

REFLEXIONES EN TORNO A LAS REFORMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Mario VARGAS AGUIAR

SUMARIO: I. *El concepto de seguridad pública*; II. *El federalismo y la coordinación de esfuerzos*; III. *Conclusiones*.

Entre el sistema de justicia y la población hay una crisis de confianza que se extiende a los órganos de seguridad pública, aseveró el presidente de la República, quien dijo que es demanda de toda la sociedad que se fortalezca el Poder Judicial y que sean depuradas las policías del país. El combate al crimen organizado pasa por el perfeccionamiento de nuestras leyes, pero también en que los órganos encargados de impartir justicia sean capaces de castigar las violaciones a nuestras normas, indicó al inaugurar el seminario internacional *Justicia y sociedad en México*, organizado por el Senado mexicano y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Este seminario tiene especial relevancia, ya que trae al debate público, en un ámbito de seriedad y responsabilidad, el tema de la seguridad pública en México, y el que abordaré haciendo algunas consideraciones acerca de las reformas legislativas que sobre esta materia realizamos durante el proceso de dictamen de la iniciativa de reformas al artículo 21 de nuestra Constitución y de la Ley que Crea las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en las que se comprende una estrategia para proteger a los individuos y a la sociedad, enfrentar decididamente la delincuencia y preservar el orden público.

Las siguientes reflexiones son producto de los trabajos de quienes integramos la subcomisión redactora del proyecto de dictamen y se refieren a algunos aspectos del documento presentado a las comisiones dictaminadoras y al pleno de la Cámara de Senadores, así como algunas ideas contenidas en la exposición de motivos de las iniciativas del Ejecutivo de la Unión.

I. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA

En esta reforma se concibe que la seguridad pública no sólo es una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las accio-

nes sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

Esta proposición define la seguridad pública como todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan el Ministerio Público, a través de la procuración de justicia, y las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor; asimismo, la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las que realicen, directa o indirectamente, las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México.

Este concepto de la seguridad pública en sentido integral viene de la verdadera exégesis y alcance que la reforma al artículo 21 constitucional quiso darle, al considerarla como función estatal, cuya responsabilidad es de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y, además, de los municipios.

La reforma del artículo 21 constitucional elevó el concepto y la atribución de esta función a todo el Estado mexicano, para enmarcarla con un contenido propio de mayor comprensión lógica y jurídica del que la reforma constitucional, vigente desde 1983 y hecha al artículo 115, había concebido como seguridad pública municipal; este anterior concepto tiene un sentido más estricto.

El concepto de seguridad pública, derivado del artículo 115, nos remite a la tradicional y hasta secular función de vigilancia preventiva, que se realiza por medio de las policías municipales para prevenir infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno. Tiene su antecedente histórico en las viejas ordenanzas de la época colonial, que sustentaban la actuación de aquellos vigilantes o “serenos” y las de los alguaciles que velaban por su exacto cumplimiento y contaban para ello con la colaboración de los vecinos. Eran entonces, como ahora, las reglas de comportamiento de los ciudadanos y de la población, en general, en vías públicas, en calles, plazas, caminos y lugares de concurrencia.

Hoy en día, el artículo 21 constitucional extiende y comprende con mayor amplitud la función de seguridad pública, como algo que va más allá del concepto de servicio municipal, pues rebasa el alcance de prevención a cargo de la policía uniformada e incluye en aquélla a las diversas autoridades constitucionales de toda la organización estatal mexicana, que, en un esfuerzo común, pretenden hacer realidad la preservación de las libertades del orden público y la paz de la sociedad en un sentido amplio.

Es acertado decir que la institución del Ministerio Público, cuando persigue los delitos ya cometidos, por medio de la investigación de la Policía Judicial y luego, al ejercitar la acción penal, lo que busca es que aquellos se castiguen legalmente, que se sancionen conforme al Código Penal con todas las formalidades legales, porque con esto, finalmente, contribuirá al mismo fin de garantizar el orden jurídico y, por ende, la paz pública.

Este nuevo concepto jurídico permite afirmar que la importantísima tarea de las autoridades judiciales, cuando conocen y determinan la situación jurídica de los enjuiciados y los sancionan, restituyen el orden jurídico y con ello, innegablemente, obsequian las finalidades de preservar la paz social.

