



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DOCTORADO EN DERECHO

“Seguridad Pública vs. Seguridad Ciudadana.
Un análisis normativo federal mexicano y
propuesta de Instrumentación para México.”

Tesis presentada para obtener el título de
Doctor en Derecho

Presenta:

MTRO. JESÚS MUÑOZ CASTELLANOS

ASESOR DE LA TESIS

DR. ARTURO RIVERA PINEDA

Junio 2018

BUAP



BUAP

Oficio: SIEPD/271/2018.

Asunto: Asignación de Sínodo.

MTRA. MARÍA ELENA RUÍZ VELASCO
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA B.U.A.P.
P R E S E N T E.

Distinguida Maestra:

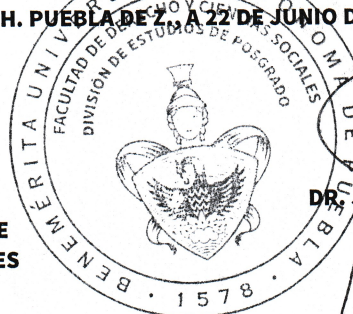
Nos permitimos comunicarle que se ha designado como Jurado de Examen para obtener el Grado Académico de Doctorado en Derecho del **Mtro. Jesús Muñoz Castellanos** el siguiente Sínodo:

DR. ARTURO RIVERA PINEDA.....(PRESIDENTE)
DR. PAULINO ERNESTO ARELLANES JIMÉNEZ.....(SECRETARIO)
DR. GABRIEL PEREZ GALMICHE.....(VOCAL 1)
DR. ANTONIO SÁNCHEZ BUGARIN.....(VOCAL 2)
DR. ADRIAN GIMATE WESH.....(VOCAL 3)

Lo anterior con fundamento en los artículos 90 fracción I, 92, 95 fracción I, 96, 98 del Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. El examen antes mencionado se realizará el día 07 de Agosto del año en curso, a las 10:30 hrs. en esta Unidad Académica.

DR. LUIS OCHOA BILBAO
DIRECTOR DE LA FACULTAD DE
DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ATENTAMENTE
"PENSAR BIEN PARA VIVIR MEJOR"
H. PUEBLA DE 21 A 22 DE JUNIO DE 2018.



DR. JORGE ALBERTO CALLES SANTILLANA
SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN
Y ESTUDIO DE POSGRADO

c.c.p. Mtra. María Catalina Paulina Medellín Sánchez. Coordinación de Titulación y Egreso de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
c.c.p. Mtro. Alejandro Adrián Rebollar Mier. Secretario Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
c.c.p. Dr. David Santacruz Morales. Coordinador del Doctorado en Derecho
c.c.p. Archivo

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	IV
-------------------	----

CAPÍTULO PRIMERO

IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE CONCEPTOS EN MATERIA DE SEGURIDAD

1.1. Introducción.....	1
1.2. Seguridad Nacional.....	2
1.3. Seguridad Pública.....	6
1.3.1. ¿Función o Servicio Público? El paradigma de la Seguridad Privada	6
1.3.2. Ejecutores	12
1.3.3. Interpretación del artículo 21 constitucional federal mexicano	14
1.3.4. Del mando policial en los tres órdenes de Gobierno mexicano.....	19
1.3.5. Concepto	23
1.4. Seguridad Ciudadana.....	25
1.4.1. Una breve objeción teórica a la Seguridad Ciudadana y su relación con la Seguridad Privada.....	32
1.5. Asimilación y campo de acción de la Seguridad Nacional, Pública y Ciudadana	37

CAPÍTULO SEGUNDO

ALGUNOS MODELOS POLICIALES EN EL MUNDO

3.1. Iberoamérica.....	45
3.1.1. Colombia.....	48
3.1.2. Chile.....	57
3.1.3. Perú.....	66
3.2. Europa.....	77
3.2.1. España	81
3.2.2. Francia	91
3.2.3. Alemania.....	98

CAPÍTULO TERCERO

ELEMENTOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y PÚBLICA, SUS CONTRASTES

4.1. Política criminológica o Política criminal.....	104
4.2. Prevención del delito o Prevención social de la violencia.....	117

4.3. Reflexión normativo – científica sobre la política de prevención actual en México	130
CAPÍTULO CUARTO	
MODELO POLICIAL MEXICANO	
2.1. Antecedentes y crisis del modelo tradicional.....	148
2.2. Sistema Integral de Desarrollo Policial.....	162
2.3. Panorama de las estructuras Policiales Federal y locales.....	174
2.3.1. Policía de Proximidad	178
2.3.1. Gendarmería.....	184
2.4. Análisis cuantitativo del nuevo modelo policial mexicano	188
CAPÍTULO CINCO	
PROPUESTA	
DE MODELO HÍBRIDO DE SEGURIDAD PARA MÉXICO	
5.1. Adecuación normativa y su justificación académica	199
FUENTES DE CONSULTA	223

INTRODUCCIÓN

Hablar del surgimiento del Estado como ente jurídico, independientemente de las implicaciones históricas, sociológicas, jurídicas, entre otras que pudiesen traerse a colación, resulta imprescindible para este trabajo de investigación establecerse en el análisis del término “seguridad” en su más amplia acepción, pues éste es y ha sido el pilar fundamental de cualquier organización social, implicando una condición *sine qua non* que permite el desarrollo y disfrute armónico de todo el catálogo normativo que cada organización estatal en determinado tiempo y lugar pueda ofrecer y garantizar para sus gobernados.

Habitualmente gracias a la mediatización y el discurso popular, se da por hecho la comprensión genérica del término “seguridad”, en el que sus implicaciones, delimitaciones e incluso clasificaciones llegan a ser confundidas entre sí, pues una vez que se logra delimitar el término “seguridad”, se torna mucho más complejo cuando se añade un adjetivo al mismo, tales como “pública”, “ciudadana”, “nacional”, pero incluso confundiéndose gravemente con otros modelos que poco o nada tienen que ver como es el caso de “humana” o “social”.

La “seguridad” comprendida como una certeza sobre algo o alguien, cuando es trasladada al campo de las atribuciones estatales, de manera inconcusa adquiere un adjetivo de los ya mencionados, cuya implicación no es simple y llanamente resultado de una ocurrencia legislativa, o por lo menos no debe ser así, pues cada calificativo infiere el modelo que el aparato estatal emprenderá para garantizar la certeza sobre determinada condición social.

Indiscutiblemente esto no puede pasar por alto para el campo científico de la investigación en las ciencias sociales, y ello es eje en este trabajo, pues el tratamiento científico de los modelos de seguridad, aunque ya existe, aún puede considerarse austero a nivel global, y México no escapa a ésta tendencia, pues el análisis a ésta disciplina, se limita en la mayoría de los casos a un somero estudio normativo que carece de bases dogmáticas locales, y me refiero a “locales” desde

el punto de vista estatal, ya que es a partir de las condiciones sociales prevalecientes en determinada zona, que es posible construir un concepto válido de seguridad “pública”, “ciudadana”, “nacional” etc. que sea plenamente operativo y válido, que permita diseñar estrategias eficaces que contribuyan a alcanzar los objetivos de la seguridad.

Uno de los modelos más empleados a nivel normativo es el de “seguridad pública”, por lo que delimitar e identificar el término, distinguiéndolo de otros afines, tales como “seguridad nacional” y “seguridad ciudadana”, es fundamental para poder ubicar al lector en el campo de acción que se pretende desarrollar. A través de esta investigación, se logra consolidar una descripción aproximada de seguridad pública para México, su naturaleza, y los rubros que ésta comprende, incluyendo la diferenciación que a nivel dogmático debe hacerse entre una función y servicio público, pues en éste último caso es en donde se da cabida a los servicios de seguridad privada de los que nulo tratamiento se ha recibido a nivel constitucional, pero que es plenamente operativa a través de normatividad federal.

Es a nivel normativo, que se detecta el ostracismo legislativo para definir la seguridad pública y precisar sus fines y alcances, detectando que es hasta el año de 1994 que se incluye por primera vez éste término dentro del catálogo de entonces garantías individuales, denominadas a partir del 2011 como derechos humanos. Éste fenómeno ha propiciado que durante décadas el tratamiento de la seguridad pública para México se haya desarrollado sobre la base de la aproximación, del error y el acierto, y que su ejecución se desarrollase de manera empírica sin fundamentos dogmáticos que sirviesen de soporte al aparato normativo, consecuentemente dejando en manos de cada administración pública, la implementación de planes y programas que tienden a aliviar la percepción de inseguridad prevaleciente en México.

La reforma constitucional mexicana del año 2008, involucra un cambio en un sistema integral de seguridad y justicia que promueve una articulación proactiva entre los subsistemas de seguridad, procuración de justicia, impartición de justicia,

y ejecución de las penas a través de los modelos penitenciarios. Esto se traduce en que la función de cada uno de estos subsistemas, garantiza el éxito integral de la reforma constitucional, siendo el modelo de seguridad la base del sistema. Por ello es que se instrumenta en México una estrategia de seguridad coordinada entre los tres órdenes de gobierno, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el que el objetivo común se basa en la homologación de procedimientos seguidos por las Instituciones de Seguridad Pública, centralizados todos ello por el gobierno federal. En este punto en particular, el denominado Nuevo Modelo Policial, plantea estrategias tales como el Sistema Integral de Desarrollo Policial, que pretende redignificar la labor policial; pero también importa figuras creadas en otros países en cuyos modelos de seguridad la característica prevalente es la prevención, como lo es la Gendarmería y la Proximidad Social, pretendiendo adecuarlas a un modelo de seguridad en el que la reacción es la característica más destacable.

A nivel constitucional, el análisis que se desarrolla, hace patente el rezago que México mantiene en seguridad pública, pues se aprecia que las reformas emprendidas, se han hecho de manera desorganizada, pasando por alto una precisión de lo que es la seguridad pública para México, sus objetivos, naturaleza, alcances, y ejecutores, aunado a una función acéfala, pues se desprende una carencia de funciones por parte del Ejecutivo Federal en cuanto hace a la dirección y mando de la Policía Federal. Ello refleja que, las reformas implementadas en la materia, no son más que paliativos que en todo momento han pasado por alto un estudio científico y dogmático para una debida instrumentación de un modelo de seguridad concreta y firme que sea perfectible para la Nación.

Partiendo de éstas premisas, y considerando que México cuenta con una estrategia de seguridad que incluye reacción y prevención, en el que la reacción es mucho más patente que la labor preventiva, es oportuno analizar cuantitativamente, si ésta estrategia se encuentra acorde a los estándares internacionales en cuanto al estado de fuerza, pues sería precisamente el personal operativo la base de un modelo reactivo que pretende mantener el orden y la paz pública a través de la

represión. De los datos analizados, se desprende que a nivel nacional, no se cuenta con el mínimo de policías que la Organización de las Naciones Unidas ha establecido como óptimo por cada cien mil habitantes, confirmando que la mayoría de las entidades federativas tiene un déficit reactivo operando dentro de un modelo prevalentemente reactivo. A contrario sentido, se aprecia que en algunas otras entidades como el caso de la Ciudad de México, el número de policías por cada cien mil habitantes es rebasado en un trescientos por ciento, dato que a simple vista, podría confirmar que de ser eficaz el modelo de seguridad, la incidencia delictiva sería mínima en ésta región del país, sin embargo, éste y otros casos, dan como resultado que no existe una relación interdependiente entre el número de policías y la baja o alta de la incidencia delictiva.

Partiendo de lo anterior, es posible reconocer que el problema de la seguridad pública en México atiende a las incipientes condiciones científicas que se han desarrollado en esta materia para el país, por lo que aunque no es posible someter la seguridad de un territorio a un experimento social, se hace necesario e indispensable realizar estudios comparativos tanto fácticos como dogmáticos que permitan sentar bases para el desarrollo de la seguridad pública como una disciplina científica que refleje sus resultados tanto a nivel normativo como en la praxis, dejando de instrumentar el modelo de seguridad como un mero experimento sujeto a las políticas gubernamentales de poca duración que poco beneficio han generado tal y como se aprecia en lo ya manifestado.

