

PROPUESTA DE CAMBIO AL MODELO MEXICANO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Pablo I. Monzalvo Pérez

Frecuentemente legisladores, políticos, académicos y público en general sostienen en los medios de comunicación que es necesario modificar el orden jurídico para hacerlo más severo o adecuarlo a cada nueva circunstancia social. En general, la propuesta consiste en revisar el tipo de los delitos o del proceso preventivo, investigatorio o administrativo de justicia, sin omitir las reformas en materia penitenciaria. Por ejemplo, no escapa el deseo de federalizar todos los delitos, incluir todos los delitos en el cuadro de los delitos graves o en el marco de la delincuencia organizada. Dentro de poco tiempo empezaremos a escuchar voces que clamen por la implantación sustantiva de la disposición constitucional contenida en el artículo 22, párrafo tres, referido a la pena de muerte a cierto tipo de ilícitos.

“Artículo 22... queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos y en cuanto a los demás, solo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al *parricida*, al *homicida con alevosía*, premeditación o ventaja, al *incendiario*, al *plagiario*, al *salteador de caminos*, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar”.

En México el síndrome de nuestro tiempo es la delincuencia con todas sus consecuencias sociales, económicas y políticas. Las estadísticas policiales nos hablan del incremento de la inseguridad pública: de violación a los derechos humanos, incremento de crímenes políticos, impunidad, y corrupción en los cuerpos policiacos. Referencias periodísticas nos indican que en el Distrito Federal ha aumentado la actividad delictiva. Respecto a datos registrados, independientemente de los delitos no denunciados legalmente (se estiman denunciados 1 de cada 5), son los siguientes:

Promedio	1994	1995	2000	2001	2002
Diario	442.45	598.90	482.92	469.78	503.26*

El desprestigio de los cuerpos de seguridad pública no es nuevo. En las bases orgánicas de la República Mexicana de junio de 1843 se lee en la introducción del “bando sobre guardias diurnos”, de mayo 6 de 1850, el Gobernador del Distrito Federal asegura: “Desgraciadamente, en esta ciudad, han caído en desuso y desprecio público casi todas las disposiciones de policía. El origen de este mal ha sido principalmente la falta de una buena vigilancia constante y eficaz”.

En todo el devenir histórico de México ha habido mal uso de las facultades legales de la policía pública. En septiembre de 1813 el Virrey Félix María Calleja suprimió una denominada junta de policía, por lo que la función policiaca se apoyó en los alcaldes de barrio y celadores que tenían como principal función integrar un grupo con tareas estrictamente represivas y antisubversivas con un claro y fundamental tinte político. Vemos que el desatino de usar a la policía, a los procesos persecutorios del delito y a la administración de justicia como elementos para hacer política a favor de sus correligionarios y contra sus enemigos no es nada nuevo. Desde entonces, relata el novelista Victoriano Salado, las labores del policía como espía y como actor de escuchas clandestinas de conversaciones, principalmente contra los enemigos políticos y contra los que en ese tiempo se consideró como “vagos”. A los enemigos políticos y a los vagos los medios informativos pro-gobierno los calificaron como “canallada liberelezca”, “masonetes”, “anarquistas”, “pillos” y “enemigos de la administración”.

Un antecedente remoto de normatividad relacionada con la seguridad pública es la Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad Pública del 16 de enero de 1857. Los principales objetivos de la Guardia de Seguridad Pública, que dependía del Ministerio de Gobernación, eran:

Artículo 1o.- Se establece en la República la Guardia de Seguridad.

Artículo 2o.- Son objetos de esta institución:

* Información de enero y febrero.

- 1) Conservar la tranquilidad pública
- 2) Proteger las personas y las propiedades
- 3) Cuidar el orden en las poblaciones
- 4) Vigilar los caminos
- 5) Prevenir los delitos
- 6) Perseguir a los malhechores
- 7) Auxiliar a las autoridades en la ejecución de las leyes y
- 8) Escoltar los caudales públicos

En los reportes periodísticos de 1876 aparecen recomendaciones al Gobernador del Distrito Federal para que ordene a los agentes de policía que se abstengan de pronunciar palabras obscenas en las calles así como a embriagarse, a ser prepotentes, a ser corruptos, a ser ineptos. El mismo relato dice que los policías eran de origen social marginal, tenían bajos salarios y poca estima social. Es obvio que parecería que se está describiendo a algunos de los policías del 2002.

En los códigos de derecho público anteriores y actual, como lo es la Constitución de 1917, se puede observar que los cuerpos de seguridad pública protegen fundamentalmente al Estado y no a la sociedad civil.

La Constitución vigente ha generado leyes secundarias como la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de noviembre de 1995. Esta Ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional publicada, esta última, en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de diciembre de 1994, y la cual señala el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad mediante la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios. Sobre el particular en diciembre de 1994 se adicionó la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, que otorga facultades al Congreso para expedir la ley que establece las bases de coordinación.

En el concepto de seguridad pública, derivado de la Ley de Coordinación, regula las acciones del Estado, desde la prevención genérica hasta la readaptación social.

La seguridad pública, en un amplio sentido, no solamente la constituyen los policías preventivos, sino que incluye: la policía preventiva, policías complementarias, policías preventivas en materia de migración, hacienda, comunicaciones y transportes y otras que pudieran regular otras materias en el orden de la prevención.

De las legislaciones mencionadas se deduce que la Seguridad Pública es una función a cargo del Estado a través de sus tres niveles: federal, estatal y municipal, cuyos fines son: salvaguardar la integridad y derechos de las personas y preservar las libertades, el orden y la paz públicas.