Debe reconocerse igualmente, en la misma línea de pensamiento lógico y jurídico, que la actuación de las autoridades encargadas de la ejecución de las penas, lo que intenta es que quienes hayan cometido ilícitos criminales, se readapten para que no los vuelvan a cometer, y que con esta función imprescindible colaboran para asegurar el orden y la tranquilidad social.

Podemos entender, asimismo, que cualquier otra acción, programa o política que realice alguna autoridad de salud, de educación, o de protección del medio ambiente, por ejemplo, pretende capacitar, desarrollar y formar a una sociedad imbuida de valores culturales y cívicos que induzcan una conducta colectiva y una actitud de respeto o la legalidad predisuelta hacia la solidaridad social, lo que indudablemente se traduce en una contribución a la preservación del orden público y la paz de la sociedad.

Por eso, la función de seguridad pública estatal se concibe con un sentido preciso que la entiende como la materia de prevenir y perseguir delitos, pero también con un sentido lato: la de comprender al resto de las acciones que de una manera conjunta confluyen a las finalidades superiores de sus objetivos.

II. EL FEDERALISMO Y LA COORDINACIÓN DE ESFUERZOS

No se puede concebir nuestro sistema federal como un conjunto de entidades anárquicas y aisladas que tienen su razón de ser en la defensa radical de sus ámbitos de acción.

Negar la posibilidad de que los tres órdenes de gobierno se coordinen para desempeñar la función de seguridad pública es no conocer el sistema de competencias establecido en la Constitución, y es negar uno de los principios básicos que la inspiran: el federalismo.

El federalismo es un sistema de cooperación donde se establecen distintos órdenes de gobierno para el mejor desempeño de las funciones públicas, pero cuando este mejor desempeño lo requiere, se prevé que estas instancias gubernamentales cooperen para la consecución de objetivos comunes. Ésta es la esencia del federalismo cooperativo.

Para definir los alcances del sistema de coordinación en materia de seguridad pública, hay que entender el sistema de competencias establecido en nuestra Constitución.

El artículo 124 de nuestro ordenamiento jurídico supremo establece que todas las facultades que no están expresamente conferidas a la Federación, y que no les están prohibidas a las entidades federativas se entienden atribuidas a las en-

tidades federativas. Así, podemos decir que la Constitución de nuestro país establece un sistema competencial residual.

En nuestro sistema constitucional se consagran facultades atribuidas a la Federación, contenidas en el artículo 73, distinguiéndose las facultades expresas, enunciadas en las primeras veintinueve fracciones y las facultades implícitas, que son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo para ejecutar las expresas.

También están las facultades prohibidas a la Federación, y las facultades prohibidas a las entidades federativas, cuya prohibición puede ser absoluta como las que contiene el artículo 117, o pueden ser relativas si las pueden ejercer con el consentimiento del Congreso de la Unión, casos determinados en el artículo 118.

Y hay una serie de facultades, que por disposición constitucional pueden realizar tanto la Federación, como las entidades federativas. Éstas son las facultades coincidentes, que están establecidas, de forma amplia, cuando no se faculta a la Federación o a las entidades federativas a establecer leyes o criterios generales que regulen la actividad y éste es el caso de la seguridad pública, que con las modificaciones al artículo 21 constitucional ha pasado a ser una facultad coincidente, establecida de modo restringido, al facultar al Congreso federal, en la fracción XXIII del artículo 73, para establecer las bases de coordinación para desempeñar este servicio público.

Por tales razones, podemos inferir que el hecho de que la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios desempeñen de modo coincidente y coordinado la actividad tendente a garantizar la seguridad pública no viola ningún precepto de nuestro ordenamiento jurídico supremo, y no vulnera competencia constitucional alguna.

Lo que se pretende con la ley es que todas las capacidades del Estado mexicano se pongan, de manera coordinada, al servicio de la población para que, con respeto irrestricto a las esferas de competencia, se garantice la vigencia del Estado de derecho.