Es por estas razones que la presente investigación se elabora como un esfuerzo científico de investigación normativa que pretende dar una perspectiva no fáctica, pero si dogmática de los modelos de seguridad que actualmente se ejecutan a nivel mundial y de forma muy específica en México, permitiendo al lector forjar un criterio general de la seguridad pública desde la óptica científica.

En este sentido, la investigación realizada en México hasta el momento es aún escasa, pues se ha centrado en el análisis e instrumentación de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia del año 2008, pero sin que se

trastoquen o sienten bases teóricas que contribuyan al desarrollo de la seguridad pública como una disciplina científica robusta que apoye los esfuerzos tanto normativo como fáctico.

La presente investigación retoma en un primer plano los trabajos realizados a nivel normativo y dogmático de algunos países Iberoamericanos, ello se justifica a partir de las características culturales que guardan históricamente estos países con México, específicamente Chile, Perú y Colombia; por otra parte se retoman los estudios realizados por algunos países Europeos tales como Francia, Alemania y España.

En todos estos casos, puede reconocerse que a la fecha no existe un autor que pueda considerarse como una autoridad dentro del tema, sin embargo, se deducen dos modelos de seguridad que son de aplicación a nivel mundial a saber, la seguridad pública y la seguridad ciudadana, ambos modelos son aplicados en Iberoamérica y Europa, saliendo de ésta generalidad países como Canadá y Estados Unidos, país que muy en particular desarrolla modelos de seguridad específicos para su territorio tales como la *Homeland Security* o la *Community Security*.

En un primer término debemos considerar que los modelos teóricos de seguridad que se someten a análisis son de forma exclusiva la seguridad pública y la ciudadana, pues para poder analizarlos adecuadamente y realizar un estudio comparativo favorable, se parte de que deben ser países pertenecientes a la familia Romano – Germánica, haciendo posible que las bases y estudios se desarrollen en una igualdad de condiciones y sean viables las conclusiones para México.

Así las cosas, del estudio de estas condiciones los estudios actuales nos confirman características prevalentes que deben ser objeto de estudio para cualquier modelo de seguridad, que son la prevención y la reacción, ambas características que aunque sean contrarias en su significado, coexisten armónicamente en los modelos de seguridad pública y ciudadana pero con una

prevalencia distinta en cada uno, lo que centra los estudios actuales en éstas dos condiciones y desentramar el contenido e interpretación de cada una.

Uno de los términos que surge actualmente en la literatura de este tipo, es la denominada Seguridad Humana, sin embargo, como se apreciará en ésta investigación, la misma no es objeto de estudio, no por considerar que la misma no tenga inferencia con la seguridad pública y ciudadana, sino que la génesis de la primera atiende al desarrollo humano planteado por los PNUD planteados por la ONU en la década de los noventa, y aunque ha pretendido traslaparse su estudio de forma generalizada a casi todas las ramas sociales, es cierto que ésta es producto de las políticas neoliberales que hayan su base teórica en los estudios originales de Milton Friedman Y Friedrich Hayek, de ahí que los modelos de seguridad que aquí se analizan no corresponden a políticas integrales de bienestar, sino centrados en el mantenimiento de la paz social a través de los modelos preventivo-reactivos existentes.

Esto permite como objetivo general, analizar de manera dialéctica dialéctica las características de la seguridad pública y ciudadana, observando simultáneamente el marco normativo vigente federal de México y su operatividad, a fin de elaborar una propuesta de modelo híbrido de Seguridad para México; lo que hace necesario que dado que en México no existe un estudio profundo de la seguridad, desarrollar objetivos específicos que parten de plantear conceptos de seguridad adecuados a México, se analice la seguridad ciudadana como un modelo de aplicación general, se identifiquen las características dogmáticas de cada modelo de seguridad, y así mismo se contrasten estas características entre sí. Aunado a lo anterior, una vez sentadas las bases anteriores y con un panorama claro de cada modelo de seguridad, la presente investigación se plantea analizar los modelos policiales de algunos países europeos (España, Francia y Alemania) e iberoamericanos (Colombia, Perú y Chile), llegando finalmente al análisis y eficacia del modelo policial mexicano de reciente implementación.

Con estos objetivos que se desarrollan en la presente investigación, se hace posible realizar una propuesta concreta de un modelo de seguridad para México que incluye tanto características de seguridad pública como ciudadana, pero cuyas bases sean retomadas de los análisis dogmáticos y fácticos, y sean instrumentadas no solo a nivel normativo sino de la praxis.

Cumpliendo cabalmente estos objetivos, en el desarrollo de la presente investigación, se resolverán preguntas básicas que son susceptibles de confusión permanente, tales como qué es la seguridad en su más amplia acepción, y de ahí poder responder qué es la seguridad pública y ciudadana. Con esta información, de manera local, se podrá responder cuál es el marco normativo a nivel federal en materia de seguridad para México, y el por qué de esta legislación, y resolver si es eficaz este modelo para el caso de México. Quizá la pregunta más importante que se resuelve al final de la presente investigación, será si es posible instrumentar la seguridad ciudadana para un complejo país como lo es México.

La labor de ésta investigación se centra totalmente en confirmar una hipótesis, que es si el nuevo modelo de seguridad pública mexicano a nivel normativo y operativo, resulta ineficaz en su ejecución, por lo que partiendo del análisis normativo y dogmático de la seguridad ciudadana y la pública es posible proponer un sistema híbrido tanto normativo como operativo de seguridad que retome las características aplicables a México de ambas, confirmando así también la necesidad de un tratamiento académico - científico de la Seguridad en México.

Para ello, el lector en la presente investigación observará que la misma se desarrolla dentro del método analítico y descriptivo, el primero de ellos resultando indispensable para tomar los elementos de cada modelo de seguridad y analizarlos de forma independiente; esto se apoya en el método descriptivo, a efecto de definir que la seguridad, clasificarla de acuerdo a sus características, y finalmente catalogar cada modelo de seguridad. Un método adicional que complementa ésta investigación, es el comparativo, el cual ayuda a colocar los modelos de seguridad

a nivel teórico y práctico en un mismo plano y de ahí deducir sus similitudes y diferencias.

A todo esto, sirve de base la técnica documental, misma que consiste en una estrategia en la que se observa y reflexiona sistemáticamente sobre realidades teóricas y empíricas, usando para este fin la recolección de diferentes tipos de documentos. Así las cosas, a partir de los estudios ya realizados por otros autores, y la información pública existente, es posible realizar el análisis, descripción y comparación de los modelos de seguridad tanto pública como ciudadana. En este caso concreto no se emplea la técnica de campo, pues no se analiza la percepción de seguridad, sino los datos duros y estudios dogmáticos existentes sobre los modelos teóricos de seguridad pública y ciudadana que son de aplicación general y actual.

Partiendo de la base que la investigación se centra en el estudio normativo y dogmático de los modelos de seguridad, es inconcuso el empleo de modelos teóricos que auxilien el desarrollo de este trabajo, sin embargo, no es óbice mencionar que a simple vista hasta este punto podría parecer que existe una teoría de la seguridad que viene a resolver o sentar bases sobre nuestros planteamientos, para con ello poder construir una teoría propia que sea aplicable para México; pero ello es por completo una falacia, pues ni en otros países y mucho menos en México se ha desarrollado tal teoría, por lo que resta apoyarse de otras ya existentes que permiten desentramar los planteamientos de seguridad para México.

Al ser tan compleja la materia de seguridad ya sea pública o ciudadana, la misma no puede centrarse por completo en una sola teoría o limitarla a una disciplina exclusivamente, sino que resulta necesario integrar armónicamente diversos estudios y posturas que permitan dar un tratamiento integral a esta área. Así las cosas, desde el punto de vista jurídico, la teoría normativista, en la que es la jerarquía de normas la base en que se desarrollan las relaciones entre el Estado y el Derecho, colocándolos en un plano de igualdad. Ésta teoría es de utilidad para el desarrollo de la investigación, pues a partir de la jerarquía de normas y de la

legitimidad de las mismas a partir de una norma suprema como lo es la Constitución, es posible plantear si la normatividad existente en México en materia de seguridad es legítima o no lo es, mismo caso que aplica para el estudio de los modelos de seguridad en otros países, tomando en consideración el texto constitucional como base de su operación en materia de seguridad.

Pero una vez realizado lo anterior, no basta con analizar si las leyes tienen un correlativo con el texto constitucional, sino que también es importante analizar su contenido y ejecución, por lo que para ello se toma como base la teoría de la modernidad reflexiva de Ulrich Beck, que converge con la categoría de pensamiento de liquidez que ha desarrollado Zygmunt Bauman. Con estas teorías se puede plantear que si bien es cierto la seguridad ciudadana resulta ser un modelo de relativa reciente creación, también lo es que se trata de un medio de control social desigual y hasta cierta medida diferenciado en estratos sociales. Sin embargo, lo que si genera en una postura personal una variante que puede considerarse trascendente, es la toma de consideración de las políticas económicas globales, puesto que como se apreciará en el desarrollo de ésta investigación, se observa que hablar “global - seguridad humana” y su equivalente seguridad humana, tiene su correlativo a nivel local como “local - seguridad ciudadana”, ambos entonces con una clara influencia neoliberalista disfrazada conceptualmente.

Difícilmente analizando y aplicando estas teorías, puede plantearse un cambio de paradigma en la Seguridad personal, lejos de su adjetivación (pública, ciudadana, humana, urbana, comunitaria), se hace patente que en efecto sea la nominación que tenga, la seguridad más que una protección o derecho a la paz, continúa siendo un medio de control social estratificado, más aún en tratándose de países cuyo modelo político no ha sufrido una convulsión interna (tal es el caso de México) como otros países latinoamericanos. Retomando ideas del Dr. Nasser Ahmad Sati, Policía Federal de Brasil, la confianza de la sociedad en la policía brasileña es de cerca del 99%, debido a que aunque pudiese ser un modelo de control social estratificado, la sociedad observa una intervención más homogénea

en la sociedad, por tanto la confianza de la sociedad en sus policías se basará no en el modelo policial adoptado solamente, sino en su intervención social.

Como ya se ha mencionado, los modelos de seguridad que se analizan se integran de dos características básicas, la prevención y la reacción, evidentemente con una prevalencia distinta en cada modelo, lo que hace necesario para su análisis, tomar en consideración lo que la dogmática a sentado sobre prevención social de la violencia, y lo que se considera como parte de la prevención de delito, pues aunque ambas frases son tomadas como sinónimos, no es posible pretender instrumentar una con la otra, pues nos llevaría tanto como a crear un oxímoron que devendría en un fracaso de seguridad, que quizá ese es uno de los factores lo que ha propiciado que el modelo de seguridad no prospere en México.

Para ello, se hace necesario partir de la identificación y delimitación de conceptos en materia de seguridad, pues desde una amplia acepción, la seguridad comprendida como certeza, puede como ya se ha mencionado, llegar a confundirse la seguridad pública con diversas clases de seguridad como lo es la nacional, por lo que se hace indispensable sentar las bases de lo que es la seguridad pública, su definición válida para México, y su campo de acción. Esto adminiculado evidentemente con el tratamiento constitucional y su derivación normativa, construyendo así una definición válida y comprensible de la seguridad pública, haciéndose entonces un estudio tanto dogmático como normativo y dando un panorama general al lector, para que ello sirva de base de comprensión durante el desarrollo de la investigación.

El estudio no solo concluye con el análisis de seguridad pública, sino que se hace necesario delimitar también el concepto de seguridad ciudadana, visto este desde las posturas a favor, como también las objeciones que de la misma se han desarrollado actualmente.

Posteriormente, ya con la comprensión de lo anterior, es posible hacer el estudio comparativo de los modelos de seguridad de Colombia, Perú y Chile, donde

se rescatan algunas características destacables a saber, tales como un desarrollo preciso de normatividad regulatoria de la función de seguridad pública, y la implementación de un modelo de seguridad ciudadana como política pública en el que la prevención es una característica de mayor peso sobre la actividad reactiva como es el caso de México. Los países de Francia, España y Alemania, muestran un avance significativo en sus modelos de seguridad, y al igual que Iberoamérica, adoptan a nivel jurídico a la seguridad pública como directriz rectora para mantener el orden y la paz pública, pero con una estrategia preventiva que se basa en la seguridad ciudadana. De éste último punto, cabe destacar que la instrumentación de una estrategia preventiva a nivel de política pública de estado, permite una flexibilización del modelo, que puede ser evaluado y reestructurado constantemente, traduciendo ésta función en programas tendientes a reducir la incidencia delictiva.