Originalmente, el concepto de seguridad pública estaba reducido al municipio, por lo que se le consideró en el marco del Derecho Administrativo y no en el marco de la justicia. Por ello se redujo durante años a la función policiaca como un medio de conservación del orden público, o sea, la seguridad del Estado.

El paisaje social de las urbes y del campo parecieran ser extraídos de una novela catastrofista que muestra un panorama de frustración individual, familiar, corporativa. El panorama social corresponde a una introspección individual en la que se ven individuos sin identidad y sin valores morales. En nuestras grandes ciudades se ven a simple vista problemas económicos que se traducen en vagancia, mercado informal, niños de la calle, bandas de chavos que roban accesorios de los automóviles y asaltan a personas que por su descuido presentan una cara de oportunidad. Ante los problemas de inseguridad la solución que se antoja más sencilla y quizá más a la mano es aumentar los recursos económicos, humanos de capacitación y de supervisión no sólo de la función de policía preventiva, sino inclusive de la acción persecutoria del delito y de la administración de justicia; todas estas propuestas en forma de planes, programas, cruzadas, comités y comisiones.

Sin duda, el problema de la seguridad pública es de estructura moral, jurídica y social. ¿Cuál sería el objetivo o propósito de la reestructuración en materia de seguridad? ¿Qué áreas abarcaría? Es cierto que la seguridad es un asunto, una función pública a cargo del Estado, pero eso no implica que otros factores externos, como la comunidad social organizada, puedan intervenir en la solución de este asunto.

Los elementos que conforman la vida social se entienden unidos los unos a los otros; por ejemplo, la economía de una sociedad se entiende como la economía de sus miembros; los elementos económicos, como la distribución, el intercambio de mercancías y el consumo no se pueden entender aisladamente. Así el modo de pensar de la gente, el funcionamiento de sus formas de autoridad no se pueden entender sin referirse a los otros aspectos de la vida social. La sociedad no solamente es seguridad pública, o economía, o Gobierno, sino que la sociedad es un todo.

Cada elemento que constituye la sociedad se relaciona entre sí, de modo que la sustancia del establecimiento de una política de seguridad es la interrelación de cada uno de sus componentes y de la manera en que ellos se estructuran. Es decir, lo que importa para que el sistema de seguridad dé muestras de eficiencia es establecer con toda precisión los sistemas de relaciones que existen entre los elementos que constituyen la sociedad. La forma del tramado social basado en valores. Los elementos que están presentes en toda organización social han de unirse para que en su forma de unidad se conozca el tipo de sociedad que queremos. Esta movilidad social unida a los valores le dan significado a una política de seguridad. La esencia del pensamiento del hombre nuevo tiene como característica imponer formas en el contenido. El contenido son los valores. Frente a la forma preferimos los valores como elemento fundamental constitutivo del objetivo de la seguridad pública.

En un punto de vista puramente humanista el propósito de la seguridad equivale a que el ser humano controle su destino, un destino predeterminado en el que sólo le interesa contemplar el mundo, pero de ninguna manera transformarlo o renovarlo. Lo que se necesita para establecer la seguridad pública es un nuevo hombre y un nuevo sistema.

Uno de los temas que me parece toral en la solución de este problema es la descentralización de la función policiaca. Esta descentralización es relativa a algunas materias, como operación policiaca, administración policiaca, prevención del delito. Otras materias como inteligencia policiaca; estrategia; comunicaciones; adquisición de equipo: organizada, generalizada y consolidada; capacitación profesional a nivel nacional bajo una sola estructura académica; un sistema único de mandos, puestos y grados. La división que la ley ha hecho de delitos graves y no graves, de delitos federales y locales, solamente ha propiciado corrupción, porque cada grupo de autoridades y particularmente de policías crean su espacio de poder, porque saben que cuando el delincuente comete un delito no está marcando una categoría geográfica o de grado jurídico, sino que actúa contra la sociedad sin importar niveles jurídicos o geográficos. Estas divisiones, con frecuencia sin sentido racional ni jurídico, para lo único que sirven es para el cambio de estrategias de la delincuencia, facilitar y diversificar la corrupción policiaca y administrativa. Una de las cuestiones que debe quedar coordinada a nivel nacional es la informática policiaca para que mediante esa información veraz pueda establecerse patrones de conducta nacionales, regionales, municipales y por colonia, pueblo o barrio. Generalmente

las estrategias policiacas, incluyendo la legal, obedecen a criterios políticos facciosos o de interés. Sin embargo, en un nuevo enfoque se necesita que el interés jurídico por proteger no sea el político o faccioso dentro de los propios órganos estables de seguridad, sino de la sociedad en su conjunto. Usualmente el concepto de reducción de los índices delictivos se acredita al número de consignaciones, juicios o procesos en trámite o sentenciados con sentencia firme. Sin embargo, creo que debemos ponernos de acuerdo a nivel nacional y tomar en cuenta criterios de seguridad de la sociedad para aclarar cuáles son los criterios más auténticos. Una pregunta por contestar es ¿cómo cambiar hábitos delictivos por segmentos de la sociedad? Se necesitan estudios detallados del modo de operar de los delincuentes que estén en proceso e inclusive sentenciados para definir semejanzas y encontrar estrategias que no sólo apelen a recursos policiacos, sino también sociales y económicos.

BASES JURÍDICAS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

El combate a la inseguridad y específicamente a la inseguridad pública, se ha basado, como una política de Estado, en la normatividad jurídica y en específico en la ley.

Como intentaré exponerlo en páginas subsecuentes, considero que la seguridad jurídica del hombre, genéricamente hablando, de la sociedad en general y del Estado, tanto nacional como internacional, depende de un cambio de cultura, de un cambio de mentalidad, de actitudes, de hábitos, lo cual nos lleva a hablar de un hombre nuevo. En este proceso la normatividad jurídica es una parte, pero el meollo del asunto está en la adopción de un hombre con una nueva identidad basada en valores objetivos de índole espiritual.

