar información, concentrarla, clasificarla, procesarla y transformarla en acciones del propio Estado; con esto se delimitó con mayor énfasis la política interior, respecto de aquella que tiene que ver con las relaciones internacionales.

Esta dinámica tuvo su mayor auge durante el periodo histórico conocido como la Guerra Fría, y mantuvo una moderada vigencia todavía en el periodo de la posguerra. Con la definición y el establecimiento de go-

<sup>3</sup> García Márquez, Gabriel, *Los funerales de Mamá Grande*, México, Diana, 2002, pp. 145 y 146.

biernos en las nacientes naciones y con la determinación más clara de los dos grandes bloques en los cuales finalmente se dividió la geopolítica de la época, esta actividad vio limitada su esfera de acción paulatinamente. La caída del muro de Berlín significó de alguna manera la extinción de una de las principales razones que servían de fundamento para justificar la existencia de las policías de Estado u órganos de inteligencia.

Con esta modificación en el contexto internacional y la estrepitosa caída de la ideología socialista en países que se emanciparon y optaron por diversos regímenes, el concepto de seguridad nacional modificó su contenido esencial pues a partir de entonces se convirtieron en órganos cuya actividad primordial tiene que ver con la seguridad interior de los países.

En el caso de México, con el surgimiento de los movimientos opositores al gobierno de la época, el Estado mexicano diseñó una estrategia y creó grupos para contener esta actividad; de esta manera los órganos de inteligencia mexicana se convirtieron en una especie de policía especializada en el combate a movimientos opositores, que a decir de los propios integrantes del gobierno, amenazaban la estabilidad y seguridad del país.

Superada esta etapa en la historia de las luchas políticas, sobre todo en la parte final de la década de los sesentas, la de los setentas y parte de los ochentas, los órganos de seguridad nacional asumieron un papel que le permitió ser conocida como policía política, es decir, la actividad de recabar información, clasificarla, procesarla y canalizarla a las instancias de decisión, se enfocó sobre todo al conocimiento de las actividades de los principales actores políticos institucionales y no institucionales.

Las décadas recientes caracterizadas por el fenómeno de la globalización, llevaron a que los controles que antaño los Estados mantenían de manera rígida en sus fronteras y en sus operaciones comerciales, se relajaran en aras de facilitar un adecuado flujo de este tipo de actividad.

Esto permitió el surgimiento de actividades ilícitas concertadas, preparadas con antelación, con amplio derroche de recursos económicos y tecnológicos, reconocidos hoy por la legislación como delincuencia organizada. A la par se incrementó el contrabando de mercancías y por supuesto, el de sustancias prohibidas, lo que facilitó la interrelación de grupos dedicados a estas actividades en diversos países, lo cual dio fortaleza al narcotráfico e incrementó considerablemente el consumo de drogas, problema que fue repelido sobre todo por las sociedades del continente americano (excepción hecha de los Estados Unidos), con base en la solidez de sus valores culturales, sus usos, tradiciones y costumbres.

Desde el surgimiento de los órganos policiales, las tareas de seguridad pública en nuestro país, se consideró como aquella que tenía que ver con rondines y “presencia”, es decir, se basó sobre todo en estrategias de disuasión. Esto es entendible pues realmente la seguridad pública se había mantenido vigente y como una mera actividad secundaria, cuando menos de una actividad más del Estado mexicano, pues eran excepcionales o esporádicos los casos en los cuales se daban enfrentamientos a sangre y fuego entre policías y delincuentes.

Las confrontaciones iniciales entre el Estado mexicano y las nuevas organizaciones delictivas, sobre todo aquellas que guardaban vínculos con el extranjero, se dieron sin que nuestro país tuviera estrategias previamente establecidas y clarificadas para superar esta situación. Esto generó los tristemente célebres episodios de cuerpos policiacos en nuestro país caracterizados por la corrupción y la complicidad con las agrupaciones delictivas.

Lo anterior posibilitó un crecimiento inusitado de las organizaciones delincuenciales y por supuesto disparó los índices delictivos en algunas regiones de nuestro país. No obstante que con oportunidad se apreciaron los estragos que estas circunstancias causaron en otras naciones, se continuó careciendo de una estrategia de Estado para hacer frente a esto.