Las bases de la coordinación son tres: primero, definir la seguridad pública como una función del Estado mexicano, ésta en todos sus ámbitos de competencia y, por lo tanto, como articulación de sociedad y gobierno para lograr la paz y la estabilidad social; segundo, las materias en las cuales las instancias de gobierno se van a coordinar, y tercero, una base sistemática que le dé sentido a la permanente y necesaria relación entre todas las instancias de gobierno.

1. Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El artículo 73 constitucional autoriza al Congreso de la Unión para expedir esta ley y para que expida otras leyes que prevean para la organización y el

funcionamiento de las corporaciones de seguridad pública federales y lo relativo al estatuto de sus miembros.

La integración de los elementos del Sistema Nacional y esa concurrencia de funciones y competencias sólo pueden reglamentarse con normas de contenido general, es decir, destinadas y aplicables para todos los órganos de gobierno del país, que desde luego han de regularse por una ley de Congreso de la Unión de tal naturaleza.

Por lo que toca a la organización y desarrollo de las instituciones de las demás policías del país y de los principios de actuación de sus miembros, corresponderá regularla a los legisladores de los estados y, en su caso, a los ayuntamientos, por medio de leyes y reglamentos locales respectivos; en consecuencia, esta ley no podrá ocuparse de desarrollar ninguna materia sustantiva de seguridad pública que tenga que ver con la organización y el funcionamiento de las instituciones policiales de los estados y los municipios, ni tampoco con la definición de las cualidades jurídicas de sus miembros o del régimen de condiciones o reglas para su selección, ingreso, permanencia, promoción o sanciones.

2. Las materias y las instancias de coordinación

El Sistema Nacional comprende como materia de coordinación: *a)* los procedimientos para regular la formación, ingreso permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales; *b)* los sistemas disciplinarios así como de estímulos y recompensas; *c)* la organización, administración, operación y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública; *d)* la asignación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto; *e)* el suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública; *f)* las acciones policiales conjuntas; *g)* la regularización y control de los servicios privados de seguridad, y *h)* las relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.

Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional.

Se propone el impulso para la creación de consejos en el Distrito Federal, en los estados y en los municipios del país, para que, desde sus espacios legales, coadyuven en la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Consejo Nacional y los consejos locales o regionales no constituyen nuevos entes de la administración pública que vengan a engrosar el aparato administrativo, sino exclusivamente instancias a las que acuden los sectores públicos y privados involucrados.

Resulta imperativo establecer instancias de coordinación intermunicipales o interestatales, como mecanismos que aporten soluciones a los problemas de inseguridad propias de las zonas conurbadas. Se propone, además, la integración de entidades que se denominan conferencias: de prevención y de readaptación social, de procuración de justicia y de participación municipal.

3. El Consejo Nacional de Seguridad Pública

Tiene atribuciones importantes, ya que, a través de un secretario ejecutivo, coordinará y administrará los dos principales instrumentos del sistema:

1. La formación profesional de los policías, y
2. Los registros de la información: registro nacional de personal de seguridad pública; registro nacional de armamento y equipo; banco de datos de apoyo a la procuración de justicia; estadística general sobre seguridad pública; normatividad y sistemas integrados de información.

En el Consejo de Seguridad Pública confluyen las atribuciones conducentes que legalmente corresponden a: *a)* La Secretaría de Gobernación; *b)* Los gobernadores de los estados y el jefe del Distrito Federal; *c)* La Secretaría de la Defensa Nacional; *d)* La Secretaría de Marina; *e)* La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y *f)* La Procuraduría General de la República.

El secretario ejecutivo sólo realizará labores de coordinación y por ningún motivo podrá establecerse una relación de jerarquía de supra o subordinación con ellas. Administrará el servicio de apoyo a la carrera policial, y a las instituciones nacionales de información. En relación con el tema de la información, se incluyen reglas generales que tienen por objeto establecer condiciones para el acceso a la misma por parte de personas interesadas. La información deberá manejarse bajo los principios de confidencialidad y reserva; por consiguiente, la información que ponga en riesgo la seguridad pública o atente contra las personas y su honra no deberá ser hecha pública.

En el marco del Consejo Nacional de Seguridad Pública, cuando una determinación pueda afectar el ámbito de competencia de las entidades federativas y de los municipios, deberá instruirse por medio de convenios generales o específicos, a través de los cuales las partes asuman voluntariamente los compromisos de promover en sus respectivos ámbitos el contenido de dichas resoluciones y acuerdos.