Es obligado mencionar los aspectos que han pretendido atacar la legislación y las otras fuentes del Derecho en materia de seguridad: prevención del delito, penalidad del delito, vigilancia con respecto a los derechos humanos, ajuste del proceso o derecho adjetivo, medidas de dirección y coordinación de los diversos niveles del Estado que van desde el concepto de globalización pasando por tratados internacionales, regulaciones federales, estatales y municipales, jurisprudencia, doctrina y principios generales del Derecho.

Las soluciones jurídicas pretenden ser estructurales, sin embargo no lo son, ya que no toman en cuenta la estructura orgánica del hombre, sino que dichas soluciones atienden a la organización externa del hombre, de la sociedad y del Estado y no a la naturaleza esencial del hombre. Por lo tanto, toda solución que el Estado propone se queda en la superficie y el cambio que de buena fe proponga, sería aleatorio de acuerdo con la ley de las probabilidades, del acierto y del error y de todo principio teórico que en ocasiones puede ser cierto, pero no verdadero. En la propuesta normativa jurídica la voluntad de cambio de los agentes del Estado y de los teóricos de la política y de la cultura es un cambio que se anuncia, pero no siempre se realiza.

En razón del principio que fundamenta las resoluciones jurídico-estructurales, toda normatividad está sometida a un proceso degenerativo que empieza desde el momento mismo en que se aprueba como conducta jurídicamente obligada.

En el sistema jurídico mexicano la seguridad pública es una función a cargo del Estado en sus diferentes niveles: federal, Distrito Federal, estados y municipios, en sus respectivas competencias. Este concepto implica, en sentido amplio: prevención y persecución de infractores y delincuentes; imposición de las penas y sanciones administrativas, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. En suma, pretende regular todas las actividades que contribuyan a alcanzar la integridad y derechos de las personas para preservar sus libertades, el orden y la paz pública. A este particular se puede consultar el artículo 21, párrafo 5o. de la Constitución General de la República y la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en diciembre de 1995.

En diversos foros y en su tiempo, como Director General de la Policía Auxiliar del D. F. y Director General de los Servicios de Protección Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, insistimos en que la seguridad pública no solamente era prevención genérica, sino que el concepto abarca desde la prevención hasta la readaptación social, incluyendo la reinserción del hombre a su modelo original. También hemos insistido en la incorporación constitucional específica de que la seguridad es un derecho del hombre y del ciudadano frente al Estado, a diferencia del texto actual que implica esta referencia, pero que no la precisa como una garantía individual. Creemos que la seguridad pública es, acaso, la principalísima función a cargo del Estado.

Esta función primordial del Estado se encuentra normativamente dispersa y operativamente confusa y está basada, en la práctica, en lealtades políticas y personales, en negociaciones de compromisos e intereses que en el mejor de los casos pudieran ser buenos, pero que nada tienen que ver con la esencia del hombre, de la sociedad y del Estado que demandan un tratamiento objetivo y no de complicidades personales o políticas que, al reclamarse su cumplimiento, crean amplios márgenes de impunidad para beneficiar a intereses personales, ideológicos o políticos. Esta política de compromisos lleva a los actores de la seguridad a tener un grado de autonomía en la administración de recursos y decisiones que crean canales y redes operativas, administrativas y legales en donde se hace depender la seguridad de exigencias de los intereses que con frecuencia entran en conflicto y que definitivamente ponen en riesgo no sólo el Estado de derecho, sino la seguridad del individuo y de la sociedad.

¿A qué ha llevado esta falta de congruencia? A que la sociedad no confíe en el aparato del Estado que le ofrece seguridad. Hay una realidad, pero también una percepción de que el Estado, de alguna manera, interactúa con los ilícitos; por lo tanto, hay un cansancio social y un hartazgo no solamente por las razones que ya mencioné, sino porque hombres y mujeres como gobernados están absolutamente marginados de la planeación y la operación de la seguridad. El ciudadano carece de recursos sociales para mediar entre la vulneración de sus derechos fundamentales y la prevención o corrección a cargo del Estado. El hombre y la mujer comunes y corrientes solamente son actores para recibir la fuerza positiva del Estado, ya sea en calidad de sujeto activo del delito o de víctima de éste. En ningún caso puede mediar; por lo tanto la gente no denuncia, no declara, no previene, no participa, no nada. Muchas de las propuestas que teóricos y aun de la ley se basan en “registros de los policías”, en lugar de registrar a delincuentes, de vigilancia recalcitrante de los empleados, cocineras, choferes, jardineros, telefonistas, sin equiparar, además, a los altos funcionarios y altos dirigentes de empresa, llegan al extremo de regular actualmente la vigilancia de las acciones de los funcionarios del Estado a través de contralorías que dependen del Poder Ejecutivo mismo, al cual se encarga de vigilar y en su caso castigar. También se piensa en *razzias* que molestan a los ciudadanos, pero difícilmente se piensa en *razzias* en las grandes empresas o en las oficinas públicas. Pareciera que la delincuencia solamente se encuentra abajo y quien sabe si esté arriba. Pero evidentemente el hombre está en

toda la estructura social y no solamente en la parte débil como pudiera ser el desempleo, la ignorancia, la pobreza o la debilidad física o mental.

Una regulación jurídica del Estado es la reforma a los artículos 21 y 73, fracción XXIII constitucionales, del 31 de diciembre de 1994, que crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública y establece acciones contra los delincuentes y enfoca sus actividades mediante la prevención, la procuración de justicia y la readaptación social de quien ha infringido la ley.