En este orden de ideas, el problema mayor que a juicio de las policías políticas significaban determinadas porciones de población, como algunos sectores campesinos —sobre todo los que habitan en serranías de algunas entidades federativas— se modificó, pues a partir de la década de los noventa se concluyó que verdaderos factores de inestabilidad social y política lo constituían los grupos delincuenciales.

La frontera tan marcada anteriormente entre seguridad pública y seguridad nacional se tornó frágil e imperceptible. Sin lugar a dudas hoy podemos afirmar categóricamente que determinados problemas como lo son el narcotráfico y la delincuencia organizada deben considerarse como problemas de seguridad nacional, pues constituyen verdaderas amenazas al conglomerado social y a la estructura jurídica y política de todo Estado.

## VI. SEGURIDAD PÚBLICA Y READAPTACIÓN SOCIAL

Uno de los grandes mitos del sistema penitenciario mexicano es la readaptación social, tomando en consideración la problemática actual que

existe al interior de los centros de readaptación social, caracterizados por el hacinamiento, la promiscuidad, la carencia de salud e higiene, el ocio en el cual conviven los internos, el tráfico de armas, drogas y mercancías que se realiza, la corrupción de los grupos de seguridad y custodios, así como el involucramiento de autoridades directivas con grupos delincuenciales.

Si bien es cierto que al respecto actualmente se realiza un gran esfuerzo por modificar esta imagen largamente cultivada en la historia penitenciaria de nuestro país; también lo es que infortunadamente todavía existe este problema en un buen número de centros de readaptación social; esto implica una grave carga para el erario federal y local. De hecho existe una gran inconformidad por parte de las autoridades de las entidades federativas, pues es sabido que un buen número de internos de prisiones estatales, se encuentran allí con motivo de la comisión de ilícitos de carácter federal, sin que las autoridades de la Federación aporten lo que les corresponde por este concepto.

En algunos otros países en las prisiones llevan a cabo trabajos que tienen repercusiones de carácter federal, como lo es la fabricación de las placas de circulación de los vehículos, o bien, dependiendo de la naturaleza del ilícito cometido, el sujeto no necesariamente es recluido, sino se le condena a la realización de trabajos en beneficio de la comunidad.

Sin embargo, hay que realizar también trabajo preventivo, pues existen casos en los cuales la comisión de una falta administrativa degenera en que quien la cometió vaya a dar a prisión, tal es el caso de la persona a quien se le encuentra haciendo sus necesidades fisiológicas en la vía pública, y es tratada prepotentemente y con abuso por parte del policía que lo sorprendió, lo que propicia una riña y la consignación del infractor, ahora por el delito de lesiones que ocasionó al policía.

Esto podría evitarse procediendo de la manera como se hacía años atrás en muchas ciudades del país y que hoy se practica sólo en algunos municipios, tal es el caso de quien incurre en una falta administrativa, y en lugar de recluirlo hasta por treinta y seis horas como lo establece la Constitución federal, se le pone a barrer las calles céntricas de su comunidad; esto tiene que complementarse con elementos de corporaciones que sepan dar el trato correspondiente a infractores administrativos.

## VII. SEGURIDAD PÚBLICA Y LEGISLACIÓN ACTUAL

Existen bases jurídicas suficientes a nivel nacional para diseñar adecuadamente las políticas del Estado mexicano en materia de seguridad pública; el gran pendiente es la revisión de alguna legislación local o estatal para que sea totalmente congruente con la federal. En este sentido se han pronunciado diversos especialistas, y autoridades, y ha sido la conclusión alcanzada en los foros que sobre esta materia se organizan, pues es innegable que deben revisarse y uniformarse en la medida de lo posible todos los ordenamientos de carácter penal.

Motivo de exhaustiva revisión deben ser los apartados específicos sobre los llamados “delitos graves”, pues toda conducta ilícita resulta ser, por definición, una cuestión grave para el conglomerado social; así como la competencia de las autoridades federales y locales sobre el conocimiento y trámite de la comisión de determinados ilícitos. Hasta en tanto se realice esto, prevalecerá la existencia de normas jurídicas inadecuadas y rezagos en los sistemas de procuración e impartición de justicia.

