

REFLEXIONES EN TORNO A LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO*

Francisco CUEVAS

SUMARIO: I. Desde el punto de vista jurídico ¿qué es la seguridad pública? II. ¿Cómo se instrumenta el ejercicio de la función de Seguridad Pública? III. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de “la Ley”? IV. ¿Quiénes se encuentran sujetos a las disposiciones de “la Ley”? V. Acción de inconstitucionalidad contra “la Ley”.

Especialmente, abordaré dos aspectos: 1. El marco jurídico de la seguridad pública, y 2. La acción de inconstitucionalidad planteada contra la ley de la materia.

Tradicionalmente, las instancias de seguridad pública de los tres niveles de gobierno se han regido por los más disímiles instrumentos legales: desde la Constitución, leyes, reglamentos, acuerdos y circulares federales, a las constituciones, leyes y reglamentos locales y bandos municipales en diversas materias.

Esta disposición ha dado lugar a duplicidades y contradicciones que han obstaculizado la eficiencia en el cumplimiento de las tareas de la seguridad pública.

En el Estado mexicano, la incorporación de una política integral en materia de seguridad pública, que vaya unida a los otros sectores de la política general, ha sido una exigencia primordial de la sociedad y del proceso de desarrollo nacional. Esto constituye la fuente real de la reforma constitucional en materia de seguridad pública.

El 5 de diciembre de 1994, el titular del Ejecutivo federal envió a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales en materia de justicia y seguridad pública, la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión y por las legislaturas de los estados.

* Deseo agradecer muy cumplidamente la invitación que me fue formulada para participar en este seminario internacional, organizado por el Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Me parece de la mayor relevancia la realización de esta clase de encuentros entre especialistas en materia de justicia, provenientes tanto de la academia, como de diferentes órganos del Estado, nacionales y extranjeros, ya que fortalece la reflexión y el diálogo propositivo, que tanto necesita nuestro país.

La reforma concibe integralmente vinculadas a las tareas de justicia y seguridad pública, reafirmando el principio de que a las instituciones corresponde actuar dentro del marco de la legalidad y acatar los propósitos de justicia que deben orientar todos los actos del gobierno.

Al respecto, surgen una serie de interrogantes:

I. DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO ¿QUÉ ES LA SEGURIDAD PÚBLICA?

Es una función a cargo del Estado, atribuida a los tres órdenes de gobierno.

El concepto integral de seguridad pública comprende a las tareas de prevención, procuración e impartición de justicia y la readaptación social.

Los fines de la seguridad pública son salvaguardar la integridad y los bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Respecto de la naturaleza jurídica de esta atribución estatal, debemos distinguir dos conceptos de seguridad pública que prevé la ley suprema:

En el artículo 21, se establece el concepto integral y globalizador de la seguridad pública, y se involucra a los tres órdenes de gobierno para la realización de las tareas ya enunciadas en esta materia.

Por otra parte, en el artículo 115 se conceptúa la seguridad pública como un servicio público a cargo de los municipios, con el concurso de los estados cuando así lo determinen las leyes. Nuestra interpretación, que pretende ser sistemática, es que, en este caso, la Constitución se refiere sólo a la tarea de la prevención general, dentro de la seguridad pública.

La seguridad pública constituye una exigencia para la permanencia del Estado: la vigencia de las instituciones obliga a preservar el orden social, a partir del principio de que nadie debe atentar contra él.

La paz social comienza por el respeto a la ley y el ejercicio democrático de los derechos y libertades ciudadanas y, por ello, en este aspecto están comprometidos todos los sectores sociales.

Dentro del Estado moderno, democrático y constitucional, la función de velar por los derechos de la sociedad corresponde al poder público. Un derecho inalienable de la sociedad es el derecho a la justicia y sus manifestaciones.

Siendo indiscutible que todas las tareas de la seguridad pública tienen como contenido la aspiración universal de la justicia, concluimos que ambas se encuentran indisolublemente vinculadas.

II. ¿CÓMO SE INSTRUMENTA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA?

El nuevo marco jurídico contempla la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el que la Federación, los estados y municipios coordinen sus esfuerzos.

El Sistema busca favorecer el funcionamiento armónico de los órganos encargados de tan delicada función, que por naturaleza demanda un profundo respeto federalista, evitando la anarquía, el caos y la desviación de los propósitos de la seguridad.

La coordinación de los tres niveles de gobierno, a través de la suscripción de convenios, acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, posibilitará un mejor diseño de políticas, con pleno conocimiento de la realidad y aprovechando la experiencia de acciones previas.

Por sus alcances, la reforma constitucional en materia de seguridad pública y la subsecuente expedición de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública —a la que me referiré en lo sucesivo como “la Ley”— representan medidas de perfeccionamiento jurídico y administrativo, toda vez que elevan al más alto nivel las tareas de la seguridad pública, y armonizan la acción de los órganos en ella involucrados, con la finalidad de cumplir eficazmente los fines de la seguridad pública.