4. La participación de la sociedad

El Consejo Nacional tendrá el encargo de establecer los procedimientos necesarios que permitan a la comunidad intervenir en la planeación de políticas y

medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública en sus respectivas localidades.

5. Los servicios privados de seguridad

Los servicios privados de seguridad son auxiliares de la seguridad pública y coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva, que será expedida por las entidades federativas, a excepción de aquéllas que operen en varios estados, en cuyo caso se requeriría de la autorización de la Secretaría de Gobernación.

Los particulares que presten este servicio estarán impedidos para ejercer las funciones que corresponden a las autoridades de seguridad pública. Tendrán que regirse, al igual que el personal que utilicen, por las normas que la ley y otras aplicables establecen para las instituciones de seguridad pública, incluyendo los principios de actuación y desempeño, y la obligación de aportar los datos para el registro de su personal y equipo y, en general, proporcionar la información estadística y sobre la delincuencia al Sistema Nacional.

6. Integridad del sistema de coordinación

Debe haber una vinculación del Sistema Nacional de Seguridad Pública con todos los sistemas que tienen que ver con el objetivo de buscar la preservación del orden y la tranquilidad social como son: *a)* el Sistema Educativo; *b)* el Sistema de Salud; *c)* el Sistema de Protección Civil; *d)* el Sistema de Saneamiento Ambiental; *e)* el Sistema de Protección de las Instalaciones y Servicios Estratégicos.

III. CONCLUSIONES

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública contiene las siguientes cuestiones que le dan relevancia:

Primera: Responde a un reclamo de la sociedad mexicana de luchar contra la impunidad y la delincuencia, es oportuna para la creación de nuevas acciones que permitan frenar el proceso de incremento de actos antisociales, y establece las bases de una convivencia más sana

Segunda: Esta ley forma parte de un proceso más amplio de fortalecimiento de nuestro Estado de derecho, iniciado por el presidente Ernesto Zedillo en 1994, al reformarse el sistema de justicia en México. Sin duda, se requieren nuevas modificaciones a nuestra estructura normativa, como la de crear una defensoría pública y hacer efectivo el acceso a la justicia de los más débiles económicamente, por ejemplo.

Tercera: La Ley no establece ni nuevas autoridades policiacas y tampoco vulnera las atribuciones constitucionales de los estados y municipios. En este sentido, no se subordina ninguna competencia de las instancias de gobierno, pero sí crea el marco de concentración para que éstas desarrollen toda su capacidad en el ámbito de la prevención y persecución del delito.

Cuarta: El Sistema Nacional de Seguridad Pública es viable porque, al no generar nuevos organismos sino crear las bases para su coordinación se deben optimizar recursos que permitirán a las instancias con menos medios económicos acceder a información, recibir ayuda para capacitación y formación de sus cuerpos de seguridad y de prevención.

Quinta: Es de vital importancia el establecimiento de la carrera civil policiaca que dignifique una profesión que es central en la vida comunitaria.

Sexta: Es indudable que, sin una mayor participación de los ciudadanos en el diseño y evaluación de los sistemas de seguridad, no se logrará un combate efectivo a la delincuencia.

Séptima: La ley no viola ninguna garantía individual, ni ningún derecho, por lo tanto es respetuosa con nuestro marco constitucional y legal.

Octava: Es respetuosa del federalismo consagrado en nuestro sistema constitucional. No vulnera la autonomía de estados y municipios. Tampoco pretende uniformar todo el Sistema de Seguridad Pública Nacional que desembocaría en la subordinación de instancia de gobierno.

Finalmente, debemos reflexionar en que, para luchar en contra de los delincuentes y las bandas criminales que hoy se organizan a todo lo largo y ancho del país, es necesario aplicar nuevas tecnologías. Entre ellas destaca el establecimiento de sistemas de información que permitan a cualquier instancia de gobierno obtener datos oportunos sobre policías, delitos y delincuentes. La carencia de información sobre delincuentes de todo el país y, más grave aún, la carencia de registros sobre los miembros de las corporaciones policiacas alientan la corrupción y la impunidad.