En materia de seguridad pública, consideramos que el Poder Legislativo federal ya realizó el trabajo que le corresponde al discutir, proyectar y diseñar los cuerpos normativos necesarios, entre los cuales ocupa un lugar preponderante la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Algunas legislaturas de los estados también ya han cumplido con la tarea que les corresponde. A mi juicio quienes tienen pendiente de asumir su responsabilidad son los poderes Ejecutivo federal y locales, así como el Judicial en las entidades federativas.

No existe necesidad imperiosa de formular nuevos instrumentos jurídicos, pues los actuales no han sido puestos en práctica en su totalidad. El grave problema en materia de combate a la inseguridad pública es el mismo que nos afecta en otros diversos órdenes de la vida nacional, consiste en la falta de una cultura jurídica que nos conduzca necesariamente a la aplicación y observación de la ley, así como a la obligación de acatar sus disposiciones por parte de órganos y autoridades del Estado y sociedad en general.

Un gran avance en la normatividad actual en materia de seguridad pública, y específicamente en relación con los elementos policiales es la que preceptúa que ningún elemento de corporaciones o instituciones po-

liciales está obligado a cumplir las órdenes de sus superiores, cuando ello implique la comisión de actos ilícitos.

Se está en el camino de concluir ordenamientos de carácter local y secundario en materia de seguridad pública; el paso siguiente es alcanzar auténticos niveles de coordinación; sin embargo, debe reconocerse en este momento que se carece de una política nacional en materia de seguridad pública; debe tenerse claridad, pues “ la reforma policial no está en la reforma legal de la policía. El rediseño legal no equivale a la reconfiguración del modelo policial”.

Al respecto, Ernesto López en el Foro apuntado con anterioridad, señaló:

El cambio del comportamiento institucional no está en el cambio de la ley. Tal como lo muestran otros países, como Perú e Irlanda, que tienen ejemplos muy interesantes, el método de la reforma policial obliga primero a esclarecer la función de la policía en una democracia, porque de ella se desprenden los principios básicos del modelo policial al que queremos llegar, de ello se sigue a su vez resolver cómo queremos que la policía funcione para hacer valer tales principios. En la función policial, la ley, en suma, es instrumento, si bien necesario, en realidad marginal para realizar un modelo que establece el qué y el cómo, pero por eso en la ley no podemos recargar la expectativa para construir precisamente el qué y el cómo.<sup>4</sup>

En esa misma oportunidad, Serafín Ortiz Ortiz, expresó:

En 1994, hace sólo una década, se reformó la Constitución para hablar de la seguridad pública y establecer esta función en los tres niveles de Estado. Llevamos una década y estamos esperando que haya un deslinde legislativo porque existe incoherencia normativa. La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal es una ley orgánica de policía. La ley que sienta las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública es una ley que pretende constituir un sistema con un conjunto de instituciones públicas que no tienen nada que ver con seguridad pública, porque parece que no se comprende bien a bien qué se quiere decir con esto.<sup>5</sup>

Las fórmulas jurídicas que se requieren para afrontar adecuadamente el problema de la inseguridad pública ya han sido estudiadas, propuestas y decretadas por las instancias legislativas federales, lo que se necesita es

<sup>4</sup> López, Ernesto, *op. cit.*, nota 2, p. 55.

<sup>5</sup> Ortiz Ortiz, Serafín, *op. cit.*, nota 2, p. 70.

poner en práctica estos ordenamientos y para tal efecto, es indispensable contar con dos elementos: en primer lugar la voluntad política de todos los actores en este proceso, y como consecuencia natural, la implementación y ejecución de las tareas de coordinación en los tres niveles de gobierno. Ojalá no nos perdamos en el laberinto legislativo que describe magistralmente en *Los funerales de la Mamá Grande* García Márquez:

La estructura jurídica del país, construida por remotos ascendientes de la Mamá Grande, no estaba preparada para acontecimientos como los que empezaban a producirse. Sabios doctores de la ley, probados alquimistas del derecho ahondaron en hermeneúticas y silogismos, en busca de la fórmula que permitiera al presidente de la República asistir a los funerales. Se vivieron días de sobresalto en las altas esferas de la política, el clero y las finanzas... Horas interminables se llenaron de palabras, palabras, palabras que repercutían en el ámbito de la República, aprestigiadas por los altavoces de la letra impresa... Tanto se había hablado, que los parloteos traspusieron las fronteras, traspasaron el océano y atravesaron como un presentimiento por las habitaciones pontificias de Castelgandolfo... Inspirados por sucesivas y apremiantes alocuciones presidenciales, por las febriles controversias de los parlamentarios que habían perdido la voz y continuaban entendiéndose por medio de signos convencionales... Así vivió semanas interminables y meses alargados por la expectativa y el calor, hasta que Pastor Pastrana se plantó con su redoblante en el centro de la plaza y leyó el bando de la decisión. Se declaraba turbado el orden público... y el presidente de la República... disponía de las facultades extraordinarias... que le permitían asistir a los funerales de la Mamá Grande... El gran día era venido.<sup>6</sup>