III. ¿CUÁL ES LA NATURALEZA JURÍDICA DE “LA LEY”?

Desde el punto de vista de su jerarquía, es una ley secundaria que reglamenta al artículo 21 constitucional, expedida por el Congreso de la Unión con base en la facultad que le confiere la primera parte de la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución.

En cuanto a su ámbito espacial de validez, es una ley de aplicación nacional; es decir, es aplicable a y por los tres órdenes de gobierno.

Asimismo, constituye una ley marco que, desarrollando los principios constitucionales, orienta el funcionamiento coordinado de las diversas instituciones encargadas de la seguridad pública; es decir, no amplía, ni restringe, ni subordina la competencia de los diferentes órdenes de gobierno.

Acaso pudiéramos mencionar que “la Ley” confirió a la Federación la facultad relativa a la coordinación del sistema; facultad que nos parece natural que se le haya asignado a la Federación.

Por último, “la Ley” establece deberes para los órganos públicos, mas no obligaciones en un sentido técnico-jurídico, toda vez que sus disposiciones están desprovistas de sanciones.

IV. ¿QUIÉNES SE ENCUENTRAN SUJETOS A LAS DISPOSICIONES DE “LA LEY”?

“La Ley” es aplicable básicamente a órganos de gobierno y no a particulares, *con excepción de la regulación de los servicios privados de seguridad*, sobre los que más adelante abundaré.

La función de seguridad pública se realizará en los diferentes ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de los órganos encargados de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y de otras autoridades que, por razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de “la Ley”.

No obstante que no son sujetos de “la Ley”, se advierte la tendencia a involucrar en el ámbito de la seguridad pública la actividad de los particulares. Ello ocurre porque la acción de las instancias encargadas de la seguridad pública, además de concertada y coordinada, debe estar soportada en el apoyo social.

Nos parece que sería erróneo hacer descansar la seguridad pública en el puro y simple acto de la autoridad.

Por ello, es correcto que el nuevo marco jurídico otorgue participación a la sociedad tanto en la planeación de las políticas, como en la supervisión de las acciones concretas, e incluso en la prestación de algunos servicios de seguridad.

Respecto de los servicios privados de seguridad, “la Ley” reconoce la posibilidad de que los particulares coadyuven limitadamente al aspecto específico de prevención, inmerso en el concepto de seguridad pública.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA “LA LEY”

Cabe destacar la particularidad de “la Ley”, de ser el primer ordenamiento federal, emanado de la Constitución de 1917, en el que para la validez de alguno de sus preceptos, intervinieron los tres Poderes de la Unión: el Ejecutivo, mediante la iniciativa, sanción, promulgación y publicación de “la Ley”; el Legislativo, en cuanto a la discusión y aprobación; y el Judicial, en cuanto al reconocimiento de la validez constitucional de la disposición que se impugnó.

Esta intervención fue posible en virtud de la reforma constitucional de diciembre de 1994, que modificó el artículo 105 para fortalecer el Poder Judicial de la Federación, facultando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para emitir declaraciones, con efectos plenos, sobre la inconstitucionalidad de leyes y tratados internacionales, a través de la vía prevista en su fracción II.

Complementariamente, se legitimó a un porcentaje calificado de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, de los Congresos de los estados, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y al procurador general de la República para plantear a la Corte la posible contradicción de normas generales con la Constitución.

En ejercicio de esta nueva facultad, en enero del presente año, diputados integrantes del Congreso de la Unión promovieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación acción de inconstitucionalidad contra las fracciones III y IV

del artículo 12 de “la Ley”. Se cuestionó la constitucionalidad de la participación de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Como particularidad de la acción de inconstitucionalidad que la distingue de las otras dos vías de competencia constitucional de la Corte —el juicio de amparo y las controversias constitucionales— destaca que, para impugnar la norma, no es necesario que exista agravio directo; es decir, no se requiere que se actualice una afectación a la esfera jurídica de la parte legitimada para promover. Esto se desprende de la disposición constitucional que determina que el plazo para la interposición de la acción inicia a partir de la publicación de la norma, con independencia de su entrada en vigor.

Lo que se busca garantizar es la preservación de la supremacía constitucional, de lo que resulta que esta vía es una nueva y eficaz defensa directa de la Constitución.

En el caso concreto al que nos referimos, la acción interpuesta procedió desde antes de que se instalara el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Los diputados argumentaron, en esencia, que el artículo 21 de la Constitución otorga el ejercicio de las funciones de seguridad pública, exclusivamente, a las instituciones policiales, y que el artículo 129 prohíbe expresamente que la milicia, en tiempos de paz, intervenga en funciones que no tengan exacta conexión con la disciplina militar.

Por su parte, las autoridades que participaron en el proceso de creación de la disposición impugnada sostuvieron que la función de seguridad pública, de acuerdo al artículo 21 constitucional, corresponde al Estado mexicano en su conjunto, en sus diferentes órdenes de gobierno.