Si la estrategia reactiva basada en un incipiente marco normativo, instrumentada por México no genera resultados ni variables concretas, se hace necesario el análisis comparativo tanto a nivel dogmático como jurídico con otros países. Éste estudio permite recolectar datos y experiencias exitosas de países que han trabajado más concienzudamente la seguridad pública, tanto en Iberoamérica, con quien México guarda culturalmente rasgos similares, como países Europeos que han servido de base para el desarrollo de teorías jurídicas a nivel internacional.

El capítulo tercero de forma específica, ya con las bases teóricas de la seguridad pública, y su comparación con otros países, se procede a elaborar un comparativo de las características de cada modelo de seguridad, es decir, se contrasta la seguridad ciudadana como pública con sus características, lo que permite al lector confirmar que pese a que ambos tienen como fin el mantenimiento de la paz interior de la sociedad, ambos no son compatibles del todo a nivel dogmático, analizando las teorías existentes sobre política criminal y criminológica, y la aplicación de la prevención social de la violencia y su distinción de la prevención

del delito, ambas aunque se emplean como sinónimos, se confirma en la investigación que se trata de características antagónicas.

Es aquí donde se hace evidente que la función preventiva en México no se materializa a través de una estrategia a nivel de política pública de estado, sino más bien, se hace mediante la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia publicada en el año de 2012, en la que de un estudio comparado con la dogmática existente, se puede apreciar que el legislador mexicano, toma someramente la dogmática desarrollada en otros países en materia de prevención, y la plasma de forma indistinta para su instrumentación, lo que genera una confusión en su implementación concreta. Aunado a lo anterior, se hace patente que México dista en su estrategia preventiva con los países analizados en el cuerpo de esta investigación, pues no adopta una política de estado, y a contrario sentido la plasma de manera confusa en un cuerpo normativo que, como ya se ha mencionado, hace mucho más complejo evaluar y reestructurar la estrategia preventiva, pues el aparato legislativo es eminentemente burocrático, pudiendo en algunos casos provocar que al momento de actualizar la ley, los hechos sociales se hayan modificado, haciendo inoperativa la nueva reforma.

Al respecto, en el capítulo cuarto, se plantea el análisis del modelo policial mexicano, en que se analizan no solo los antecedentes de la seguridad pública, sino la transformación que devino de la reforma constitucional mexicana del año 2008 en materia de seguridad y justicia, y la instrumentación del nuevo modelo policial que ha pretendido fusionar algunas figuras de la seguridad ciudadana, tal como ocurre con la proximidad social y la gendarmería, que de forma muy ajustada se pretende encajar en un modelo de seguridad pública en que la característica prevalente es la reactiva.

Finalmente sirve de base a este capítulo el emplear los datos duros que sobre seguridad pública existen en México y son proporcionados por fuentes confiables, para de esta forma medir si la estrategia de seguridad pública aplicada en México,

ha sido eficaz en términos de reducir la incidencia delictiva como se ha planteado o los resultados no han sido los óptimos.

Como producto de éstos estudios, es posible hacer una propuesta concreta de modelo de seguridad para México, en que se incluyan elementos preventivos y reactivos, y cuya directriz sea básicamente a nivel constitucional, estableciendo una descripción aplicable a las condiciones mexicanas, precisando la naturaleza, objetivos, alcances y ejecutores de ésta función; disponiendo que sea a través de políticas públicas que se instrumenten estrategias concretas para materializar éste modelo prevalentemente preventivo, sin necesidad de hacerlo normativamente como se hace en la actualidad, traduciendo los estudios en propuestas concretas, cuya base sea el texto constitucional, y no la estrategia de homologación que hasta ahora se instrumentado solo en cuanto hace a la materia procedimental, pero no para acciones concretas preventivas, y en su caso, reactivas.

CAPÍTULO PRIMERO

IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE CONCEPTOS EN MATERIA DE SEGURIDAD

1.1. Introducción

Es común que al emprender el análisis académico de un tema que aún es árido desde el enfoque científico, suelen confundirse conceptos o bien, emplearse comúnmente como sinónimos aunque su significado sea diametralmente opuesto, pero que el abuso en su empleo en el uso coloquial o en el discurso político permea y genera un arraigo social y consecuente arbitrariedad en su empleo.

La “seguridad” de manera lisa, llana y genérica, alude a tener certeza sobre algo¹, por lo que su aplicación concreta y uso requiere gramaticalmente de un adjetivo calificativo que delimite a la expresión primigenia, dando lugar a las especies de conceptos tales como: “seguridad jurídica”, “seguridad industrial”, “seguridad social”, “seguridad personal”, “seguridad nacional”, “seguridad humana”, “seguridad pública”, “seguridad ciudadana”, etc.

A partir de la definición general podemos iniciar la construcción de definiciones mucho más complejas de cada una de las especies y delimitar por tanto, con exactitud y claridad los caracteres genéricos y diferenciales de cada una de las especies referidas.

Si partimos entonces de la focalización del término “seguridad” visto desde la perspectiva de la presente investigación, y considerando que de un estado de naturaleza desde la perspectiva iusnaturalista (utópico de acuerdo a algunos autores, mismo que solo debe considerarse como principio interno del Estado²) hemos migrado a un Estado en el rigorismo de la acepción, en donde el sentido de éste, no puede ser ninguno otro que el de una garantía de seguridad personal,

¹ Cfr. Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, 2012, en <http://goo.gl/xGYE2> consultado el 02 de febrero de 2015 a las 14:30 h.

² Cfr. Agamben, G., *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Pre-Textos. Segunda reimpresión. Valencia, España, 2006, p. 52

garantizado a su vez por la Constitución del Estado³; entonces la “seguridad” de acuerdo a Manuel López Sánchez y Nicolás Marchal, ésta “*se convierte en un requisito básico para que los seres humanos puedan satisfacer sus necesidades y desarrollar mejor sus potencialidades, en lo propiamente personal, en lo social, en lo económico, en lo político, etc. Es más, la realización de la dignidad humana, el ejercicio de un derecho fundamental.*”⁴.

El campo al que nos abocaremos en la presente investigación es lo relativo a la “Seguridad Pública” como eje toral, sin embargo, en antítesis de ella se procederá al estudio y análisis de la “Seguridad Ciudadana”, pero no puede pasar por alto que, una inmersión profunda hacia las características de ambas puede llegar a confundir al lector poco familiarizado con las materias, e inclusive llevarlo a una idea errónea sobre la competencia de cada una de las mismas. Por ende, resulta impostergable la delimitación conceptual que por lo menos en México ha sido materia del lenguaje cotidiano, normativo y coloquial de tales conceptos.

1.2. Seguridad Nacional

La “Seguridad Nacional” es uno de los conceptos que pudiésemos denominar de uso corriente en el léxico mexicano, pero que difícilmente en un ejercicio de abstracción pudiera ser definido con precisión; aunado también a lo que en la praxis podría denominarse como una militarización pasiva de la Seguridad Pública, en la que se observa a militares realizando tareas de Seguridad Pública⁵, generando entonces no solo una confusión teórica, sino también práctica.

La definición de la Seguridad Nacional no es estática, sino es un concepto en constante transformación que aún no es definitivo, además de que el mismo debe ser formulado tomando en consideración su justa dimensión sobre el territorio al que

³ Cfr. Pérez R. J. *Curso de Derecho Constitucional*. Undécima edición. Marcial Pons. Madrid, España, 2007, pp. 486 - 487

⁴ Cfr. López Sánchez, M. y Marchal Escalona, A. N., *Policía y Seguridad Pública, Manual de Intervención Policial*, Thomson Reuters, Navarra, España, 2011, p. 29

⁵ Cfr. Zavaleta B. J. *La militarización de la Seguridad Pública en México, 1994 – 1998*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México, 2006, pp. 265 -270

pretendamos referirnos sobre su Seguridad Nacional, ya que la misma atenderá respecto al ámbito que deseemos analizar.

Las similitudes en su definición, estriban en algunos elementos comunes que pueden extraerse de la mismas, de esta forma, tenemos como primer elemento, la figura del Estado como ente autónomo o soberano dotado de plena capacidad jurídica; el segundo elemento serían las medidas necesarias para garantizar la paz tanto interna como externa del propio Estado; y como tercer y último elemento, la estrategia integral que permita el desarrollo pleno del Estado en sus actividades nacionales⁶.

Dadas las circunstancias referidas, recurriremos entonces a una definición local y oficial por así decirlo, de lo que se entiende por Seguridad Nacional en México, y ésta es la proporcionada por la Ley de Seguridad Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación en 31 de enero de 2005 que, define a ésta como *“las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”*⁷ las cuales conllevan acciones tendientes a proteger al país de amenazas y riesgos, (sin precisar de qué clase, o si éstos son internos o externos); la preservación de la soberanía y defensa del territorio; mantenimiento del orden constitucional; mantenimiento de la unidad de las partes integrantes del país, (entiéndase estas como las Entidades Federativas); defensa del Estado respecto de otros sujetos de derecho internacional; y preservación de la democracia, así como el fortalecimiento de las instituciones democráticas⁸.

De tal definición es posible abstraer que la Seguridad Nacional en su conceptualización mexicana, coincide con los elementos descritos en párrafos anteriores, donde la tarea fundamental del Estado como persona jurídica, es capaz

⁶ Cfr. Saucedo L. A. *Teoría jurídica del Ejército y sus lineamientos constitucionales*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pp. 136 - 143

⁷ Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad Nacional*, Leyes Federales de México, Artículo 3º, en: <http://goo.gl/6hjEiU> consultado el 03 de febrero de 2015 a las 17:25 h.

⁸ Cfr. *Ibidem*.

de protegerse a sí mismo desde un enfoque institucional y no a nivel individual o particular, es decir, podríamos hablar de una seguridad a nivel macro, donde la defensa fundamental recae en la figura de la ficción del ente jurídico denominado Estado, cuyo sustento jurídico constitucional, se halla en los artículos 28, 29 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo en este último precepto en el que se impone como una obligación al Titular del Ejecutivo, el preservar la Seguridad Nacional, en términos de la ley respectiva, y para ello se le dota al mismo tiempo de facultades para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Por tanto, constitucionalmente los sujetos comisionados y obligados para el mantenimiento de la Seguridad Nacional en México, recae en las Fuerzas Armadas permanentes, las cuales son comandadas a través del Titular del Ejecutivo Federal en su carácter de “Jefe de Estado”, ostentando el cargo de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de conformidad con las reglas establecidas en la Ley Orgánica de la Armada de México⁹.

Cabe hacer mención, que en Estados con regímenes parlamentarios, existe una dupla en el ejercicio del Poder Ejecutivo, ya que por una parte se cuenta con un Jefe de Gobierno cuya función es la administración propiamente dicha del Estado en cuanto a su régimen administrativo interno; y un Jefe de Estado, cuya función es la de aquellas tareas de representación externa; en México, el Titular del Ejecutivo Federal representa un carácter dual, de ahí que concentra las funciones tanto de uno como del otro, es decir, tanto al interior como al exterior del Estado mexicano. No obstante, la reforma constitucional de 2014, llamada comúnmente “reforma político – electoral” al incluir la figura del “gobierno de coalición” (comúnmente aplicado y practicado por países de regímenes parlamentarios y no presidencialistas como México) al normar su aplicación, se interpreta que una vez acordado y aprobado por el Senado de la República, los integrantes del Gabinete del Ejecutivo,

⁹ Cámara de Diputados, *Ley Orgánica de la Armada de México*, Leyes Federales de México, Artículo 5º, en: <https://bit.ly/2HXvK0q> consultado el 03 de febrero de 2015 a las 18:13 h.

es decir, Secretarios de Estado, deberán ser ratificados por el mismo Senado, sin embargo, exceptúa algunos nombramientos, dejándolos al libre albedrío del Titular del Ejecutivo Federal, siendo los siguientes:

- a) Secretarios de Defensa Nacional y Marina;
- b) Secretario de Relaciones;
- c) Embajadores y cónsules generales;
- d) Empleados superiores del ramo de Relaciones;
- e) Integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica; y
- f) Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales¹⁰.