Por otra parte, en la actualidad, las organizaciones criminales han recurrido a la utilización de menores de edad para la comisión de sus actividades ilícitas, a sabiendas de que la legislación les permite ese tipo de maniobras. Por ello es preciso que con toda seriedad se asuma el estudio sobre la posibilidad de reducir el límite de edad para la imputabilidad de quienes incurran en la comisión de delitos.

## VIII. LAS ESTADÍSTICAS Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

Sobre todo en las dos décadas recientes ha proliferado el uso y abuso de la estadística; en materia de seguridad pública ha sido más lo segundo

<sup>6</sup> García Márquez, Gabriel, *op. cit.*, nota 3, pp. 147-151.

que lo primero, ya que ha sido utilizada para maquillar o atenuar las verdaderas cifras que existen en esta materia, esto ha generado una actitud en los órganos y autoridades encargados de esta función estatal, que prácticamente raya en la obsesión al pretender, a través de la difusión de determinadas cifras, convencer a la sociedad de que en realidad es un problema que cotidianamente viene a menos.

Estas estadísticas son desmentidas porque ahora las víctimas u ofendidos tienen nombre y apellido, de tal manera que cuando se abordan estos temas en el seno familiar, prácticamente todos sus integrantes la han padecido y peor aún, de manera reiterada. Ahora bien, no obstante que la población no tiene mecanismos directos ni ha asumido actitudes de reclamo frontal a las autoridades para desmentir lo que éstas afirman, se ha optado por perder la credibilidad y confianza hacia esas instituciones y se ha coqueteado peligrosamente con regresar a épocas superadas por la humanidad, en las cuales se hacía justicia por propia mano.

#### IX. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Las cuestiones de seguridad pública, en la actualidad, necesariamente quedan comprendidas en las políticas públicas, ya que se han convertido en prioridad para los gobiernos.

Por ello, siempre será sano y enriquecedor conocer los procedimientos y métodos empleados para la atención de diversos problemas de inseguridad en otros países. Es evidente que hay muchas similitudes en cuestiones que suceden en nuestro país y respecto de aquellas que se hayan generado en otras naciones. Así, si se revisa en este mundo globalizado el problema del desempleo, se tiene que las grandes empresas transnacionales se arropan en legislaciones que protegen sus intereses y permiten su rápido fortalecimiento y expansión, de ahí que los sistemas de trabajadores de base, existencia de sindicatos, sistema de pensiones y jubilaciones, servicio médico público, derecho de huelga, participación en utilidades, gratificaciones, derecho a vacaciones y creación de antigüedad, son apartados que de manera muy discreta han ido desapareciendo en las relaciones laborales.

No obstante lo anterior, en materia de seguridad pública considero que el caso de México tiene particularidades que lo distinguen del problema en otros países. De hecho, aun en el propio continente los países latinoamericanos han enfrentado problemáticas muy específicas, sin la caracte-

rística multifactorial que se ha dado en la República mexicana. Por mencionar un caso, los problemas de Colombia son el narcotráfico, la guerrilla y el secuestro; los tres indisolublemente ligados, y si bien dos de ellos se han convertido en un flagelo para la sociedad mexicana, las razones de su comisión y los fines que se buscan no necesariamente coinciden con los que caracterizan a quienes los cometen en México.