Es interesante notar cómo nuestro sistema jurídico, a través de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del 11 de diciembre de 1995, sólo propone eso: la coordinación. Me parece que esto quebranta uno de los principios fundamentales del Derecho: el carácter imperativo de la ley, creo que la ley por esencia no permite coordinar, sino establece imperativamente obligaciones. Tal es el caso en la operación práctica que en el ejercicio democrático, si una entidad federativa es gobernada por miembros de un partido político diferente al que profesan otras entidades federativas o la Federación difícilmente se dará la “coordinación”, a menos que se llegue a arreglos, “toma y daca” para negociar la aplicación de la ley. Este concepto de coordinación para atacar al delincuente exige un cambio radical. Para muestra de esto el artículo 11 de la ley referida establece que: “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 y en las demás instancias de coordinación”. Desde luego, si se toman en cuenta las diferentes áreas de competencia, soberanía y autonomía. ¿Qué será mayor, la soberanía y la autonomía de los estados o “la coordinación”?

Otra manera del Estado de oponerse a la inseguridad fue la creación de la Ley de la Policía Federal Preventiva (4 de enero de 1999), en donde se crea una superpolicía preventiva con algunas funciones persecutorias del delincuente y propicia el empalme de actividades y facultades con las policías ministeriales federal y estatales, el Ministerio Público y los gobiernos de los estados, excluyendo particularmente la materia electoral. La propuesta que he formulado desde hace tiempo en conferencias, clases y seminarios en la materia, consiste en formar una policía federal preventiva con facultades amplias, jurídicamente hablando. Desde luego que para ello se necesita un cambio de mentalidad y esta propuesta sería motivo de un análisis aparte. Al respecto, simplemente, refiere notas periodísticas, de todos conocidas, en donde en el Distrito Federal algunos grupos de ciuda-

danos piden desesperadamente la intervención de la Policía Federal Preventiva porque la prefieren a la Policía Preventiva del Distrito Federal. No existe diferencia operativa ni jurídica que pudiera fundamentar esta preferencia, sin embargo, es evidente que es un asunto de percepción y que habría que concretarla en razones jurídicas.

El marco jurídico se constituye además por los siguientes preceptos:

A) El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato

...

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

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 actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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”.

B) El Artículo 102 apartado “A” de la Constitución establece que:

“La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado o,

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y por lo mismo a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; ...; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la Administración de Justicia sea pronta y expedita ...”.

C) El artículo 103 constitucional ordena:

“Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. ...;
- III. ...”.

D) El artículo 104 constitucional señala que:

“Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

- I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. ...;
- I-b.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo...;
- II. ...;
- III. De aquéllas en que la Federación fuese parte;
- IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- V. ...
- VI. De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular”.

E) El artículo 105 constitucional señala que:

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral se susciten entre:
 - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal
 - b) La Federación y un Municipio
 - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente sean como órganos federales o del Distrito Federal;

- d) Un Estado y otro,
- e) Un Estado y el Distrito Federal
- f) El Distrito Federal y un Municipio;
- g) Dos Municipios de diversos Estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) ...;
- j) ...;
- k) ...;

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta constitución ...”

F) El artículo 106 constitucional establece que:

“Corresponde el Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal”.

G) La reforma a los artículos 21 y 73, fracción XXIII de la Constitución, que crea en nuestro país la norma constitucional que coordina y desarrolla una estrategia a través de una política nacional de seguridad pública.

H) Artículos 14, 16 y 20 de la Constitución, que garantizan los derechos establecidos a favor de los gobernados y que se resumen en:

- Irretroactividad de la ley
- Exacta aplicación de la ley penal
- Requerimiento de una ley previa a la comisión del delito
- Principio de legalidad
- Proceso adecuado a la ley
- Derecho a defensa

I) La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece en su artículo 9o. lo siguiente:

“Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios se coordinarán para integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- J) La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 7 de noviembre de 1996.
- K) Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1 de julio de 1993.
- L) Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.
- M) Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
- N) Instituciones de procuración de justicia.

En la agenda de los poderes Ejecutivo, federal y local, están registradas las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal. En todo caso, las instituciones de procuración de justicia se encuentran en el ámbito del Poder Ejecutivo.

- O) Poder Judicial de la Federación. En el Distrito Federal y en los estados de la República está integrado por un Tribunal Superior de Justicia; están organizados en juzgados de primera instancia por materia; conocerán en segunda instancia las salas de estos tribunales que también están organizados por materia. En el Distrito Federal están formados por juzgados de paz que conocen asuntos en atención a la cuantía que determine la ley.
- P) La Secretaría de Seguridad Pública Federal, el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Q) Ministerio Público.

Es una institución jurídica indivisible ya que en materia federal el Procurador General de la República es el agente del Ministerio Público responsable último de las intervenciones que tengan sus auxiliares, que de la misma manera se denominan como agentes del Ministerio Público. En el ámbito del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal es el agente del Ministerio Público responsable último de las actuaciones que tengan sus auxiliares, a los cuales se les llamará también agentes del Ministerio Público.

En México se considera al Ministerio Público como representante de la sociedad, tanto en los juicios civiles, familiares, de arrendamiento inmobiliario, concursales, etcétera.

En materia federal, la fracción II del artículo 5o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala la intervención del Ministerio Público como representante de la Federación en todos los negocios en que aquélla se aparte o tenga interés jurídico.

En el fuero común el Código Civil le otorga al Ministerio Público funciones de vigilante de asuntos de interés público y privado, representando a quienes no estén presentes en los juicios que se litiguen; representa también los intereses de los incapacitados.