De tales nombramientos se deduce que dicha función corresponde a las funciones relativas al “Jefe de Estado”, es decir, de representación del Estado al exterior, quedando a merced del gobierno de coalición todas aquellas Secretarías de Estado que estén relacionadas con las funciones de “Jefe de Gobierno” o también conocido como “Jefe de Gabinete”.

Tales figuras pueden generar un sinnúmero de confusiones en el plano doctrinal, por lo que a éste nivel debe considerarse que el Jefe de Estado es irresponsable en sentido político, es decir, no interviene en la iniciativa, elaboración, aprobación y aplicación de las normas que rigen la vida del Estado, lo que se interpreta como la imposibilidad de ejercicio de facultades políticas¹¹, sin embargo, el caso mexicano no hace mayor referencia reglamentaria a la puesta en marcha de un gobierno de coalición, lo que deviene en que tan solo los nombramientos de los Titulares de las Secretarías de Estado serán materia de un gobierno de coalición que trastocará las funciones de Jefe de Gobierno del Titular del Ejecutivo Federal,

¹⁰ Cfr. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Leyes Federales de México, Artículo 76, fracción II, en: <http://goo.gl/ffSz3e> consultado el 03 de febrero de 2015 a las 17:30 h.

¹¹ Cfr. Valadés, D. *El gobierno de gabinete*. Segunda Edición. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 10

manteniendo entonces la dualidad que hasta ahora ostenta el Presidente de la República.

Bajo esta perspectiva, la Seguridad Nacional puede definirse como aquella tarea encomendada al Estado Soberano, quien a través de su Jefe de Estado en comando de las Fuerzas Armadas permanentes, defiende su soberanía, territorio, orden constitucional, Institucionalidad, y democracia, de amenazas y riesgos internos y externos que puedan vulnerar la gobernabilidad del Estado.

1.3. Seguridad Pública

Una de las funciones que nos ocupan del Titular del Ejecutivo Federal en su carácter de Jefe de Gobierno, es la relativa a la Seguridad Pública. Un concepto de uso cotidiano en léxico coloquial, apoyado en gran medida por un uso desmedido en el discurso político, lo que puede generar una confusión o falsa percepción del concepto en el imaginario social.

Uno de los cuestionamientos iniciales para demostrar lo anterior sería el consultarse a sí mismo, ¿Qué es lo primero que piensa al escuchar Seguridad Pública?, seguramente entre las tantas respuestas que puedan surgir, una de ellas de manera casi inmediata es en Policía, independientemente de que es mucho más fácil deducir lo que entendemos por inseguridad pública.

1.3.1. ¿Función o Servicio Público? El paradigma de la Seguridad Privada

Cabe hacer la advertencia, que encontrar un concepto único e inamovible sobre Seguridad Pública, resulta igual de complejo que en la Seguridad Nacional, pero pueden apreciarse en diversos conceptos, elementos comunes a todas ellas, para este caso en particular, retomare la que puede ser una de las conceptualizaciones más completas dentro de la normatividad mexicana en la materia:

“La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto:

I.- Mantener el orden público;

II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;

III.- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;

IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y

V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

(...)¹²

De manera relevante iniciaré por definir con claridad la diferencia entre un servicio y una función, ya que ésta es una confusión constante en el legislador mexicano. Estrictamente una “función” es definida gramaticalmente como *“tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas¹³”*; mientras que el “servicio público” debe comprenderse como *“actividad llevada a cabo por la Administración o, bajo un cierto control y regulación de esta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad.¹⁴”*

La diferencia básica y nuclear de ambos conceptos, estriba en el sujeto obligado a quien corresponde el ejercicio de cada una, es decir, la primera conlleva la obligación institucional de su ejecución, mientras que la segunda, permite una ejecución directa o indirecta institucional del Estado, lo que deja entrever que los servicios públicos pueden concesionarse a un tercero que actuará bajo el control y regulación del Estado.

De una manera clara y sencilla lo expone el Dr. Jorge Fernández Ruíz y señala al respecto que *“...la función pública está sujeta a un régimen de derecho*

¹² Secretaría de Seguridad Pública, *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, Transparencia, Artículo 2º, en: <http://goo.gl/I16k2p> consultado el 03 de febrero de 2015 a las 17:50 h.

¹³ Real Academia Española. *Op. Cit.* consultado el 07 de febrero de 2015 a las 14:25 h.

¹⁴ *Idem.*

público, en tanto que el servicio público a un régimen exorbitante del derecho privado, lo cual significa en buena media (SIC) habrá de ser de derecho público. El ejercicio de la función pública no puede delegarse a particulares, lo que en principio, sí puede ocurrir con la prestación del servicio público. La función pública tiene por fin satisfacer la necesidad pública, o sea la del estado o de las personas jurídicas públicas creadas por éste; a diferencia del servicio público, cuyo propósito es la satisfacción de la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales iguales.¹⁵”

De tal manera, al retomar el concepto de Seguridad Pública transcrito en párrafos anteriores de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, desde un punto de vista teórico y estrictamente doctrinal, permite la concesión de la Seguridad Pública, toda vez, que la considera como un servicio y no como una función; sin embargo, su alcance bien merecería un análisis de inconstitucionalidad de la norma concreta señalada de la Ciudad de México.

El caso mexicano plantea en la normatividad reglamentaria la existencia de Servicios de Seguridad Privada, los cuales de conformidad con la normatividad federal, se consideran como auxiliares a la función de la Seguridad Pública¹⁶, sin embargo, su existencia bajo una perspectiva contractualista, resalta la necesaria condición de su preexistencia en el texto constitucional federal, caso que resulta completamente negativo al analizar el contenido del artículo veintiuno cuyo contenido describe las bases de organización de la Seguridad Pública en México y no contiene enunciación alguna sobre figuras auxiliares en el ejercicio de dicha función pública.

Bajo una perspectiva doctrinal y atentos al contenido de lo manifestado por el Dr. Jorge Fernández Ruíz, las funciones públicas tienden a satisfacer una

¹⁵ Fernández R, J. *Servicios públicos municipales*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, s.a., p. 317 en <http://goo.gl/wwZvCi> consultado el 05 de febrero de 2015 a las 16:25 h.

¹⁶ Cfr. Cámara de Diputados, *Ley Federal de Seguridad Privada*, Leyes Federales de México, Artículo 2, fracción I, en: <http://goo.gl/NKhkY4> consultado el 06 de febrero de 2015 a las 19:25 h.

necesidad pública que el Estado tiene la obligación de satisfacer, mientras que el servicio público tiende a satisfacer necesidades de carácter general, cuya característica diferenciadora estriba en la delegación o no de tal atribución, de lo que entonces se desprende una veda doctrinal en la delegación de la función de seguridad pública, aun cuando normativamente la denominación se enmascare bajo la óptica de Servicios de Seguridad Privada.

Si de esta manera se permitiese la existencia de auxiliares en el desempeño de funciones públicas, un notable ejemplo sería la cabida de organismos privados para la organización de elecciones de conformidad con el artículo cuarenta y uno constitucional, o bien, también la existencia de auxiliares en la función pública de fiscalización que se ejerce a través de la Auditoría Superior de la Federación establecida en el artículo setenta y nueve de la Constitución Federal.

El paradigma de la Seguridad Privada en México, pese a permanecer acéfala constitucionalmente y tan solo tener cabida como “auxiliar” en diversos ordenamientos como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley Federal de Seguridad Privada, existe normativamente bajo el cobijo de la denominada “autorización” que en el caso federal la otorgará la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada, en términos de la Ley Federal en la materia.

Si bien es cierto que, la Ley Federal en la materia regula el procedimiento para obtener la “autorización” que permita a un prestador de estos servicios hacerlo legalmente, sin embargo, en subsecuentes artículos genera una confusión sobre este punto en particular, como es el siguiente ejemplo:

“Artículo 42.- Atendiendo al interés público o por el incumplimiento de los prestadores de servicios a las obligaciones establecidas en esta Ley y su Reglamento, se dará origen a la imposición de una o más de las siguientes sanciones:

(...)

V. Revocación de la autorización, en los siguientes casos:

d) Cuando el titular del permiso, autorización o licencia no subsane las irregularidades que originaron la suspensión temporal;

(...)

f) Transferir, gravar o enajenar en cualquier forma el permiso, autorización o licencia expedidos; (...) ¹⁷

Al remitirnos al significado jurídico que tiene una “autorización”, esta se define como el “Acto de una autoridad por el cual se permite a alguien una actuación en otro caso prohibida.¹⁸”, de tal forma que la administración pública federal permite a un particular en este caso el brindar un servicio de seguridad privada como auxiliar de la función de Seguridad Pública, sin embargo, al analizar conceptos de derecho administrativo tales como “el permiso y la licencia” a que hace referencia el mismo ordenamiento jurídico, nos topamos con sendos impedimentos legales, ya que de forma literal retomare lo expuesto por el Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez al respecto de estos conceptos, en donde enfatiza que estos conceptos “... se reducen al ejercicio de un derecho preexistente del propio gobernado...¹⁹”, término que se complementa con lo definido por el Doctor Gabino Fraga quien señala en su obra de Derecho Administrativo que en “... la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados

¹⁷ *Ibidem*. Artículo 42, fracción V, inciso d)

¹⁸ Real Academia Española. *Op. Cit.* consultado el 07 de febrero de 2015 a las 18:40 h.

¹⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis H. *Elementos de Derecho Administrativo*, Segunda edición. Tercera reimpresión, Limusa Noriega Editores, México D.F. 2004, p. 298

requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.²⁰

Tales argumentos pueden de primer momento justificar la existencia de los Servicios de Seguridad Privada en México, sin embargo, si reconsideramos que la Seguridad Pública es parte del catálogo de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenido en el artículo veintiuno, que si bien es cierto, no es una actividad de las reconocidas como estratégicas en el artículo veintisiete del mismo ordenamiento, también lo es que al ser una función pública que el Estado tiene como obligación proporcionar a la sociedad, no es posible doctrinalmente proporcionar autorizaciones para que los particulares lo hagan en auxilio de la Seguridad Pública.

De ello se puede concluir que ante la incapacidad estatal de brindar seguridad pública a sus gobernados de forma plena, la sociedad requiere resolver tal demanda social aún pese a que la misma le importe un costo adicional, recurriendo a la creación de servicios de seguridad privada que tienden a subsanar las deficiencias del sistema estatal de seguridad, normándose entonces su operación y funcionamiento por parte del Estado, tal y como si se tratara de un servicio público que los particulares pudiesen explotar a través de lo que se denomina como una “concesión”, creando *ipso facto*, en la Ley en la materia un término denominado “auxiliar”, mismo que jurídicamente no existe, pero que en este particular caso permite al Estado regular el ejercicio de una función pública (que doctrinalmente debe ejercer solo el Estado) en manos de los particulares, a través de lo que han denominado como “servicios de seguridad privada”.

Resultado entonces que los servicios de seguridad privada en México, es posible definirlos como el ejercicio particular de la función de seguridad pública, autorizado y regulado por el Estado previos requisitos normativos, tendiente a subsanar la incompetencia Estatal en dicha función; se ubica en el marco del

²⁰ Fraga, G. *Derecho Administrativo*, cuadragésima sexta edición, Editorial Porrúa, México D.F. 2007 en: <http://goo.gl/eaZEDw> consultado el 06 de mayo de 2015 a las 19:25 h.

derecho privado, consistente en la prestación de una función pública de seguridad proporcionada de particular a particular, mediante una contraprestación económica.

1.3.2. Ejecutores

Difícilmente podremos encontrar una definición concreta de la Seguridad Pública, ya sea en el ámbito teórico, práctico, o empírico, ya que muchas de las veces se hace alusión más que su definición, a los objetivos de la misma, lo que dificulta aún más su comprensión, haciéndola poco asequible.

Tan solo a manera de ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, define a la Seguridad Pública como la encargada de la seguridad interior, por medio de la que se garantiza la seguridad de la población contra amenazas o trastornos domésticos, comprendiendo la prevención de delitos y de infracciones administrativas, e incluyendo la investigación y prevención efectiva de ellos, añadiendo que la misma presupone el derecho a la paz²¹, mismo que será analizado de manera muy particular en capítulos posteriores.