Por este motivo, consideramos que los modelos implementados en otros países en materia de combate a la inseguridad pública, no pueden ser el rasero para diseñar las estrategias en nuestro país. En efecto, el problema de la inseguridad pública no puede ser atendido mediante políticas globales, como se ha pretendido en cuestiones económicas y sociales; ya que tal y como hemos sostenido a lo largo de esta investigación, ni siquiera a nivel nacional deben establecerse líneas generales de acción, ya se habló del caso de la necesidad y conveniencia de que se vuelva a establecer un registro de vehículos, con independencia de que se denomine federal o nacional, pero también señalamos que la implementación e institucionalización de dicho registro de ninguna manera representa una solución a las diversas regiones de nuestro país, pues en algunos otros sería conveniente revisar el problema que representa la invasión de tierras y propiedades, que constituyen el problema número uno, y no el robo de vehículos, caso en el cual es de suma utilidad el citado registro.

De ahí entonces la inconveniencia de adoptar medidas generales para confrontar el problema de la inseguridad pública, sin soslayar el hecho de que es preciso que existan convenios de colaboración e intercambio de información entre diversos países, pero sólo respecto de aquellas materias en las que realmente se comparta la situación problemática.

Las políticas públicas que se adopten en este tema deben responder a la realidad y satisfacer las necesidades de la población, que demanda cada vez con mayor energía, la intervención del gobierno en estas cuestiones.

## X. ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

No es adecuado ni recomendable diseñar políticas generales en materia de seguridad pública con la idea de aplicarlas en todo el territorio nacional, debido a que los problemas que genera la inseguridad pública son tan variados como regiones hay en el país, y según el contexto que prevalezca en cada una.

Las políticas que se diseñen para combatir la problemática de seguridad pública no deben tener el carácter de generales o nacionales; esta materia requiere que se vaya atendiendo de manera particular según la región o territorio en la cual vaya a aplicarse, así por ejemplo, no basta con diseñar políticas generales municipales, ya que de ninguna manera son iguales algunos municipios del Estado de México, como Tlanepantla o Naucalpan, o cualquier otro que corresponda a ciudades capitales, respecto de algunos de los 575 municipios que tiene el estado de Oaxaca, pues es evidente que el problema de seguridad pública varía radicalmente entre uno y otro.

Es preciso tomar en cuenta la reflexión de Rousseau en el sentido de que el régimen de las personas sanas no es propio para los enfermos, y así tampoco debe pretenderse gobernar a un pueblo corrompido bajo las mismas leyes con que se gobierna a otro cargado de virtudes. En este sentido, los planes y programas en materia de seguridad pública deben atender sobre todo a las características de los lugares donde vayan a estar vigentes.

El crecimiento de las ciudades se ha limitado de manera horizontal, porque comenzaban a afectar zonas de reserva ecológica; los gobiernos en turno, sobre todo por razones de naturaleza política, han difundido que harán todo lo posible por detener esos crecimientos; efectivamente, en algunos casos lo han logrado. Sin embargo, el grave problema que ello ha ocasionado es que el crecimiento de esas ciudades ahora se da de manera vertical, es decir, ya no se construyen casas en las orillas, sino edificios de departamentos al seno de esos centros urbanos.

Lo que conlleva a esfuerzos de los gobiernos, que muchas veces resultan insuficientes, para dotar del mínimo de servicios públicos a todos aquellos nuevos habitantes de las unidades habitacionales. A esto hay que agregar que el éxodo de la población del interior del país, continúa hacia la ciudad capital, generando esto cinturones de miseria en la periferia, asentamientos irregulares, niños de la calle, ambulante, incremento de vagabundos y menesterosos y, por supuesto, también aumento en los índices de criminalidad por sujetos respecto de los cuales no se cuenta con el mínimo registro de sus datos de identificación, pues se desconoce el lugar del que provienen, la actividad a la que se dedicaban, el lugar en el que habitan o residen a partir de su llegada, por señalar algunos.

Además de lo anterior, el concepto de seguridad pública a veces ni siquiera es conocido en esas comunidades o municipios, pues la manera de conducir la convivencia de sus integrantes es bajo la modalidad de la aplicación de reglas correspondientes a usos, tradiciones y costumbres, y

de esta manera, no cuentan con cuerpos policiacos propiamente dichos, sino que únicamente tienen órganos de vigilancia.

Por cuanto a las estrategias en la materia, diversos mecanismos y procedimientos que ahora se plantean como novedosos para el tratamiento de los problemas de inseguridad pública, ya han sido probados a nivel local en varios Estados del país; así, en el Distrito Federal tenemos el caso del programa del Centro de Atención para Personas Extraviadas o Accidentadas (CAPEA), que desde inicios de la década de los noventa probó su plena eficacia y utilidad; mismo caso es el del Archivo Criminal con Base en Huellas Decadactilares, al cual la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal le sumó el valor agregado de la voz y movimientos de la persona registrada, y que sin embargo no se han aprovechado a plenitud.