El Ministerio Público también interviene en otros asuntos, por ejemplo, cuando se afectan derechos de familia; en juntas de avenencia de cónyuges en proceso de divorcio; en apertura de testamento público cerrado; en la venta de bienes propiedad de menores o incapacitados y en otros casos parecidos.

EL CARÁCTER DEL HOMBRE Y LA SEGURIDAD

Habría que reconocer que en el campo de la práctica la autoridad está siendo rebasada diariamente en todos sus niveles por la delincuencia, desde la “ratonera” hasta la más sofisticada. No en pocas ocasiones ha quedado demostrada la participación de las autoridades judiciales en la preparación y comisión de ilícitos. Hay casos muy sonados como son: Comandante de la PJF González Calderoni, actualmente informante de la DEA, quien era compadre de Miguel Ángel Félix Gallardo (narcotraficante); José Antonio Zorrilla Pérez, Director de la Dirección Federal de Seguridad, Alfredo Ríos Galeana, ex jefe del Batallón de Radio Patrullas del Estado de México, prófugo, entre otros muchos.

Es evidente que la ley por sí sola no es suficiente para lograr el orden social y el cumplimiento de los valores o principios del individuo y de la sociedad en general. La norma jurídica es el marco, la forma, que demanda un contenido que corresponde a una realidad que se regula. No basta administrar la legalidad, hay que administrar la justicia y el orden social de las cosas. En el *sustratum* de las cosas están los derechos del ser humano inherentes a su naturaleza que implican carácter y valores fundamentales, como:

- Identidad del hombre
- Identidad del ciudadano
- Dignidad
- Integridad
- Justicia
- Libertad

Debe haber equilibrio entre los valores del hombre, como objeto de la normatividad; la normatividad jurídica en sí y la realidad social, motivo de la regulación. A partir de los valores la normatividad jurídica habrá de establecer postulados normativos que tomen en cuenta la realidad para hacerla vivible. No es que la conducta se amolde a la norma, sino que ésta tome en cuenta valores del individuo y se amolde a una realidad, la cual hay que conducir, corregir y poner en práctica para que instruya sabiamente a los estratos y grupos sociales.

Al respecto, ponemos como ejemplo la necesidad de una normatividad jurídica y una estrategia operativa para establecer las bases de operación social de las 1,328 sucursales bancarias, que según datos de la Asociación de Banqueros de México existen en la Ciudad de México. En este caso, el establecimiento de sucursales obedece a una estrategia comercial y de negocios de los bancos, estrategia que no puede estar condicionada, creo, por una regulación en materia de seguridad, sino que el Estado, a través de sus órganos de seguridad, debería amoldarse con fundamento en valores inamovibles a la operación de tales agencias bancarias, y garantizar su operación, y no solamente su operación, sino la libre voluntad, circulación, manejo y operación que los habitantes de la República Mexicana hagan de los servicios bancarios. Este mismo ejemplo se puede repetir en relación con torterías, restaurantes, cines, joyerías, escuelas, universidades, etcétera.

En el lenguaje de Miguel Arcila Montoya existe la necesidad de “adecuar las normas a las situaciones humanas y sociales que pretende regular” con el fin de obviar el puente que la tradición ha querido crear y sostener entre el ser y el deber ser.

En el análisis de la esencia del concepto a los valores se ha venido variando su contenido, que van desde la naturaleza de las cosas, la voluntad Divina, pasando por la razón humana, la voluntad del pueblo, las necesidades y hechos de la realidad.

REFERENCIA SOCIOLÓGICA

El filósofo Samuel Ramos, en su obra *El perfil del hombre y la cultura en México*, Colección Austral, pp. 42, habla de la influencia de la cultura francesa en el México del siglo XIX, que tiene sus frutos en el México de hoy, donde “la ley adquiere el prestigio de un fetiche intocable; pero como la movilidad de la vida no se deja apresar dentro de fórmulas rígidas, rompe a cada momento la legalidad”.

El autor refiere a un conocido escritor francés que dice: “Nunca he oído hablar tanto de Constitución –dice André Siegfried– como en esos países en donde la Constitución se viola todos los días. Eminentes juristas discuten seria y concienzudamente la significación de los textos de los cuales los políticos se burlan, y si uno sonríe, los doctores apuntan con el dedo los artículos que son la garantía del Derecho. La ley no tiene majestad sino en las palabras”.

El autor de referencia hace consistir la rebelión innata en la raza latinoamericana a la “falta de vida interior a estos hombres dominados por las sollicitaciones del exterior, por el tumulto de la política; no se encuentran entre ellos ni grandes líricos, ni grandes místicos. Frente a las realidades vulgares, ellos levantan su individualismo exasperado”.

Por otro lado, hemos de considerar el carácter rebelde del mexicano, renuente a todo ordenamiento legal y a todo concepto de autoridad como parte de su cultura, por lo tanto, parte de la historia, la propia y la nacional.

Frente a esta realidad sociológica que deviene en una acción antisocial, que va desde autoridades a los más sencillos habitantes de la nación, proponemos la instrucción o mentoría de los cuadros de administración pública, en este caso, particularmente los servidores encargados de la seguridad, con el propósito de hacerlos conscientes del modelo de carácter nacional que con toda precisión Octavio Paz, Agustín Yáñez, Samuel Ramos y otros distinguidos escritores y filósofos han descrito. Yo creo que ese sino histórico de un carácter sin valores puede cambiar a través del análisis introspectivo y del reconocimiento de los errores que van desde los del Estado, gobierno y sociedad hasta los propios de la familia y del individuo que le impiden tener identidad y dignidad, entre otros rasgos de carácter y de valor.