Con estos argumentos, aunque atestes en algunos de sus rasgos, omiten referir quien o quienes serán los ejecutores de dicha tarea, ya que si se compele a las Fuerzas Armadas permanentes como es en el caso de la Seguridad Nacional, su función se hallaría en una plena extralimitación a sus tareas, sin embargo, doctrinalmente pudiesen realizar también la tarea de Seguridad Pública sin problema, a mayor razón cuando en la definición se señaló la frase “*amenazas y riesgos internos y externos que puedan vulnerar la gobernabilidad del Estado*”, puesto que tales riesgos también pueden vulnerar el derecho a la paz que la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló en su interpretación sobre la Seguridad Pública.

²¹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Facultad de investigación 1/2007. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Ministro Ponente Mariano Azuela Güitrón. Ministra encargada del engrose: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario de Estudio y Cuenta: Jessica Villafuerte Alemán y Francisco Migoni Goslinga. Secretarios administrativos: María Guadalupe Esquivel Cruz y Joel Ibáñez González. pp. 812 - 820

Es por ello que resulta trascendental, definir la naturaleza de la Seguridad Pública, y con ello descifrar el por qué tal función estatal es y ha sido encomendada a Instituciones de carácter civil (Policía) y no militar (Fuerzas Armadas permanentes). Antonio del Valle Martínez se refiere a los policías como aquellos encargados de proteger la vida, integridad física, bienes, y derechos de las personas, pero también como aquellos facultados para restringir todo ello, cuando afecten el interés de los demás²², es decir, es a través de un determinado Cuerpo, que el Estado legitima su imperio y ejerce coacción en contra de sus gobernados.

Añade el autor que el ejecutor de la Seguridad Pública es por antonomasia la Policía, siendo ésta la responsable del orden y del cumplimiento de las leyes, lo que hace posible la gobernabilidad²³, pero como puede apreciarse, tal aseveración no da luz alguna sobre nuestra interrogante inicial, ya que también en el ámbito de la Seguridad Nacional tratamos la palabra “gobernabilidad” permitiendo de nueva cuenta, por lo menos en éste ejercicio teórico abrir la posibilidad a las Fuerzas Armadas permanentes a ejercer tareas de Seguridad Pública.

Resulta imperante reseñar que la Policía es considerada como *“la organización encargada de asegurar la tranquilidad individual y la convivencia pacífica a través del control social de los actos antisociales”*²⁴, por tanto de manera individual habremos de considerar a una colectividad legitimada por el Estado para ejercer el monopolio de la fuerza en contra de aquellos que atenten contra la tranquilidad individual y la convivencia pacífica.

Por simple percepción, es poco discutible el hecho de que sea la Policía quien se encargue de mantener el orden dentro de la sociedad, ya que hemos institucionalizado a éste cuerpo civil y poco se ha cuestionado sobre su origen o naturaleza, tal pareciera que es una institución la cual ha existido desde siempre y

²² Cfr. Del Valle Martínez. A., *La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública, participación ciudadana y derechos humanos*. Ediciones Gernika, México, 2004, p. 35

²³ Cfr. *Ibidem*. p.33

²⁴ Ramírez, A., *Estrategias sociales de policía*. Dykinson, Madrid, España, 2005, p. 29

poco o nada puede hacerse sobre su cuestionamiento teórico; inclusive Robert Peel en Europa durante el siglo XIX, pronunció los nueve principios básicos que debe observar la Policía y que hoy día sirven de base y sustento ideológico a dicha Institución, dando lugar al internacionalmente reconocido lema “*To protect and serve*”²⁵ (“Proteger y Servir”, mismo que puede apreciarse en el balizaje de los Carros Radio Patrulla de la Policía Federal mexicana, por mencionar un ejemplo).

Bajo estos argumentos, es posible dirimir, que la Seguridad Pública, al tratarse de una función pública, se encuentra dentro del catálogo de atribuciones que competen al Titular del Ejecutivo en su carácter de Jefe de Gobierno, distinguiéndose con claridad entonces que la salvaguarda del ente ficticio denominado “Estado” tanto al interior como al exterior, queda a resguardo de las Fuerzas Armadas Permanentes, mientras que el mantenimiento del orden y la paz pública de la sociedad civil²⁶, debe quedar encomendada a una Institución o Cuerpo con características similares al de su objeto de resguardo.

1.3.3. Interpretación del artículo 21 constitucional federal mexicano

Doctrinalmente podríamos decir que, la naturaleza de la Seguridad Pública queda saldada hasta este punto, sin embargo, normativamente la confusión es permanente si se pretende obtener elementos que nos definan a la Seguridad Pública en México; Constitucionalmente en el artículo 21 se señala que ésta “*es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para*

²⁵ Cfr. Gaines K, L. et. al. *Police administration*. Third Edition. DELMAR Cengage Learning, United States of America, 2012, pp. 5 -6

²⁶ El concepto de sociedad civil ha sido largamente cuestionado, reformado y adicionado dependiendo la teoría o el autor de que se trate, sin embargo, para efectos teóricos y prácticos de la presente investigación, retomaremos parte del pensamiento de la Teoría liberal clásica, en la que la sociedad civil se considera como un estado de civilización, cierto nivel de madurez moral colectiva, que abraza tolerancia y pluralismo, donde se realizan los intereses individuales de los hombres en un marco competitivo y contractual. Lo que en términos más coloquiales autores como Josepa Cucó, señala que la sociedad civil es el reino de la pasión, siendo el campo donde se despliegan las necesidades y aspiraciones subjetivas, privadas y egoístas de los ciudadanos, complementándose ampliamente con el Estado, el cual es descrito por la misma, como la morada de la objetividad y la universalidad; donde pese a parecer totalmente distinto a la sociedad civil, de la misma forma se necesitan mutuamente. Cfr. Cucó Giner, J. *Antropología Urbana*. Editorial Ariel, Barcelona, España, 2004, pp. 118 - 119

hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.²⁷ y añade en el mismo artículo la naturaleza de las instituciones encargadas de la misma refiriendo que éstas *“serán de carácter civil, disciplinado y profesional²⁸”*.

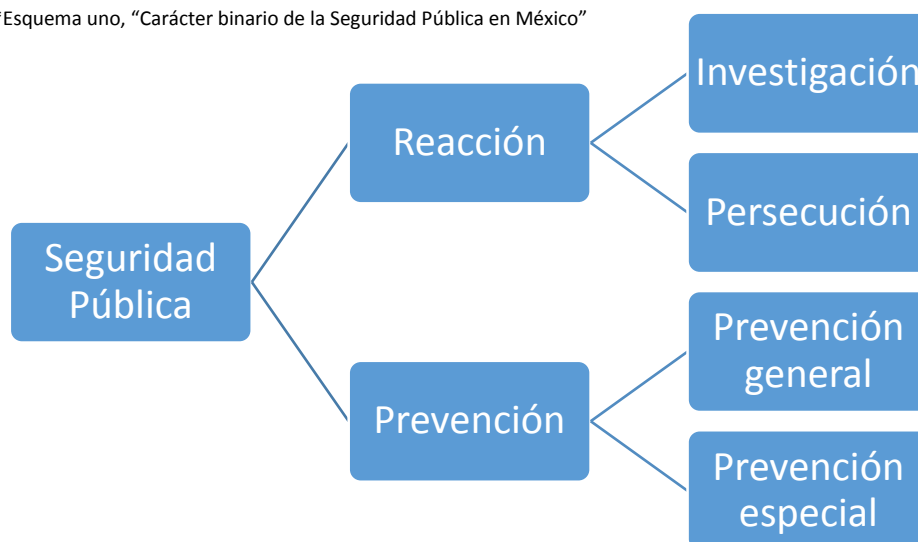
El texto constitucional, más que proporcionar un concepto, señala la competencia de la Seguridad Pública, es decir, su campo de acción, y debe notarse que al referirse a los delitos, los contempla en tres importantes momentos a saber: prevención (el antes), investigación (el durante), y la persecución (el después), etapas las cuales, señaló el mismo autor legislativo deben realizarse para hacer efectiva la función de la seguridad pública, lo que deja entrever normativamente un contenido tridimensional de tal función, apuntando con claridad que no privilegia el caso mexicano a ninguna de tales etapas o momentos, hecho que debe destacarse con precisión, puesto que otros modelos de seguridad si lo hacen patente.

²⁷ Cfr. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit.

²⁸ *Ídem*.

Para efectos teóricos, el contenido tridimensional lo transformaremos en un carácter binario, refiriéndonos exclusivamente a prevención y reacción como se describe en el esquema uno.

*Esquema uno, "Carácter binario de la Seguridad Pública en México"



Fuente: Elaborado por el autor con información del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A mayor abundamiento sobre el texto constitucional, se advierte el contenido no solo de delitos, sino de “sanción a las infracciones administrativas”, lo que puede ser analizado a través de dos contextos, uno es el que apunta a que tratándose de este tipo de conductas, no existe por parte del Estado mexicano, una política tendiente a la prevención de las mismas, quedándose exclusivamente en el ámbito “reacción”, a menos que el legislador, haya considerado la amenaza punitiva como un factor preventivo. Por otra parte, el segundo contexto que debe tomarse en consideración, es qué, en un esquema práctico, al hablarse de “sanción a infracciones administrativas”, son los denominados Juzgados Cívicos o Calificadores, dependientes de las municipalidades o Delegaciones (como es el caso de la Ciudad de México), aquellos que tienen como función normativa el sancionar a través de una multa o arresto de hasta por treinta y seis horas aquellas conductas antisociales que sin colmar los extremos de una conducta típica, prevista

y sancionada por la leyes penales, (a excepción de los delitos que se persiguen oficiosamente), se encuentran previstas y sancionadas normativamente en Reglamentos Gubernativos y de Policía, Códigos Reglamentarios Municipales, o Leyes Cívicas como lo es el caso del Distrito Federal.

Todo ello, conlleva a una dicotomía nuevamente sobre los ejecutores de la Seguridad Pública en el caso mexicano, ya que por una parte teórica y constitucionalmente, sería la misma autoridad encargada de la Seguridad Pública quien debiese ejercer su función reactiva ante la consecución de una infracción administrativa, sancionando la misma de conformidad a los parámetros constitucionales, sin embargo, en el plano fáctico, las Policías únicamente se quedan en el campo reactivo, poniendo a disposición de la autoridad competente, ya sea Juez Cívico, Calificador u homólogo (autoridad administrativa) de la circunscripción, al presunto infractor para que éste a su vez, absuelva, sancione y en su caso, ejecute dicha sanción.

Esta autoridad administrativa entonces, en términos constitucionales, debiera ser parte de las Instituciones de Seguridad Pública, puesto que los extremos, condiciones, y regulación se encuentra referida dentro de la Seguridad Pública, sin embargo, tales autoridades administrativas, por regla general, salen de la estructura orgánica de la Seguridad Pública, siendo parte de otras Instituciones, o bien, dependencia creadas ipso facto para la materia. Tal es el caso de los Juzgados Cívicos de la Ciudad de México, donde éstos dependen de un Consejo de Justicia Cívica, presidido por el Titular de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, y que incluye también dentro de su estructura a representantes de la sociedad civil²⁹.

De acuerdo a la normativa reglamentaria de la Seguridad Pública en el orden federal, es decir, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

²⁹ Gobierno del Distrito Federal, *Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, Texto Vigente*, Delegación Tláhuac, Transparencia, Artículo 55, en: <http://goo.gl/LmeB4G> consultado el 08 de marzo de 2015 a las 17:30 h.

vigente³⁰, dentro de su catálogo de definiciones contenido en el artículo quinto, nos permite concluir que las Instituciones de Seguridad Pública debemos considerarlas como el “género”, mientras que las Instituciones de Procuración de Justicia, así como las Policiales, son las especies, quedando mucho más claro en el esquema uno.

