

# LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

*José Antonio González Fernández*

## ASPECTOS GENERALES

Desde hace tiempo el tema de la seguridad pública está en el centro del debate de nuestra comunidad. En el ámbito social la seguridad y la justicia han pasado a ser objeto de análisis y crítica constantes, lo cual es lógico si recordamos que la seguridad pública es una de las exigencias más sentidas de la ciudadanía y necesita ser atendida de manera eficiente y oportuna por el Gobierno.

La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado de derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo. Ante la realidad de un Estado que no cumple con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudadanos tendrán que centrar todos, o gran parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos.

A efecto de poder contar con una visión integral del problema que hoy en día constituye una de las exigencias más sentidas de la población, y reclama una solución pronta y eficaz por parte del Estado, es necesario remontarnos a la génesis del mismo y en primera instancia determinar cuáles son las razones por las que el hombre se ha organizado en comunidad. La respuesta a esta pregunta la encontramos en las agrupaciones más primitivas, donde se pone de manifiesto que una de las principales razones que llevan al hombre a unirse con otros de su misma especie es una cuestión de seguridad. Así, mediante un acuerdo social, busca la defensa de los bienes que considera fundamentales para su sobrevivencia y posteriormente para su desarrollo como miembro de la comunidad.

En la evolución de las comunidades primitivas, que nacen de manera natural para la protección y defensa de sus intereses, encontramos el establecimiento de normas que tienen por objeto delegar la función de defensa en los individuos más aptos para tales fines. A estos hombres responsables de la seguridad se les otorga la facultad de usar la fuerza como medio necesario para mantener el orden. Así, son aceptados como vigilantes del bienestar colectivo, investidos con la autoridad necesaria para hacer valer las disposiciones y las necesidades de todos por medio de la fuerza.

Después, con el surgimiento del Estado moderno, se establecen los mecanismos contractuales que buscan proporcionar seguridad al ciudadano ante posibles violaciones de sus derechos y libertades por parte de otros individuos.

Específicamente, en lo referente a nuestro Derecho Positivo encontramos el fundamento primario del régimen jurídico de la seguridad pública en el artículo 21 de nuestra Ley Fundamental, que a partir de la reforma de diciembre 31 de 1994 establece que: “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”. Así, parte de un principio orgánico de coordinación e integración, lo cual en forma alguna implica una derogación del principio de división de poderes y autonomía de los Estados, pues lejos de convertir a la función de seguridad pública en materia federal la voluntad del legislador fue establecer canales permanentes de articulación institucional, que permitan una mayor eficacia operacional, tal y como el referido precepto constitucional lo señala, al establecer que “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”.

La función de seguridad pública se encuentra vinculada a la idea de participación. En efecto, la seguridad no puede alcanzarse con estrategias y acciones aisladas de la autoridad; exige la articulación y coordinación de todos los órganos que intervienen en los tres niveles de gobierno a lo cual deben sumarse instituciones encargadas de educación, salud, desarrollo social, inclusive la sociedad civil misma. De ahí que la visión en torno a la seguridad pública deba ser una visión global e incluyente que al tratar de tutelar valores aceptados por todos nos lleve a una sociedad más justa.

Si se parte de la base de que el Estado es el encargado de vigilar el orden público y de garantizar la paz y la seguridad de la comunidad se

deberá analizar primero ¿cuáles son los valores que debe proteger el Estado mexicano en esta fundamental función de seguridad pública?.

En un intento por contestar adecuadamente esta pregunta, es necesario partir del estudio y análisis de la relación entre los valores y el derecho, y puesto que este trabajo no pretende entrar en la polémica ideológica en torno a los valores, se tratará el tema a partir de la naturaleza normativa propia del derecho, cuyos juicios de valor imperativo encuentran su justificación en los valores del orden jurídico.

La norma, como juicio de valor imperativo, prescribe la obligatoriedad de ciertas conductas, en razón de la realización de determinados bienes o valores, a decir, el bien común, la justicia y la seguridad. Así, la seguridad es un valor supremo al que tiende el derecho, que en su aspecto subjetivo denota la convicción interna del individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos, o que si éstos llegaren a producirse será protegido. Dicha convicción encuentra su fundamento en la existencia real y objetiva de un orden social organizado.