Por otra parte, existen algunas figuras como lo es el exigir a las personas para determinados trámites el acreditamiento de no contar con antecedentes penales; la certeza del contenido de estos documentos será cuestionable hasta en tanto existan bancos de datos completos y actualizados que permitan afirmar categóricamente si una persona se encuentra o no registrada por su participación en ilícitos. Aquello sólo será posible, se insiste, con auténtica coordinación entre órganos e instituciones encargados de la seguridad pública.

Parte importante de las nuevas estrategias que se implanten es que la prevención realizada con la participación ciudadana debe ir en el sentido de denunciar todo acto ilícito, lo mismo la instalación de tugurios o antros, indebidamente autorizados o, en su caso, sin autorización alguna, así como de toda reunión de gente que realice actividades ilícitas, por señalar algunos ejemplos, pero la participación ciudadana de ninguna manera debe convertirse en un relevo a los órganos y autoridades del Estado, encargados de prestar seguridad pública.

Asimismo, la suscripción de los convenios de colaboración y apoyo redundaría en beneficios recíprocos para los suscriptores, uno de ellos muy importante sería la elaboración del mapa delincencial nacional, que permitiría conocer las zonas con mayor índice delictivo, el modo de operar de los individuos y grupos, los tipos de delitos de mayor incidencia, las rutas de migración de los grupos delictivos, entre otras importantes aportaciones, pero esto sólo será factible a través del intercambio continuo e institucional de formación, y de esta manera, se determinarían las estrategias, técnicas y grupos policiales más adecuados para combatirlos.

Parte importante de la información necesaria para la elaboración del mapa delincencial nacional sería el fomento en la población para que acudiera a las instancias correspondientes a denunciar la comisión de ilícitos, esto entraña también la necesidad insoslayable de revisar la estructura, funcionamiento y eficacia de las agencias investigadoras del Ministerio Público, y en su caso, modificarlas en aras de que puedan resultar confiables para la sociedad.

Se propone la creación de un registro nacional de ex policías, entendiendo como éstos a toda aquella persona a quienes se les atribuye ese carácter mediante nombramiento o instrumento jurídico equivalente, por autoridad competente, y no a quienes trabajan en las instituciones y corporaciones de seguridad pública, en sus áreas administrativas.

La razón de esta propuesta se basa en la alta participación en la comisión de ilícitos, por parte de personas que con anterioridad han laborado como servidores públicos en corporaciones policiacas, o bien, que se han empleado como trabajadores de las empresas que prestan servicios de seguridad como particulares.

Este registro puede formar parte también del subsistema nacional de seguridad pública, integrante del Sistema Nacional en esta materia. Su operación debe ser muy bien analizada con el objeto de no vulnerar garantías individuales. Una opción podría ser que todo aquel que contrate una persona con estas características (las de haber trabajado en corporaciones, instituciones o empresas de seguridad), informará al registro nacional de ex policías, por escrito, y de manera inmediata, tanto su contratación, como el momento en que dejará de requerir sus servicios.

Otra forma de allegarse esa información, sería el establecimiento a nivel legal, de la obligación a cargo de los ex policías, de informar al registro nacional toda nueva situación laboral, pero sobre todo los desplazamientos o cambios de residencia en el país, o su salida al extranjero.

Si bien es cierto que esta acción por sí misma no cambiaría el ánimo de cometer ilícitos por parte del ex policía, también lo es que el solo hecho de difundir la existencia del multicitado registro, tendría un efecto de inhibición o disuación para la comisión de delitos, pues en todo caso, el ex policía se sentiría vigilado.

También, deben concluirse los trabajos correspondientes al archivo criminal con base en huellas decadactilares, pues ello permitiría contar con una herramienta óptima y eficaz para el adecuado combate a la delincuencia. Para esto es indispensable establecer los convenios de cola-

boración respectivos con las entidades federativas, de tal manera que tengan acceso permanente, así como la obligación de proporcionar la información que les corresponda, para mantener ese archivo permanentemente actualizado. Para el caso de que ya existan estos convenios, debe realizarse lo necesario para hacerlos efectivos.