Hasta este grado, es posible para la construcción de un concepto, ubicar la naturaleza y los ejecutores de la Seguridad Pública en México, argumentos que confirman parcialmente la aseveración realizada en anteriores líneas sobre que el ejecutor de la Seguridad Pública es por antonomasia la Policía, ya que como puede observarse los ejecutores son diversos, no incluye a las autoridades administrativas encargadas de sancionar infracciones administrativas (mucho menos así de su prevención) y no se limitan única y exclusivamente a la actividad de los uniformados, sin embargo, lo que si se convalida hasta este momento es que la tarea de la Seguridad Pública, corresponde al Titular del Ejecutivo de que se trate de acuerdo al orden de gobierno al que nos estemos refiriendo, quedando la estructura como se observa en el esquema dos.

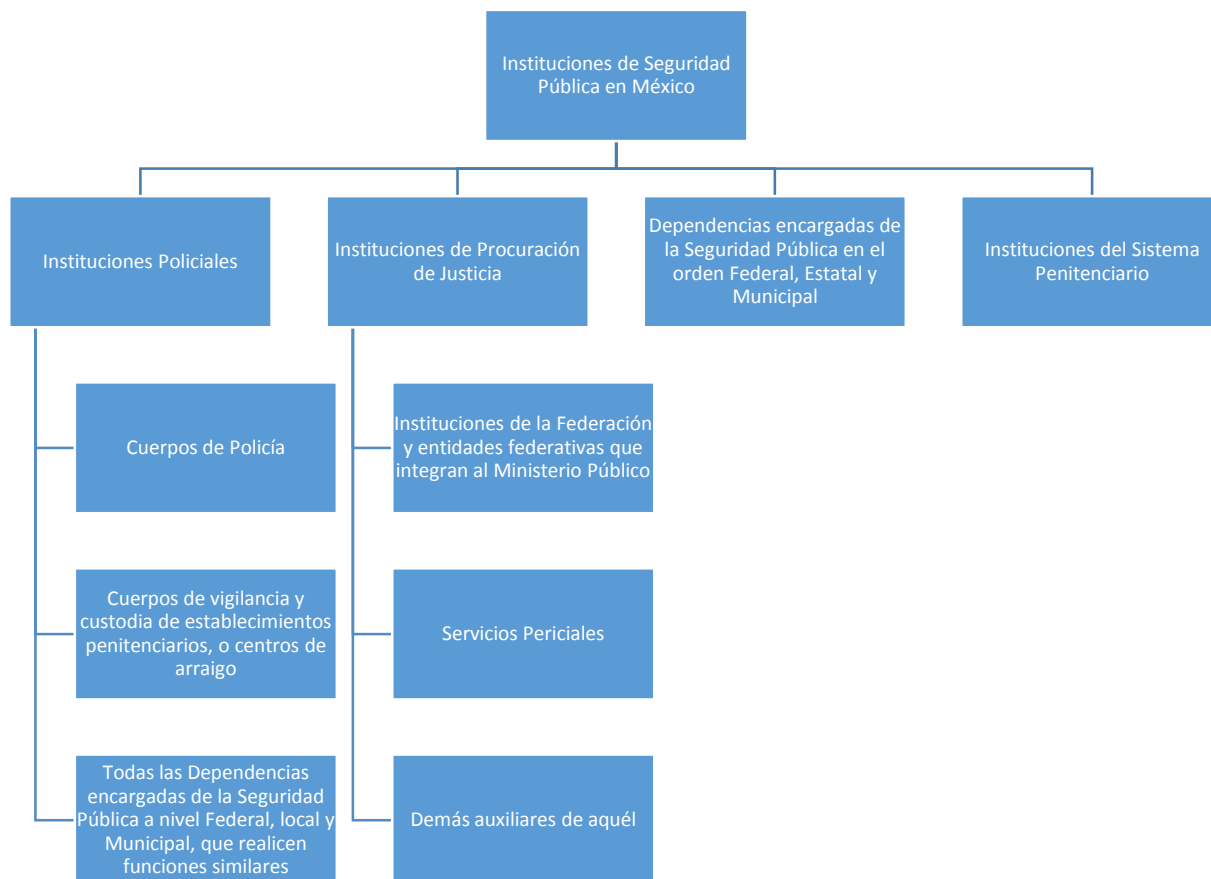
Dado lo anterior, no puede pasar inadvertido la reforma constitucional decretada al artículo 102 apartado A, publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 10 de febrero de 2014³¹, mediante el cual se da nacimiento jurídico a la Fiscalía General de la República en lugar de Procuraduría General de la República, dando como resultado una renovación en su estructura jurídica y de cierta forma separándola de la Titularidad del Ejecutivo Federal, puesto que este nuevo

³⁰ Cámara de Diputados, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Leyes Federales de México, Artículo 5º, en: <http://goo.gl/DPbSh8> consultado el 05 de febrero de 2015 a las 19:00 h.

³¹ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Reformas Constitucionales por artículo, Artículo 102, en: <http://goo.gl/U9aHVh> consultado el 25 de febrero de 2015 a las 10:50 h.

organismo tiene ahora la característica de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

*Esquema dos, “Instituciones de Seguridad Pública en México”



Fuente: Elaborado por el autor con información de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

La reforma entonces, deja fuera a las ahora Fiscalías del mando del Ejecutivo Federal, pero sin evitarlas de la estructura de las Instituciones de Seguridad Pública en México, lo que conllevará un nuevo esquema de coordinación de éstas con el nuevo organismo autónomo de creación constitucional.

1.3.4. Del mando policial en los tres órdenes de Gobierno mexicano

En un Estado Democrático de Derecho donde impera el principio de legalidad, toda actividad ejecutada por la autoridad, debe estar prevista en una norma previamente establecida para ello, de tal suerte que, como se apreciaba en

la conceptualización de la Seguridad Nacional, las Fuerzas Armadas Permanentes se hayan constitucionalmente bajo el mando del Titular del Ejecutivo Federal, y así mismo lo dispone la normativa reglamentaria; sin embargo, tratándose de los Cuerpos de Policía, por lo menos de las Fuerzas Federales y Estatales, no existe disposición constitucional que otorgue al Titular del Ejecutivo Federal y Estatal respectivamente el mando y conducción de aquellos.

Lo anterior se convalida cuando se estudia el contenido de los siguientes artículos constitucionales:

*“**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

(...)

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

(...)³²”

***Artículo 122.** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.*

(...)

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

³² Cfr. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit.

(...)

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

(...)

Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

(...)³³”

Del contenido de ambos, se desprende el mando que tienen tanto los Presidentes Municipales como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en cuanto hace a las policías de su jurisdicción, siendo por obviedad mucho más específica la redacción sobre los Municipios. Esto nos lleva a una conclusión trascendente, y a la formulación de una nueva hipótesis, que si bien es cierto, no es materia del fondo de esta investigación, si es digna de destacarse, y es que, si en materia municipal el texto constitucional lo es tan específico, en el que inclusive se incorpora por única ocasión la frase “policía preventiva”, dotándolo de atribuciones claras y precisas sobre ésta a los Presidentes Municipales, luego entonces, ¿Por qué la vaguedad en cuanto al mando policial que debe observar el Titular del Ejecutivo tanto Federal y Estatal?.

Dar respuesta a este cuestionamiento conllevaría realizar una interpretación integral y armónica del texto constitucional en lo relativo a Seguridad Pública, y no solo ello, sino que involucraría todo un estudio de antecedentes, doctrina, exposición de motivos, y leyes secundarias tanto del orden federal como local en la materia que nos arrojará luz sobre ello, puesto que no debe perderse de vista que, si bien es cierto que las disposiciones constitucionales señalan en reiteradas ocasiones la existencia de Instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno, también lo es que de estricto derecho y de forma expresa, se omite

³³ *Ibidem.*

otorgar el mando y conducción de éstas, y muy en particular de los Cuerpos Policiales a sus respectivos Titulares del Ejecutivo, salvo los casos ya mencionados.

Omisión aunque saldada por diversos ordenamientos secundarios, no puede pasar inadvertida, dado que bajo la premisa del jurista Felipe Tena Ramírez de que el reglamento es a la ley, lo que ésta a la Constitución³⁴, se puede traducir que un reglamento no puede ir más allá del alcance de la Ley, lo que por analogía da como resultado que la Ley tampoco puede ver aquello en que la Constitución fue ciega, lo que conlleva a lo que el mismo jurisconsulto a denominado como “facultades explícitas” siendo “...las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.”³⁵

Las facultades implícitas entonces, saldarían hasta cierto punto la omisión del mando policial constitucional y su existencia en ordenamientos secundarios, sin embargo, al encuadrar la hipótesis concreta a los requisitos para expedir una facultad implícita consistentes en: “1º, la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2º, la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º, el reconocimiento por el otorgamiento del Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.”³⁶, puede apreciarse que desde el primer requisito, éste no se colma ni subsana en cuanto hace al mando policial por parte del Ejecutivo Federal ni menos aún los Locales,

³⁴ Cfr. Tena Ramírez, F. *Derecho Constitucional Mexicano*, décimo octava edición, Editorial Porrúa, México, 1981, p. 462

³⁵ *Ibidem.* p. 116

³⁶ *Ídem.*

escapando de tal omisión la figura de los Presidentes Municipales y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal como ya se hizo patente en párrafos anteriores.

1.3.5. Concepto

Lograr un concepto claro y preciso de la Seguridad Pública por lo menos en México, resulta una tarea de no sencilla aprehensión, dado que normativamente como ya se expuso el país carece por completo de un concepto, el único recurso que subsiste es el doctrinal, lo cual implica una revisión de la aun precaria dogmática que México ha desarrollado al respecto, dado que en innumerables casos se da por hecho que el lector cuenta con un concepto preestablecido de la misma, dando como resultado análisis de la actualidad del tema, sin entrar al fondo dogmático del mismo.

Tan solo para ejemplificar estos argumentos, retomo lo manifestado por el Doctor Salvador Abascal Carranza, quien someramente nos da una idea de lo que es la Seguridad Pública, refiriendo que ésta “...*constituye un aspecto esencial de la seguridad integral del Estado, al cual le ha sido otorgado por la sociedad fundante misma un poder de salvaguarda de los intereses de todas las personas que integran dicha comunidad, y que recibe el nombre genérico de poder de policía.*”³⁷.

En una postura particular y sustentada en los argumentos hasta ahora vertidos, la anterior definición, no colma los aspectos que integran a la Seguridad Pública, y mayor aún resulta equívoco el término de “poder de policía”, toda vez que la Policía desde un aspecto genérico como se ha demostrado, solo hace referencia a un cuerpo civil de uniformados, tales que son tan indispensables como sendos ejecutores de la Seguridad Pública que por lo menos en este país se han creado normativamente y que quedan expuesto en el esquema dos previsto con antelación.

El caso Español, puede apoyarnos en la construcción de nuestro concepto, retomamos por ello la experiencia del jurisconsulto Manuel López Sánchez quien

³⁷ Peñalosa, Pedro José, Garza Salinas, Mario A. Coordinadores. *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie: Doctrina Jurídica, Num. 120, México D.F., 2002, p. 22, en: <http://goo.gl/dASyDL> consultado el 28 de julio de 2015 a las 23:30 h.

vislumbra de la misma forma que lo hemos hecho en estos párrafos, la complejidad de construir un concepto derivado de la normatividad española, como primer ejemplo, retoma la experiencia otorgada por el Tribunal Constitucional de aquél país, mismo que compele a la Seguridad Pública como un concepto estricto, situando de modo prevalente a los Cuerpos de Seguridad³⁸, sin embargo, el autor si vislumbra que conseguir un concepto unívoco, resulta complejo dado que el mismo debe construirse a partir de las circunstancias actuales del lugar donde pretenda aplicarse, rematando sin lograr un concepto, que la Seguridad Pública no puede tan solo referirse a la mera represión del factor delictivo, sino debe incluir la defensa y salvaguarda de bienes y derechos de las personas físicas y jurídicas dentro de los límites establecidos dentro de la propia Constitución Española³⁹.

Debe tomarse en consideración que el resultado del caso español redunda en el del ejemplo de México, confirmando la ausencia de un concepto de la Seguridad Pública, sin lograr construir un concepto, sin embargo, el caso español se acerca un poco más a lo que podríamos considerar como un concepto.