Como función del Estado, la seguridad pública es el mecanismo idóneo para la realización de ese valor supremo del derecho que es la seguridad en su concepción genérica. Así, el Estado, mediante la coordinación de actividades, como prevención, persecución, sanción de delitos y reinserción del delincuente, salvaguarda la integridad y derechos de las personas, preserva las libertades y mantiene el orden y la paz públicos.

Cabe destacar la evolución que ha tenido la noción de seguridad pública, porque hoy ésta es mucho más incluyente. En efecto, en un principio era dable identificar la seguridad pública y el orden público, éste entendido como un estado de legalidad normal en el que la autoridad ejerce sus atribuciones y los gobernados obedecen sin protesta. Sin embargo, esta concepción ha resultado insuficiente, por lo que actualmente el concepto de seguridad pública, además de garantizar el orden público, debe garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de la colectividad.

#### VALORES TUTELADOS POR LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

A partir de la tendencia de los estudiosos del Derecho, a identificar los fines de la norma con los valores que la misma tutela, podemos sostener que las finalidades del Sistema Nacional de Seguridad Pública son el punto

de partida para determinar los valores que nuestro Derecho Positivo mexicano tutela mediante la función de seguridad pública a cargo del Estado.

El artículo 3o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública refiere los fines específicos del Estado en sus funciones de seguridad pública, textualmente establece: “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”. Por lo tanto, podemos referir que son tres los principales valores protegidos por el Estado en su función de seguridad pública:

#### *LA VIDA Y LA INTEGRIDAD DE LA PERSONA*

Sin temor a equivocarnos podemos afirmar que la vida es el valor supremo de todo ser humano y, por tanto, el primero y principal valor que debe ser objeto de una adecuada protección jurídica y material por parte del Estado. Además, para que los individuos tengan la posibilidad de desarrollar sus potencialidades dentro del conglomerado social es imprescindible una especial protección a su integridad física.

La tutela de estos valores se lleva a cabo a través de actividades de prevención, con las que se busca evitar la realización de ciertas conductas que el legislador a descrito como típicas en el ámbito penal, por afectar los bienes jurídicos más importantes. Aunado a esta función preventiva nuestra legislación establece normas complementarias que buscan proteger este valor fundamental contra posibles actos de la autoridad y prohíbe detenciones arbitrarias, tortura, tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, mutilación, infamia, marcas, azotes, palos, tormento y cualquier otra pena inusitada y trascendental. También, reserva la pena de muerte para ciertos delitos, tales como: traición a la patria, parricidio, homicidio, entre otros. No obstante, en la actualidad esta pena es inaplicable por no estar prevista en ningún código penal, ni en el ámbito federal ni en el ámbito estatal.

#### *LOS DERECHOS Y LAS LIBERTADES DE LAS PERSONAS*

La tutela de los derechos humanos y la preservación de sus libertades implica la protección de los individuos frente al Estado; específicamente

nuestra Constitución política, en su parte dogmática, reconoce los derechos fundamentales de todo individuo, esos que le son inherentes y que reclama ante el ordenamiento jurídico por su simple calidad de ser humano. Las garantías individuales son otro de los valores tutelados en un régimen de seguridad pública.

Estos valores son tutelados en el ámbito de todas las actividades estatales incluidas en la función de seguridad pública. Así, la población encuentra protegidos sus derechos y libertades contra cualquier acto de autoridad, ya sean actos de molestia (artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) o de privación (artículo 14) por parte de cuerpos policiales en labores de investigación o prevención; de los agentes del Ministerio Público o personal de las procuradurías; de magistrados, jueces y demás miembros del Poder Judicial, y en el ámbito administrativo, de los custodios o personal distinto de los centros de readaptación social.

De los preceptos referidos se deriva una doble consecuencia, por un lado, los miembros de la sociedad y del Estado están obligados a respetar los valores descritos en dichas garantías. Sin embargo, se otorga facultad al Estado para afectarlas mientras cumpla con todas y cada una de las formalidades esenciales de los procedimientos que para tales supuestos establece la ley.