Añadieron que, concluir que la función de seguridad pública es responsabilidad de las instituciones policiales, es interpretar la disposición de manera limitativa y excluyente; confundiendo a la Federación, al Distrito Federal, a los estados y a los municipios, que son órdenes constitucionales compuestos por diversos órganos, con las instituciones policiales, que son órganos integrantes de cada uno de esos órdenes de gobierno; es decir, confunden el todo con una de sus partes.

También afirmaron que el Poder Ejecutivo, al ser uno de los poderes que integran la Federación, y al estar distribuida su competencia entre sus dependencias conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal está facultado para participar a través de ellas, siempre que éstas tengan injerencia en la seguridad pública, como en el caso de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

Un argumento de especial importancia es que la participación de los titulares de las mencionadas secretarías en el Consejo Nacional de Seguridad Pública no es con el carácter de fuerzas armadas permanentes, sino como autoridades ad-

ministrativas. Es decir, conforme a nuestro régimen constitucional, dichos titulares tienen una dualidad de atribuciones: por una parte, las administrativas, como titulares de órganos secundarios constitucionales; y por otra, las militares; atribuciones que se encuentran claramente diferenciadas en nuestro régimen jurídico:

Las primeras les corresponden como dependencias de la administración pública federal centralizada y se encuentran reguladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en los correspondientes reglamentos interiores de estas dependencias; las segundas corresponden al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como a la Armada de México, como fuerzas armadas permanentes de nuestro país, y se encuentran reguladas en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Armada de México, respectivamente.

Estas distinciones se corroboran en el mecanismo de nombramiento y en la denominación de los cargos de sus funcionarios: la estructura del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que se integra por generales, jefes y oficiales, no corresponde a la de la Secretaría de la Defensa Nacional. Lo mismo ocurre con la Secretaría de Marina y la Armada de México.

Con estas consideraciones, se dejó muy claro que, en ningún momento, la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los secretarios antes mencionados se realiza con el carácter de alto mando de las respectivas instituciones armadas.

Por último, se especificó que dicho Consejo no es una instancia de ejecución de acciones, por lo que la intervención de los titulares de las mencionadas secretarías es exclusivamente en el ámbito de la coordinación.

Después de analizar los argumentos de ambas partes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró fundados los razonamientos de las autoridades demandadas, estableciendo que la participación de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina es apegada a la Constitución, ya que el artículo 21 no excluye expresamente a ninguna autoridad, por lo que el Constituyente Permanente delegó en el legislador ordinario la posibilidad de determinar quiénes deben intervenir.

Adicionalmente, nuestro máximo tribunal estimó fundada dicha participación, porque constitucionalmente se encuentran obligadas a preservar la seguridad interna, siempre que se sujeten a la autoridad civil y ésta solicite su participación, de acuerdo con los artículos 86, fracción VI, y 129 constitucionales.

En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia declaró, por unanimidad de once votos, infundada la acción de inconstitucionalidad ejercitada y, por ende, reconoció la validez constitucional de las fracciones III y IV del artículo 12 de “la Ley”.

Cabe destacar que para la declaración de inconstitucionalidad se requiere de una mayoría calificada de ocho votos, porque tales resoluciones producen efectos

generales, es decir, evitan la aplicación futura de una ley o de un tratado internacional contrario a la Constitución. Esta disposición constituye una garantía de estabilidad del orden jurídico y un reforzamiento del principio de división de poderes.

Sin duda, la acción de inconstitucionalidad es un valiosísimo instrumento para la depuración del orden jurídico y la defensa del orden constitucional.

Por ello, es primordial prevenir que se exponga la figura al descrédito.

Quizá resulta legal, pero no es legítimo ejercitar acciones de inconstitucionalidad persiguiendo intereses diferentes a la preservación de la supremacía constitucional.

Tampoco lo es que determinados integrantes de un órgano parlamentario aprueben una norma jurídica y, a la vuelta de unos días, suscriban una acción de inconstitucionalidad contra esa misma norma.

Si no se ejercen con plena responsabilidad las acciones y previo el examen jurídico-constitucional de las normas que se van a cuestionar, será imposible obtener de la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de normas por esta vía.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es depositaria de un poder jurídico y se encuentra sometida exclusivamente al orden constitucional y legal que la rige.

Su alta responsabilidad consiste en la preservación del orden constitucional y el equilibrio entre poderes y órdenes de gobierno, mediante los actos jurisdiccionales en que se concreta su actividad.

Lo deseable es posibilitar el pleno ejercicio de sus facultades como tribunal constitucional, a través del planteamiento de acciones viables.

En el marco del tema de este seminario, quiero finalizar citando al insigne jurista Hans Kelsen, quien en su obra *¿Qué es justicia?* dijo:

Verdaderamente no sé ni puedo afirmar qué es la justicia, la justicia absoluta que la humanidad ansía alcanzar. Sólo puedo afirmar qué es la Justicia para mí. Dado que la ciencia es mi profesión y, por tanto, lo más importante en mi vida, la justicia, para mí, se da en aquel orden social bajo cuya protección puede progresar la búsqueda de la verdad. Mi justicia, en definitiva, es la de la libertad, la de la paz; la justicia de la democracia, la de la tolerancia.