REFERENCIA KANTIANA

La naturaleza del hombre, según Emanuel Kant, nada tiene que ver con una naturaleza universal cósmica, sino que se deriva de una “necesidad humana moral. Lo esencial en él es la ley moral y la ley moral va a ser el origen de todo el orden jurídico”. Kant niega que el orden humano natural se regule por la naturaleza cósmica de la cual el hombre es parte, sino dice que el hombre tiene su propia naturaleza, separada de la cósmica, capaz de autodeterminarse. Esa autodeterminación está limitada por la libertad de los demás, por lo cual se despierta un ambiente de libertad, sin invadir la esfera de libertad de los otros. Así, el hombre se autodetermina y se somete a leyes creadas por el hombre siempre ajeno al influjo de leyes cósmicas o divinas. El hombre produce su ley, el hombre se labra su propio destino. En Kant la autonomía de la voluntad es el principio de todas las leyes morales y, por lo tanto, el origen de todos los deberes; a esto le llama imperativo moral, definido en la siguiente manera: “Obra de tal modo que la máxima de tu voluntad pueda valer siempre al mismo tiempo como principio de una legislación universal”. Esa ley moral kantiana es la fuente de todo derecho que, como ya dijimos, se fundamenta en la autonomía de la voluntad aunque la normatividad se genere por alguien ajeno al individuo regulado, situación que se conoce como heteronomía. Por lo tanto, el derecho legislado por otros ajenos al individuo rompe en Kant el concepto de autonomía de la voluntad. Por lo que “mientras estemos regidos por el derecho no seremos libres”.

De alguna manera la norma jurídica es una expresión brutal de fuerza que mediante el concepto de deber jurídico obliga al individuo a hacer cosas que en su naturaleza desviada o no bien formada no puede hacer. Dicho de otra manera, choca el carácter del individuo con la norma jurídica, con un agregado importante de la cultura que generalmente choca también contra la normatividad jurídica. Un ejemplo de atavismo cultural es considerar a los estereotipos sociales como modelos de conducta, por ejemplo, la imitación social del “hombre Marlboro” de quien es “totalmente Palacio” y ocupar como nación el primer lugar en el consumo de refresco de Cola; considerar al trabajo como un castigo de Dios; pensar que la pobreza equivale a una virtud teologal y otras muchísimas conductas semejantes.

Así, la regulación jurídica, más petrificada que movable, es superada con mucho por la realidad física y psicológica, por los hábitos sociales, las tradiciones, las condiciones económicas, por los atavismos culturales, por

el carácter no cabalmente formado del hombre y la mujer asociados con lo mexicano.

No podemos aspirar a una regulación jurídica de los hechos sociales característicos de la inseguridad con conductas erráticas no sólo de la mal formada cultura de seguridad de lo mexicano, sino de las propuestas jurídico-legislativas que como queda comprobado en la poca atinada acción legislativa del periodo del 2001, en la nación mexicana, muestran contradicciones profundas entre el ser de lo mexicano, el querer ser de lo jurídico y la realidad social por estratos y por regiones que, todas juntas, como en un gran remolino entran en colisión.

REFERENCIA AXIOLÓGICA

Es un hecho incuestionable que la geopolítica, la geoeconómica, la geosocial y geojurídica son factores fundamentales para el establecimiento de una adecuada normatividad y operación de las medidas políticas, sociales y estrictamente jurídicas que en un momento dado se requieran para atender determinada problemática. Al efecto, es indudable que se necesita la admisión de datos reales como son el clima, las microrregiones económicas y sociales de una comunidad, que junto con los hechos históricos económicos y socioculturales determinan la eficacia de la normatividad para hacer que, por naturaleza, el individuo vea en la norma jurídica un propósito de ubicación individual y social que resuelve problemas, proporciona opciones y establece propósitos constructivos hacia el futuro. Inclusive el individuo que se encuadra dentro del supuesto de un acto delictivo tendría derecho a recibir opciones que le proporcionen una nueva enseñanza y una corrección de la conducta desviada. Este planteamiento pone a la víctima como sujeto de derechos subjetivos altamente minuciosos y relacionados con los datos geosociales, geopolíticos, geojurídicos, geoeconómicos.

Helmut Coing, en su obra *Fundamentos de filosofía del derecho*. Barcelona, Ediciones Ariel, 1961, afirma que toda normatividad o regulación jurídica “parte de la noción de los valores, de los cuales destaca, para servir de centro del derecho, a la justicia. Pero son en definitiva, el valor de la persona humana, como idea de la dignidad humana que se ha ido desarrollando en la humanidad”.

Consideramos que es fundamental poder desarrollar la doctrina de valores del individuo a fin de hacer depender de los valores toda concepción verdadera de lo que es la seguridad pública.

Son los valores inamovibles factores de la existencia del ser, el sujeto por proteger, a la vez que el detonante para que el orden jurídico pueda darse sin menoscabo del hombre mismo. El primer valor es la identidad, sin la cual el hombre no es. Al hombre se le otorga seguridad por parte del Estado, por lo que es, no por lo que hace o por lo que tiene. Como resultado de la identidad el hombre tiene dignidad. Esa dignidad que identifica al individuo con un modelo original le permite también al sistema de derecho desarrollar toda su operación y estrategia a partir del reconocimiento de la dignidad propia y la de los otros, cualesquiera que sea su denominación. Todos derivamos y dependemos del mismo molde y eso nos da dignidad. Por lo tanto el respeto al derecho subjetivo de otro no depende de lo que haga o deje de hacer el otro, sino de su naturaleza (identidad).

Como consecuencia de la dignidad el individuo tiene la facultad de poder desarrollar la actividad productiva y de administración de sus recursos propios, creando y fortaleciendo el concepto de integridad que no es sino la capacidad de administrar recursos.

En la parte final de este planteamiento axiológico está la libertad que es la capacidad que tiene el individuo para no ser codependiente ni adicto de nada ni de nadie.