### *EL ORDEN Y LA PAZ PÚBLICOS*

El orden público es una condición necesaria para la subsistencia del Estado mismo, sin él se está en presencia de una sociedad desordenada, gobernada por el caos y la anarquía, circunstancias que conducen al Estado a su autodestrucción.

En efecto, en una sociedad donde el orden y la paz públicos no tengan un papel fundamental difícilmente puede hablarse de ejercicio de libertades individuales y salvaguarda de derechos. El orden público es el sustento de la cohesión social que motiva la existencia del Estado, de ahí que su preservación sea requisito esencial para la conservación y desarrollo de las libertades y derechos del individuo como ser social. Puede afirmarse que la función de seguridad pública en su tutela del orden y paz públicos tiene como objetivo principal la conservación del Estado de derecho.

Las consideraciones anteriores demuestran que la función del Estado en materia de seguridad pública no es otra sino crear y conservar las

condiciones necesarias para que la sociedad y sus integrantes ejerzan sus libertades y derechos en un ambiente de tranquilidad, sin transgredir las libertades y los derechos de los demás, lo que les permitirá desarrollar plenamente sus aptitudes y capacidades.

El dilema de la seguridad pública es realizar su función para lograr el mantenimiento de la paz y el orden, sin afectar los derechos y las libertades de los individuos. Las instituciones encargadas de la seguridad pública deben lograr un equilibrio entre la coerción y el respeto de los valores éticos tutelados por el derecho. Así, la protección de los valores fundamentales del hombre legitimará el ejercicio de la fuerza.

## SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Para entender de manera precisa lo que el concepto de seguridad pública implica para el Estado mexicano es necesario referirnos a los ordenamientos que han tenido por objeto estructurar los sistemas de seguridad pública dentro de nuestra sociedad. Entre otros, es importante destacar la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en noviembre 11 de 1995 y reformada por decreto publicado también en dicho *Diario* en noviembre 30 de 2000.

Este ordenamiento que conceptualiza a la seguridad pública como 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” tiene por finalidad desarrollar los principios constitucionales conforme a los cuales la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios deben coordinar sus recursos, esfuerzos y acciones en el campo de la seguridad pública; y encuentra su fundamento en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En términos de esta norma es factible analizar la referida función estatal en sus cuatro principales ámbitos.

### PREVENCIÓN Y VIGILANCIA

Esta parte es la más importante del sistema de seguridad porque implica atacar las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales,

así como formular políticas, y realizar programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos. En una antigua visión de la función de seguridad pública el Estado centraba sus acciones en los aspectos de vigilancia y protección contra la delincuencia, actividades que aun cuando son imprescindibles están enfocadas únicamente a los efectos y no a las causas de la criminalidad a las cuales debe darse mayor interés; entre estas causas destacan: educación, cultura, valores, vivienda, distribución de la riqueza, empleo y entorno social y familiar.

En efecto, la delincuencia es resultado de un problema mayor que padece todo el orden social, problema que debe atenderse de manera integral. Por esto no podemos tratar el tema de seguridad pública si atendemos exclusivamente al índice delictivo, porque el número de delitos cometidos a diario en una ciudad indican las condiciones existentes en diversos campos. Es ahí donde se necesita un análisis de fondo y solucionar los problemas para evitar la comisión del delito. Por lo tanto, existe una titánica tarea por realizar en los ámbitos social y económico. Seguramente en una sociedad en que sus miembros encuentren satisfechas sus necesidades fundamentales habrá menor tendencia a la comisión de delitos. El planteamiento de que a la delincuencia sólo se le puede combatir si se reprime y sanciona a los delincuentes es atacar el problema por sus consecuencias más obvias, pero no es la solución.

Esta función de prevención y vigilancia, en principio, la realizan los cuerpos policiacos, implica el patrullaje cotidiano, con el objeto de generar las condiciones necesarias para evitar la comisión de ilícitos, o para detener a los autores de conductas antisociales, que al hacerlo alteran la tranquilidad, paz y orden públicos que deben imperar en cualquier sociedad.