Dadas las circunstancias doctrinales vigentes, no resulta aventurado proponer un concepto que sin sentar una base inamovible, pueda guiarnos durante el trayecto de la presente investigación para un mejor entendimiento y comprensión del tema que se profundiza. Por lo que, derivado de éstas breves reminiscencias tanto doctrinales como normativas, estamos en posición de conceptualizar la Seguridad Pública como aquella función pública encomendada por la sociedad civil al Estado Soberano, quien a través de quien detente la Jefatura de Gobierno, previene, investiga y persigue aquellas conductas consideradas normativamente como antisociales en su jurisdicción, con la finalidad de salvaguardar la integridad de la sociedad civil, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, valiéndose del andamiaje normativo y la subyacente estructura administrativa diseñada para la ejecución de tal función.

³⁸ Cfr. López Sánchez, M. y Marchal Escalona, A. N., *Op. Cit.* p. 33

³⁹ Cfr. *Ídem*.

1.4. Seguridad Ciudadana

Si bien es cierto que el concepto de Seguridad Ciudadana puede ser considerado como de reciente aparición, existe actualmente una diversidad de conceptos al respecto del tema.

En primera instancia para poder dimensionar la Seguridad Ciudadana, habremos de considerar dos pilares fundamentales de la vida humana, a saber, la libertad y la igualdad. Sin embargo, no podemos pasar inadvertido que al hablar de un estado de naturaleza en el que los individuos gozan de tan amplísima libertad e igualdad, es decir, sin condicionamiento alguno, es consecuencia lógica que la incertidumbre sobre los límites en su actuar, devenga en un estado de inseguridad extrema⁴⁰.

Necesariamente el ser humano busca coaligarse con otros de su misma especie para la consecución de determinados fines, basándose en el apoyo de unos a otros dentro de esa asociación, regidos por uno o varios de su especie que determinen el rumbo que deban seguir, de tal suerte expone Thomas Hobbes que en esa búsqueda aparezca primeramente como origen de la causa a lo que la humanidad ha llamado “Dios”, aunque del mismo no tenga idea o imagen en la mente⁴¹.

Esto conlleva la instauración de un Estado, definido por el propio Hobbes como una persona de cuyos actos una gran multitud, mediante pactos mutuos, se ha convertido en su autor, con la finalidad de que aquella persona pueda utilizar la fuerza y los medios de todos ellos, como ella considere adecuado, para imponer la paz y la defensa entre los ciudadanos, en donde el soporte de esta persona es llamado soberano⁴² y es quien detenta por antonomasia el poder soberano; en términos de este mismo pensador puede verse que el mayor de los poderes humanos es precisamente éste, el que se integra con los poderes de varios hombres

⁴⁰ Cfr. Pérez R. J. *Op. Cit.* p. 486

⁴¹ Cfr. Hobbes. T. *Leviatán*. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. Biblioteca del Político, s.a., p. 44 en: <http://goo.gl/ntMxuD> consultado el 18 de enero de 2015 a las 19:30 h.

⁴² Cfr. Pérez R. J. *Op. Cit.* p. 67

unidos por el consentimiento de una persona natural o civil, señalando que es éste el poder del Estado⁴³.

El discurso sobre si ha de ser uno o varios los gobernantes, es decir, quien o quienes detentan el poder ha sido discusión de diversos autores, de quien no puede pasar desapercibido las ideas de Santo Tomás de Aquino, quien en su obra “El Gobierno de los Príncipes”, da cuenta de la importancia de contar con un solo gobernante denominado Rey, mismo que para evitar su venida en tiranía, expone que debe encarecerse la providencia de Dios en la institución del Rey, pero que dado el caso que éste devenga en tiranía, resulta más conveniente tolerarla que deshacerla, puesto que el pueblo con ayuda de alguno que haya deshecho tal tiranía, corre el riesgo de que éste último la emplee a su favor, oprimiendo mucho más al pueblo⁴⁴.

Es así como producto del fin de las tiranías y de la providencia divina, surge dentro de la corriente del iusnaturalismo racionalista, la teoría del contractualismo, misma que parte de los pilares centrales mencionados en párrafos anteriores, la “igualdad” y la “libertad”, así las cosas, Javier Pérez Royo avocando a Hobbes, señala al respecto que:

“Como entre individuos con tales características sólo cabe una forma de relación: el acuerdo de voluntades, el pacto, el contrato, se comprende por sí mismo que fuera la teoría del contrato social el instrumento para explicar el proceso de constitución del Estado. El contrato social, no como un contrato entre gobernantes y gobernados, sino como un contrato de cada hombre con cada hombre (Hobbes), a fin de dar vida a un poder objetivo, despersonalizado, que no es de nadie, porque tiene que ser de todos. La formalización jurídica de dicho contrato social es la Constitución Política del Estado.”⁴⁵

⁴³ Cfr. Hobbes. T. Op. Cit. p. 36

⁴⁴ Cfr. De Aquino. T. Tratado del gobierno de los príncipes del Angelio Doctor Santo Tomás de Aquino al Rey de Chipre. Stat Veritas, La verdad permanece. s.a., pp. 10 - 12 en: <http://goo.gl/nwMpVs> consultado el 09 de febrero de 2015 a las 09:32 h.

⁴⁵ Cfr. Pérez R. J. Op. Cit. p. 46

Es precisamente en las Constituciones Políticas donde se han plasmado conceptos tales como el “orden público”, la “seguridad pública”, la “seguridad ciudadana”, mismos que guardan una íntima relación. El primero de los conceptos referidos, debe ser analizado como premisa para poder entrar en la definición de la “seguridad ciudadana”.

El “orden público” se considera de forma lisa y llana como la situación social derivada del respeto a la legalidad establecida por el legislador, mismo que por antonomasia se perturba cuando el derecho no es respetado⁴⁶. Sin embargo, el orden público debe ser analizado de manera sistemática e integral, de tal suerte que el mismo obtendrá una definición localista de acuerdo al régimen social del que se trate.

Este orden público va entonces aparejado con la idea de seguridad pública o ciudadana según sea el caso, mismo que como ejemplo, fue la Constitución española de 1978, quien introduce normativamente el concepto de Seguridad ciudadana en su artículo 104⁴⁷, que a la letra reza:

“1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.”

No obstante, es imposible obviar que la Constitución Española es producto de una convulsión política interior del régimen español, por lo que debemos tomar en cuenta que el cambio de paradigma del orden público, migra de ser un concepto aparejado a la represión, a uno de corte social y democrático, adoptado así también

⁴⁶ Cfr. De Pina, R. *Diccionario de Derecho*, trigésima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 391

⁴⁷ Gobierno de España. La Moncloa. *Constitución Española*. en: <http://goo.gl/LmEaba> consultado el 12 de agosto de 2015 a las 14:40 h.

por diversos países no solo de Europa sino también de Iberoamérica en su mayoría, mismo que debe abordarse desde la realidad en el mismo opera.

Otro de los aspectos que es impostergable antes de llegar a una aproximación de lo que puede ser una definición de la Seguridad Ciudadana, el considerar someramente la figura de la “Seguridad Humana”, frase que pese a no ser objeto de la presente investigación, representa una figura de la cual es parte la Seguridad Ciudadana.

La Seguridad Humana, resulta ser un concepto acuñado por las Naciones Unidas a partir de los años noventa, a partir del impulso de las políticas neoliberales basadas reaciamente en las ideas de los especialistas Friedrich Hayek y Milton Friedman, mismas que se concretaban y continúan haciéndolo como política de progreso internacional en cada Informe Anual de Desarrollo Humano. Fue en particular el Informe del año 1994 quien profundiza en el concepto de Seguridad Humana, en donde se habla de dos frentes básicos a considerar para lograr la tan anhelada paz mundial, el primero de ellos representado por la libertad respecto del miedo, y el segundo de ellos como frente económico en donde se plasma una libertad frente a la miseria, en donde se pasa de una política nacional a un concepto globalizador⁴⁸; de tal suerte podemos apreciar que sin seguridad no hay libertad, pero la seguridad no solo vista desde una perspectiva criminal o antisocial, sino también una seguridad económica como base del modelo neoliberal que conviene a determinados intereses, de ahí que la Seguridad Ciudadana sea considerada tan solo como un componente de la Seguridad Humana.

Cabe hacer mención que la Seguridad de manera genérica tiene sendos antecedentes y reconocimientos como Derecho Humano, así podemos ver que en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobado por la Asamblea Nacional Francesa en 1789, señala en su artículo segundo:

⁴⁸ Cfr. PNUD. *Desarrollo Humano Informe 1990*. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994, p. 27

“La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.”⁴⁹

Años más tarde, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, posterior a la Segunda Guerra Mundial, en su artículo tercero replica de cierto modo a su antecesora:

“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”⁵⁰

Muy probablemente el contenido de estos artículos guardan su correlativo con la introducción del presente capítulo, la Seguridad de manera genérica no es verdad el problema de ésta investigación, sino lo es el calificativo que a ésta “Seguridad” se le añaden. Por tanto de forma humanista es un derecho de cualquier persona el tener certeza sobre cualquier actividad que emprenda y sobre su propia persona, misma que debe ser garantizada eminentemente por el Estado.

Pueden analizarse diversos Instrumentos Internacionales y se apreciará que en ninguno de ellos puede hablarse de Seguridad Pública, Ciudadana, Comunitaria, etc. de ahí la complejidad en su estudio y la polivalencia en su definición atendiendo a las condiciones sociales, políticas y culturales del lugar que se estudie.

Pero algo que no puede pasarse desapercibido es precisamente la inclusión del término Seguridad Humana, como un Derecho Humano “emergente”, en ésta concepción, la “Seguridad” sin calificativo pasa como “Seguridad Humana”, y es reconocida así como Principio y Derechos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes.

⁴⁹ Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, 1789. Número 30. Revistas - Colaboración Jurídicas UNAM, México, en: <http://goo.gl/OZ3t1> consultado el 13 de agosto de 2015 a las 13:40 h.

⁵⁰ Organización de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 2008

Añade la propia Declaración que la misma *“se inscribe como respuesta a los procesos de globalización cuya naturaleza parcial y desigual excluye de sus beneficios a amplias capas de la población mundial, en particular a los países subdesarrollados, pero también en los desarrollados, diseñando como marco de relación global un escenario de pobreza, violencia y exclusión.”* Éste argumento, desde una óptica personal resulta contradictorio por una simple razón, y es que como ya se expuso en párrafos anteriores, los Informes de Desarrollo Humano, precisamente pretenden formalmente combatir esa desigualdad de la que se habla en la Declaración, sin embargo, se hayan permeados de la influencia neoliberal que ha dado como resultado una intensificación de los procesos de globalización, y a mayor razón, la Declaración retoma un concepto acuñado por los Informes de Desarrollo Humano y lo hace propio, es decir, tal Declaración, pretende combatir una enfermedad como el mismo remedio que tan solo la ha empeorado; sin contar los bastos argumentos detractores de ésta nueva corriente de pensamiento sobre los Derechos Humanos emergentes, mismos que no serán replicados en la presente investigación por no ser objeto de investigación de ésta.

De acuerdo al Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018 del Ministerio del Interior del Perú, la acepción Seguridad Ciudadana en lugar de Seguridad Pública, interior u orden público, retomado de las ideas del Dr. Fernando Carrión de FLACSO Ecuador, resulta ser el término más conveniente y aplicable para el tratamiento de los problemas de criminalidad y violencia, debido a que éste concepto tiene un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana y los grupos sociales como objetivo central de las políticas⁵¹, en donde destaca la diferencia total que marca parteaguas entre la Seguridad Pública y la Ciudadana hasta ahora referidas, y es que la primera de ellas se construye de manera vertical, también denominada como

⁵¹ Cfr. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018*, Ministerio del Interior, Perú, Abril 2013, pp. 7 – 8 en: <http://goo.gl/UajuCc> consultado el 18 de septiembre de 2015 a las 10:24 h.

de tipo Estado – céntrica, en cambio la Ciudadana se construye de manera horizontal, es decir, desde un mismo plano Estado - ciudadanía.