Si el planteamiento lo hacemos a partir de los valores que constituyen, en el lenguaje de Samuel Ramos, la vida interior del hombre entonces nos será más fácil conocer el origen de la problemática y sus posibles soluciones.

De una manera simple el origen del problema podría ubicarse en la ausencia de valores o en la tergiversación de los valores universales, tan objetivos como los que mencioné.

No debemos confundir lo que es un valor con lo que es una norma jurídica. La norma jurídica produce la ley, pero la ley no libera sino condena; no salva, sino mata; en el lenguaje de San Pablo: *La letra mata, mas el espíritu vivifica*.

Esta misma idea en la doctrina de Welzel se presenta como una regulación justa que se da cuando “se toman en cuenta las circunstancias empíricas temporalmente condicionadas, que se dan para el período durante el cual esas circunstancias se mantienen”.

Dentro de esas consideraciones la más importante es la persona humana y la proclamación del valor absoluto de su identidad y su dignidad para proponer una conclusión de que el hombre es un fin en sí.

Creemos que la ventaja de fundar las soluciones que aquí y en otros textos y en ocasiones se propongan consiste en el mérito de señalar principios que servirán de base para encontrar el orden inherente a los valores aplicados a una realidad que es secundaria a los fundamentos axiológicos del hombre.

La equidad es otro de los valores universales que sirve de modelo para la integración creadora del derecho correspondiente a la interpretación.

REFERENCIA ESPIRITUAL

Creo que el ser del hombre contiene en sí una naturaleza espiritual capaz de experimentar un cambio verdadero. ¿Por qué hablo de un cambio verdadero? Porque quiero diferenciar de un cambio aleatorio que caracteriza al pensamiento evolucionista que sostiene que las cosas, en este caso la seguridad, puede llegar a mejorarse si se aplica la ley de las probabilidades, la del acierto y el error, la del cambio aleatorio. Creemos que este enfoque que ha funcionado así durante décadas nos ha demostrado que los resultados son bastante magros. Hay cientos de secuestros que son más que los que eran apenas hace una década; la amenaza de la delincuencia organizada está vigente hoy en mayor proporción que lo que estuvo antes; hay mayor pobreza hoy que ayer, y hoy hay mayor desaliento y desesperanza de cara a los planteamientos de solución política a los problemas que aquejan a las naciones.

El hombre no crea los valores como quiere el existencialista Jean Paul Sartre.

Tampoco acierta Poulantzas cuando dice que: “Son los hombres quienes con su actividad en el interior de un mundo natural, material y práctico, en su lucha por la humanización de la naturaleza fundan su propia historia que lo lleva a la conquista para la satisfacción de sus necesidades”.

Sin embargo, opinamos que los valores se derivan de un modelo creado que le da propósito y rumbo y que trasciende, va más allá de lo que el hombre pueda crear, formar o proponer. Ciertamente los valores le dan al hombre su identidad, pero son valores que no se derivan de un acto de autonomía, sino que reflejan un modelo que va más allá de lo que es el hombre como criatura. Cuando el hombre, en lo individual o en lo social, se sabe parte de un proyecto creativo, sabe que su propia naturaleza lo lleva a

mantener un orden espiritual de las cosas. No hacerlo, no respetar por naturaleza el orden establecido es contra su naturaleza y puede llegar a presentar un modelo atípico.

Querer mejorar o corregir el modelo sin regresar al propósito original (identidad) es atentar contra la estructura natural y espiritual de las cosas.

¿Por qué pensamos que las soluciones externas no resuelven definitivamente el problema de la seguridad? Es en razón de que el hombre tiene espiritualidad y racionalidad a diferencia de los animales irracionales. El hombre por naturaleza espiritual conoce y dirige su conducta y distingue entre lo falso y lo verdadero.

Así que tenemos tres posiciones:

- 1) La regulación de la conducta en relación con la inseguridad, a través de la ley.
- 2) La tendencia de la sociedad de acuerdo con la naturaleza de los hechos y de las cosas.
- 3) Por una toma de conciencia espiritual que empieza con lo que podemos llamar un cambio de nacimiento, o un cambio de origen, o un cambio que insta a que todo sea nuevo; obedece este cambio a una motivación espiritual, esto es, a una motivación interior.

La pregunta sería: ¿El hombre como parte de una sociedad regula su hacer o no hacer por normas, reglas de conducta, o nueva naturaleza espiritual?

Cuando las circunstancias que nos rodean provocan que las normas jurídicas (deber ser) se cumplan o no entonces existe la posibilidad de su observancia o no. Este plantamiento nos lleva a la conclusión de que la norma por sí misma al ser intérprete de una realidad social multiinfluciada nunca alcanzará la talla de un hombre interior que ha experimentado un nuevo cambio. Sin nuevo cambio, sin nuevo nacimiento ninguna norma, por muy sancionadora que parezca, o que lo sea, podrá hacer posible que se abata la inseguridad o se prevenga el desgaste del Estado de derecho. La normatividad jurídica, al ser intérprete del deber ser moral o de la naturaleza de las cosas, tiene, en la mayoría de los casos, falta de positividad, denominada: impunidad. Por eso, lo mejor es responder a la tendencia del espíritu para construir, a partir de principios o valores establecidos previa-

mente, un sistema jurídico completo y, sobre todo, eficaz. Este enfoque equivaldría no solamente a humanizar el derecho en el campo de la seguridad, sino a hacerlo efectivo. Ese cambio nuevo o nuevo nacimiento tiene que experimentarlo no solamente el gobernado, sino la autoridad y, en su caso, la víctima del ilícito.

El deber ser de la norma debe complementarse con la naturaleza del cambio de pensamiento y de estructura.