Sin embargo, esta acción no es exclusiva de los cuerpos policiacos, es indispensable la integración de la ciudadanía. El ciudadano es hoy factor fundamental de nuestra sociedad, es importante percatarnos que estamos ante una ciudadanía más fuerte, más participativa, más crítica, más preparada y politizada, que exige seguridad pública, pero también exige participar en esta función del Gobierno. Durante el tiempo que ocupé el cargo de Procurador General de Justicia del Distrito Federal traté de estimular la participación ciudadana en diversas líneas concretas, a decir:

- *Denunciar el delito.* El ciudadano apoya ampliamente a la autoridad al denunciar el delito, pues le proporciona el insumo más valioso de la investigación, que es la información. A partir de

este elemento se estructuran y desarrollan políticas y programas específicos para combatir el delito.

- *Participar con las autoridades.* La ciudadanía puede hacer mucho con la autoridad, sus propuestas respecto a la seguridad pública son fundamentales, porque es el ciudadano quien vive día tras día esta ciudad, y él mejor que nadie la conoce, sabe dónde se cometen delitos, qué tipo de delitos, cuáles son las horas más peligrosas en ciertas zonas, y demás datos que ayudan a la autoridad en su lucha contra la delincuencia.
- *Colaborar en medidas de prevención.* El ciudadano puede ayudar mucho a prevenir el delito, no sólo en funciones de capacitación en las que escuelas, organizaciones sociales y comunidades tienen un papel definitivo, sino también tomando medidas básicas de seguridad. Cada ciudadano que se cuida y que cuida a los suyos participa en hacer una ciudad más segura.

### *PROCURACIÓN DE JUSTICIA*

Procurar justicia es representar a la sociedad, es defender el derecho y es ejercer la acción penal contra quienes transgreden el orden jurídico cometiendo un delito, o no ejercerla cuando así lo dispone la ley. El Ministerio Público, del que es titular el Procurador, tiene a su cargo velar por el respeto a la ley; para ello tiene el apoyo de la policía judicial, es exclusivamente a estos funcionarios a quienes corresponde esta labor.

En efecto, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo el mando inmediato de aquél”.

Son numerosas las funciones que jurídicamente corresponden a la Procuraduría: representar los intereses sociales, perseguir e investigar delitos, integrar averiguaciones previas, ejercer ante el Poder Judicial la acción penal, actuar y dar seguimiento a los procesos penales, participar en la representación de los menores y los discapacitados, colaborar en establecer una política criminal, cuidar los derechos humanos, proteger los derechos de las víctimas y velar por la observancia de todo el orden jurídico de nuestra sociedad.

Concretamente, como titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (1995-1997), tuve la oportunidad de percibir la demanda de los ciudadanos, una demanda encaminada a obtener seguridad y justicia. Así, entonces se sabía que era urgente un cambio real y de fondo, por lo que trabajé cuatro líneas prioritarias:

1. Recuperar la confianza del ciudadano.
2. Crear mejores condiciones de seguridad para la ciudad.
3. Combatir frontalmente la delincuencia, y
4. Combatir a toda costa la impunidad.

Estos objetivos no fueron sino la respuesta a las demandas más sentidas de la ciudadanía, mismas que se evidencian en diversos foros y son reflexión cotidiana de muchos especialistas y comunicadores sociales.

#### *ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA*

En esta etapa finaliza el papel del Ministerio Público como órgano investigador y, en su caso, inicia su papel de acusador con el ejercicio de la acción penal. Así, en el momento en que el Ministerio Público da cuenta a la autoridad judicial de la comisión de hechos delictivos y de sus posibles autores ésta deberá seguir el proceso previsto en los ordenamientos legales, otorgando al probable responsable la plena garantía de defensa consagrada en nuestra Carta Magna.

En efecto, el artículo 21 de nuestra Ley Fundamental establece que “la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”.

#### *REINSERCIÓN SOCIAL*

Uno de los principales fines de la pena, como sanción que se impone al responsable de la comisión de un delito, es la readaptación del delincuente, de aquí que podamos afirmar que la pena no tiene una finalidad retributiva y, por lo tanto, el Estado, al imponerla, no sustituye a la venganza social, su papel es otro: colocar al infractor en condiciones que le permitan reingresar a la sociedad.