Conviene se busquen mecanismos que permitan unificar la sensibilidad de la sociedad para el tratamiento de la inseguridad pública, pues a la fecha continúan muy polarizadas y se encuentran muy sensibles determinadas porciones de la sociedad ante esta circunstancia. Así, tenemos que quienes han padecido en carne propia o a través de integrantes de su familia, la comisión de delitos como el secuestro, exigen a grito abierto que a los culpables se les castigue incluso con la pena de muerte, sin mayor miramiento. Pero cuando algún servidor público encargado de estas tareas del Estado declara que debe ponderarse la imposición de esa pena, tan sólo esa expresión causa azoro en otra porción de la población y activa a los organismos defensores de derechos humanos, polarizando las posturas que sobre este problema existen. El resultado final es que ante el desacuerdo, la comisión de los ilícitos continúa.

El doctor Ignacio Burgoa, lo mismo que diversos sectores académicos, han expresado que valdría la pena la imposición de la pena de muerte, y que el solo hecho de integrarla a los cuerpos normativos, se traduciría en la inhibición automática para que los criminales persistieran en esas actividades.

Por cuanto a las estrategias a seguir en esta lucha contra la delincuencia, en el Foro recientemente organizado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales para analizar las propuestas de reformas en materia penal, del Ejecutivo federal, el investigador Ernesto López Portillo, indicó:

La doctora María Eugenia Suárez de Garay, que está haciendo antropología policial en Jalisco, después de años de entrevistar a la Policía Municipal de Guadalajara tiene como tesis que el policía está solo. El policía está abandonado por la institución, pero también está solo frente a la sociedad... Al no haber controles eficaces, no hay evaluación. Al no haber evaluación, no hay memoria institucional. Sin memoria institucional no hay auto-observación, y una institución que no se observa a sí misma de manera sistemática y rigurosa es una institución que no aprende.

Propongo un principio ético democrático, frente a la reforma normativa de la policía. Sólo es legítimo fortalecer a la policía si a dicho fortaleci-

miento le corresponde un rediseño total de los controles, es decir, a mayor fuerza, mayor control.

La modernización de los controles es el eje del sentido de la reforma policial democrática en el mundo. La inercia autoritaria de nuestro modelo policial convencional, sumada al desconocimiento generalizado del papel de la policía en sociedades democráticas avanzadas, provoca que tanto quienes diseñan como quienes revisan esta ley la enfoquen principalmente en clave de poderes y no en clave de controles.<sup>7</sup>

## XI. REVALORAR Y DIGNIFICAR A LA POLICÍA

Es indispensable recuperar la valorización y dignificación de la policía, pues para una gran porción de la sociedad mexicana es sinónimo de abuso, prepotencia, falta de preparación y corrupción. Por ello no tienen cabida medidas coyunturales o de emergencia en las tareas de seguridad pública. Se requiere de una estrategia que parta de un adecuado diagnóstico, perfectamente programada y con claras metas y objetivos a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo.

Lo anterior requiere que los medios masivos de comunicación eviten seguir difundiendo imágenes o personajes caricaturizados de policías; que se evite el mensaje a la población de la comisión de ilícitos que al final de cuentas se conviertan en una apología del delito. Esto no es novedoso, hace ya algunos años, en el anterior ejercicio sexenal del gobierno federal, se exhortó a los propietarios de las televisoras a que se abstuvieran de la producción y difusión de programas específicos sobre comisión de ilícitos; esta exhortación fue atendida parcial y temporalmente.

En los medios impresos, se han creado incluso secciones de tiras cómicas específicas sobre este tema, en las cuales las características de los elementos policiacos son precisamente las señaladas: corrupción, ineficiencia, abuso, entre otros; pero no ha aparecido alguna en la cual se le conceda al policía alguna virtud positiva. Por supuesto que con ello de ninguna manera pretendemos expresar que tales características negativas no correspondan a la policía, porque desafortunadamente éstas son en la mayoría de los casos sus características, la idea es que pensamos que mucho aportaría el que los medios masivos de comunicación se abstuvieran de difundir esos antivalores.

<sup>7</sup> López, Ernesto, "Ventajas y desventajas de la unificación de los cuerpos policiales". *Primer Foro de Análisis y Discusión, cit.*, nota 2, p. 51.