Ese nuevo hombre establece por su propia nueva naturaleza derechos que le son inherentes, por ejemplo, el derecho a la vida, el derecho a no ser torturado, el derecho a no ser secuestrado, atacado o violentado de cualquier manera, lo que desfigura su identidad. El no hacerlo o el no evitar que alguien violente el modelo equivale a atentar contra la esencia y naturaleza del nuevo hombre. Por eso, si alguien atenta, por un lado, y, por el otro, el Estado responde con normatividad, o con naturaleza fáctica de eventos supuestamente correctivos, pero ineficaces, se colocarán ambos: individuo agresor o infractor y Estado permisivo o ineficaz, en dos lados de un arma forjada contra la esencia misma del nuevo hombre.

Así es que si hablamos de un nuevo hombre, como tendríamos que hablar de una nueva naturaleza de las cosas, de un nuevo orden normativo, de una nueva naturaleza, porque la naturaleza de la vida, que es la naturaleza del hombre nuevo debe ser privilegiada frente a la letra de la ley o la fatalidad de una realidad social alterada y manipulada por agentes destructores del hombre y de la sociedad que surgen de la descomposición de la esencia, de la naturaleza de las cosas y de la cultura del hombre a la que pertenece indudablemente la regulación de la conducta.

Toda ley, toda operación, toda justicia que se precie de defender el orden jurídico y la sustancia de las cosas, debe obedecer a un principio de identidad del hombre con su modelo creador. Lo que importa es este modelo creador y no la actividad delictiva o no, del hombre y del Estado.

El problema del Estado en el campo de la seguridad es atender como propósito y como método a la creación de un nuevo hombre y nuevos principios legislativos, porque a la fecha las leyes se han convertido en actos de conformidad con la política o con necesidades del momento, y producido medidas, cada tiempo con el único y exclusivo propósito de superar situaciones coyunturales y absolutamente concretas.

El sustento de la actividad legislativa es de carácter político, mismo que como todos sabemos está rodeado de un halo de incredulidad por parte de los gobernados y de descontento político y, por lo tanto, se da no sola-

mente la pérdida del concepto de la autoridad del gobernante, sino la evidente equivocación de un modelo aleatorio, del acierto y del error que no ha atinado ni atinará a encontrar la solución a la inseguridad. En nuestro sistema actual toda resolución legislativa y judicial, por esencia, tiene una contaminación política, ya sea en el planteamiento teórico del supuesto jurídico o en la positivización del derecho, aplicándolo prácticamente. La desconfianza se da frente al legislador, pero también frente al aparato preventivo y frente al juez.

Por lo general, damos prioridad a la sistematización, cada vez más racional y el endurecimiento de las sanciones y el incremento de los tipos de delito, como elementos esenciales para mejorar el ataque a la inseguridad. Pero lo único que sucede es que estamos sistematizando y racionalizando la corrupción y la certeza de un sistema que tiene eso, certeza jurídica, pero no validez verdadera. Las normas de Derecho Positivo y las propuestas de operación basadas en esas normas son instrumentos prácticos, elaborados y contruidos por el hombre, producidos por los despropósitos de una organización social que ha demostrado su fracaso. El propósito generalmente aceptado es la convivencia, la cooperación social, el bienestar general o el bien común. Sin embargo, se soslaya el valor fundamental del hombre que es su identidad con su modelo de creación, el cual es intrínsecamente digno, íntegro y libre. Este anhelo de volver al modelo de creación se basa en que al ser nuevo esa novedad de vida tiene que renovarse permanentemente.

La pregunta sería: ¿debe el derecho habituarse a los hábitos, costumbres, sentimientos e instintos morales de una sociedad determinada o, por otro lado, el derecho es faro, principio inamovible que se da por encima de circunstancias y de necesidades coyunturales o aleatorias?

El estadista, el político y los funcionarios encargados de administrar justicia, incluyendo la seguridad, deben amoldarse o acondicionarse a los valores de la conducta individual y colectiva. Por encima de los hechos y de la estructura puramente formal, la actuación de quien dirige la justicia y la administra habrá de estar fundada en valores.

No hay muchas soluciones a la inseguridad, varían según la época o el lugar, porque los valores por proteger son los del hombre en dondequiera que se encuentren. No hay varias soluciones, cada una justificada, según su propio subjetivo designe que depende de un criterio político, en el mejor de los casos jurídico, cultural, sino que la solución responde a una estructura vital que afecta al hombre en su dimensión ontológica que busca el logro

y desarrollo del hombre bajo el signo de los valores. La decisión justa no se encuentra en la ley ni menos en la operación puramente profesional. Lo anterior solamente son herramientas que deben coincidir, estar enfocadas en la esencia del hombre nuevo que es producto de los valores, no importa si el sistema es de derecho consuetudinario o derecho escrito. No importa si la resolución es de conciencia o de formalismo estrictamente legal, porque lo que se buscaría es la realización plena del hombre, respondiendo a su estructura de creación, esto es, axiológica.

Las enseñanzas del pasado y de la realidad presente en la materia, así como la búsqueda y análisis de doctrinas *modus operandi* y legislaciones propias y de Derecho Comparado no son más que herramientas, instrumentos que están al servicio del hombre nuevo cimentado en valores. Si las soluciones son puramente jurídicas o puramente pragmáticas o puramente teóricas, o puramente operativas, sin apelar al hombre nuevo, fundado en valores, la política de seguridad, cualquiera que ésta sea, está condenada a producir soluciones teóricas destinadas a engendrar confusión y desaliento, impunidad y crecimiento de las cifras delictivas; medidas incapaces de resolver el problema de la inseguridad que desde el principio atentó contra el hombre nuevo creado esencialmente en valores.