El artículo 18 constitucional aporta las bases sobre las que se debe estructurar un sistema de readaptación social que garantice la reinserción del delincuente. Así, establece que: “Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios de readaptación social del delincuente”.

Las cuatro partes antes analizadas constituyen la base institucional de la seguridad pública. Su atención exige una visión global que incorpore, a su vez, al fundamento jurídico y a la participación social.

Es conveniente destacar el importante papel que tiene la procuración de justicia en la seguridad pública del país; es parte medular que no podemos olvidar. En efecto, la eficaz investigación y persecución de los delitos es un factor esencial en el abatimiento de la impunidad y la lucha contra la delincuencia, lo que sin duda genera un clima de respeto generalizado al orden jurídico y conduce a la meta de una ciudad segura en beneficio de todos los habitantes. Es por lo anterior, que en su momento, como titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, puse especial interés en transformar la institución. Para ello promoví un cambio de fondo a través de cuatro estrategias principales:

- *Legalidad.* Este principio garantizado por nuestra Constitución implica que los funcionarios en su diaria función pública se apeguen escrupulosamente a lo dispuesto por la norma jurídica. Así, al gestarse un cambio dentro de la institución se tuvo que trabajar directamente en el marco jurídico y se expidió la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su respectivo Reglamento, ordenamiento que estableció las bases de una Institución profesional, especializada y moderna, cuyas prioridades son el respeto a los derechos humanos y la atención a los derechos de las víctimas.
- *Profesionalización.* Es imprescindible crear una cultura de servicio entre los encargados de procurar justicia, lo cual debe ir acompañado de una mayor preparación técnica. Hoy es frecuente observar bandas criminales cuyos miembros son gente sumamente preparada, así quienes se enfrentan a ellos deberán contar con iguales o mejores elementos. En su momento, en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se dio la mayor importancia a este aspecto, incluso se creó el Instituto de

Formación Profesional. Éste contó con un consejo consultivo en el que participaron personalidades como el doctor Sergio García Ramírez; se renovó la planta de profesores y se elaboraron nuevos planes y programas de estudio.

- *Especialización.* Ante una delincuencia cada vez más preparada que utiliza tácticas cada vez más complejas es necesario pensar en tácticas más adecuadas para atacar al delito. Una de ellas es crear células integrales que se especialicen en el estudio de ciertos delitos específicos, donde el Ministerio Público, la Policía Judicial y los peritos mantengan una estrecha comunicación que les permita afrontar a la delincuencia.
- *Modernización.* La actividad del Ministerio Público de investigación y persecución de delitos necesita mejores y mayores recursos materiales. Es necesario poner tecnología moderna al servicio de la lucha contra la delincuencia.

“Es evidente que la justicia y la seguridad en nuestra gran ciudad constituyen un reto complejo y difícil. Hay muchos intereses, inercias, vicios añejos y prácticas erróneas. Sin embargo, creo que es posible transformar la realidad con trabajo entusiasta, firmeza de convicciones y altura de ideales.

Queremos que México sea mejor, que salga de sus problemas, que avance, que se desarrolle, que sea mejor para nosotros, pero sobre todo, mejor para nuestros hijos. El esfuerzo es mayor, pero es mucho lo que cada quien puede hacer para que esto se logre. Por lo tanto, debemos empeñarnos en hacer lo más que podamos, sinceramente, en la función que nos ha sido encomendada. Cada quien en su espacio, cada quien cumpliendo bien, y más que bien su tarea.

Hoy es el tiempo de la ciudadanía, del ciudadano. Debemos tener muy claro que el ciudadano es el actor central de la política y que es quien tiene y debe seguir teniendo el poder y la fuerza.

En México tenemos Constitución, leyes e instituciones, así también tenemos la voluntad de respetarlas y hacerlas valer: lo que no es más que un Estado de derecho”.\*

---

\* Mensaje final de la comparecencia del Procurador General de Justicia del Distrito Federal ante la Asamblea de Representantes, marzo 22 de 1995.