Hasta este punto podemos notar que no existe una definición unívoca de Seguridad Ciudadana, sin embargo, lo que sí es posible, es decantar los elementos de la misma, el discurso presente y actual de Seguridad Ciudadana o Comunitaria (término empleado recientemente en Inglaterra⁵²) incluye elementos tales como prevención, proximidad, participación ciudadana, coordinación, solidaridad, políticas de calidad, entre otras; en donde la policía sea ciudadana, y de forma inversa el ciudadano de cierto modo se convierta en policía, en el que la actual sociedad multicultural cuente con nuevos dispositivos tanto públicos como sociales que procuren la tolerancia y respeto, satisfaciendo de esta manera las demandas ciudadanas y las necesidades sociales en materia de protección⁵³. Se sabe que es precisamente derivado de condiciones tales como la impersonalidad, el anonimato y la insolidaridad, que las ciudades se vuelven atractivas a la actividad delictiva, misma que a su vez, hace prácticamente imposible el desarrollo humano y el de las ciudades mismas, y deviene en un estado de miedo constante que hace manipulables a las personas. En donde la solución más viable propuesta por los especialistas, es la coordinación, pero teniendo como *prima ratio* a las Policías locales, mediante la calidad del servicio y la modernización de su estructura⁵⁴.

El miedo entonces parece ser producto de multitud de factores, en el que el Estado a través de su modernización tiende a dar respuesta a las demandas sociales de seguridad en el que en el pensamiento de Pierre Bourdieu la “la mano izquierda” lo representa la legislación laboral, educación, sanidad, asistencia social, entre otras; y la “mano derecha” equivale a la policía, la justicia y las administraciones correctivas, cada vez más activas, que intervienen principalmente

⁵² Cfr. Medina Ariza, J. *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Editorial B de F. buenos Aires, Argentina, 2011, pp. 20 - 21

⁵³ Cfr. López Sánchez, M. *Policía y Seguridad Pública. Manual de intervención Policial*. Thomson Reuters. Navarra, España, 2011, p. 39

⁵⁴ Cfr. Iglesias Machado, S. Et. Al. *Seguridad urbana, urbanismo y entornos urbanos. 6) Cuadernos de seguridad y Policía*. Dykinson, S.L. Madrid, España, 2011, pp. 30- 49

en las áreas más bajas del espacio social y urbano⁵⁵, atacado en diversos países actualmente, mediante el discurso de la Seguridad Ciudadana, cuyos ejecutores por excelencia al igual que en el caso de la Seguridad Pública sigue siendo la Policía.

1.4.1. Una breve objeción teórica a la Seguridad Ciudadana y su relación con la Seguridad Privada

La Seguridad Ciudadana es hoy día una de las nuevas tendencias en modelos de seguridad a nivel mundial, a tal grado que como se puede apreciar, la misma gradualmente ha ido desplazando al ahora anticuado modelo de Seguridad Pública, cuya característica ineludible por excelencia redundaba en la represión por encima de una prevención muy diluida.

Pese a que la Seguridad Ciudadana como hemos visto forma parte de la Seguridad Humana, ésta última tiene la característica de denominarse global, mientras que la Seguridad Ciudadana parece quedar como aquella encargada de asuntos locales en lato sentido, lo que Bauman ha denominado como “glocalización”. El debate sobre la seguridad en lato sentido en nuestros días, ha dejado gradualmente de ser una tarea pública para convertirse en privada, lo que el sociólogo inglés Zygmunt Bauman denomina como una “cuestión comunal”⁵⁶, misma que surge en lo local como respuesta ante el fracaso del Estado en la búsqueda de una percepción de seguridad. Anna Kajumulo, Sub-secretaria General de las Naciones Unidas, abonando a la “cuestión comunal” sostiene que pese a que el mejorar la seguridad y su sentimiento debe ser tarea de todos los niveles de gobierno, apuesta por las políticas locales como prácticas y experiencias positivas por lo menos en los últimos veinte años⁵⁷. Por otra parte, Jeffrey Weeks, comparte la idea de comunidad y su reducida actuación en ésta búsqueda de seguridad, sin embargo su visión no se limita a un espacio geográfico bien delimitado sino a grupos

⁵⁵ Ávila Debora y García Sergio (coord.) *Enclaves de riesgo. Gobierno Neoliberal, desigualdad y control social*. Traficantes de Sueños, Madrid, España, 2015, p. 47

⁵⁶ Bauman, Z. *Comunidad en busca de seguridad en un mundo hostil*, traducción de Jesús Albores. Siglo XXI. Tercera edición, segunda impresión, Madrid, España, 2009, p. 110

⁵⁷ Cfr. Vanderschueren, F. Et. Al. *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Universidad Alberto Hurtado copublicación con ONU-HABITAT. Santiago de Chile, 2009, p. 2

de resistencia y poder que al considerar amenazadas sus premisas de existencia colectiva, se vuelcan en una comunidad de identidad, misma que en su dicho, puede devenir en un particularismo obsesivo.

Ya se ha referido en líneas anteriores que es el miedo uno de los factores que inciden severamente en la seguridad, o quizá más bien, deberíamos decir que en la inseguridad, ésta percepción con la que gran parte de la población mundial vivimos auestas diariamente, a tal grado que parece que la hemos cotidianizado.

Bauman, señala que ésta modernidad “líquida” (como él la percibe) viene marcada con un miedo que tiene principalmente como objeto la maleficencia humana y a los malechores humanos, lo define como el más siniestro de los demonios que anidan las sociedades abiertas⁵⁸, de lo que se desprenden algunas objeciones. La primera podemos verla plasmada en la frase de “*la anarquía global y la violencia armada se nutren mutuamente*”⁵⁹, es decir, pese a que la seguridad ciudadana pretende en su retórico discurso generar condiciones óptimas de cohesión social y desarrollo en donde *la policía sea ciudadana, y de forma inversa el ciudadano de cierto modo se convierta en policía*, Bauman magistralmente lo objeta al referir que “*todos estamos en peligro y todos somos peligro para los demás*”⁶⁰. Recordemos que una de las características ya referidas de la Seguridad Ciudadana estriba en la participación ciudadana activa, un modelo horizontal de seguridad.

Emerge entonces una dicotomía conceptual, por un lado se habla de “riesgo”, pero por el otro se habla de “peligro”. Para Bauman el riesgo entonces solo tiene sentido en las costumbres, en la rutinización, en lo que puede ser calculado, tal y como Max Weber lo concibe, en donde el riesgo puede ser acotado racionalmente,

⁵⁸ Bauman, Z. *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Paidós Estado y Sociedad. México, D.F. 2013, pp. 166 - 170

⁵⁹ *Ibidem*. p. 126

⁶⁰ *Ibidem*. p. 127

no solo analizando lo inesperado, sino haciéndolo esperable⁶¹, lo que en contrapartida Keynes debate insistiendo en que no existe fundamento científico alguno que permita calcular las probabilidades, puesto que para él, el control del riesgo no puede aplicarse a la incertidumbre de las consecuencias⁶². Ambos son las bases teóricas para Ulrich Beck en la decantación de la teoría de la modernidad reflexiva en la que uno de sus elementos clave lo representa la “sociedad del riesgo mundial” y cuya convergencia con la liquidez baumanica reside en que lo que para Beck es un riesgo, Bauman define como peligro, puesto que éstos últimos no pueden ser calculados⁶³ y es donde estriba la semejanza.

Para Beck, en las características de los riesgos globales (y no locales como lo hace patente la Seguridad Ciudadana) resalta el principio de la previsión mediante la prevención, lo que conlleva al empeño en anticipar y evitar riesgos cuya existencia aún no está probada, en el que el Estado intenta controlar algo que no sabe si existe, “el poder no saber” representa entonces una característica ineludible en la fabricación de las inseguridades, en la que los sistemas nacionales como internacionales tambalean ante la mezcla de conocimiento y desconocimiento de los riesgos globales⁶⁴; por tanto surgiendo un cuestionamiento trascendente ¿Quién define que es un riesgo?.

Como primer elemento debe considerarse que todo riesgo, conlleva implícito una decisión, lo que entonces replantea nuestra interrogante inicial, cuestionándonos ¿Quién decide? En la modernidad reflexiva de Beck, no todos obtienen provecho, puesto que la palabra “riesgo” en esta sociedad designa el poder y dominio, siendo una afirmación válida en especial para la sociedad del riesgo mundial, en la que los gobiernos occidentales y los poderosos actores económicos

⁶¹ Beck. U. *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, España, 2008, pp. 37 - 38

⁶² *Ibidem*. pp. 39 - 41

⁶³ Cfr. Bauman, Z. *Op. Cit.* Nota 57. p. 128

⁶⁴ Cfr. Beck U. *Op. Cit.* p. 83

imponen los riesgos a los otros⁶⁵, resolviendo de esta forma a nuestras interrogantes.

Por ello resultaría de cierta forma incongruente el pretender hacer al “ciudadano consciente de sí”⁶⁶ heredero legal del nuevo paradigma de la seguridad, en donde los pilares básicos han fracasado, y en el que básicamente el Estado nacional no ha podido garantizar a sus ciudadanos uno de sus bienes más elevados autoimpuesto es sus constituciones, que es la seguridad. Cuyo surgimiento tiene como fundamento teórico el paso de Estado de naturaleza de Hobbes (utópico, el cual debe considerarse solo como principio interno del Estado⁶⁷) ya que el Estado en sí es una garantía necesaria de la seguridad, pero como garantía de garantía lo es la Constitución⁶⁸.

Ante la multiculturalidad de la que se habla en el discurso de Seguridad Ciudadana, en el que se busca un clima de tolerancia, el mismo puede ser objetado sencillamente a través del “cosmopolitismo” de Beck, en donde la pluralidad de los otros se niega, se ignora o se condena, contemplando a los otros como iguales⁶⁹.

Como una última objeción, retomaremos el concepto de desarrollo humano, mismo que como ya se mencionó, toma auge y análisis a partir del Informe de Desarrollo Humano del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas en el año de 1990⁷⁰ y muy en particular de 1994.

La seguridad ciudadana entonces retoma la idea de desarrollo humano, presentándose la primera como condición generadora de la segunda, entendiéndose éste último como un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano⁷¹. La retórica de la seguridad ciudadana comparada con los

⁶⁵ *Ibidem.* p. 198

⁶⁶ *Cfr. Ibidem.* pp. 74 - 75

⁶⁷ Agamben, G. *Op. Cit.* p. 52

⁶⁸ Pérez Royo, J. *Op. Cit.* p. 487

⁶⁹ *Cfr. Beck U. Op. Cit.* p. 89

⁷⁰ PNUD. *Desarrollo Humano Informe 1990*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia, 1990 en: <http://goo.gl/VYN7IO>

⁷¹ *Ibidem.* p. 34

informes anuales de desarrollo pueden ser objetados de manera sencilla, y es que ésta modalidad de seguridad no incluye en lo absoluto el factor económico, (y tecnológico como se verá más adelante), desvelándose el espíritu neoliberalista que impregnan este desarrollo humano y que ha dado como categoría de análisis la “seguridad humana”, concepto aparecido por primera vez en los Informes de Desarrollo Humano de 1993 y más ampliamente en el de 1994. De esta manera se hace patente que a la par, la seguridad ciudadana se convierte en una herramienta del Desarrollo Humano. La confirmación del espíritu neoliberalista que permea el Desarrollo Humano y sus derivadas categorías tales como vulnerabilidad, universalidad y su cobertura en los servicios sociales, así como compromiso mundial, se hace patente al analizar el Informe de Desarrollo Humano de 1991, en el cual el capítulo tres intitulado “Financiación del Desarrollo Humano”⁷² contiene pormenorizadamente las estrategias neoliberales de Milton Friedman y en menor medida de Friedrich Hayek, a grado tal que al ser comparada la carta de Friedman a Augusto Pinochet en 1975 también conocida como recomendaciones de Friedman a Chile, guardan ambos documentos una consonancia total.

Es por ello que el papel de las policías, ya sea como seguridad pública, urbana, ciudadana o humana, guarda estrecha relación con el sentido neoliberal en donde la afirmación de que la policía es *“la organización encargada de asegurar la tranquilidad individual y la convivencia pacífica a través del control social de los actos antisociales”*⁷³ se diluye ante la aparición de la reflexividad de Beck, la liquidez de Bauman, versus la ya ineficaz positivización del derecho natural de Hervada⁷⁴, o la misma eficacia normativa de la Constitución⁷⁵.

Ante el fracaso del Estado, y el binomio mass media que difunde los riesgos y peligros junto con el ciudadano consciente de sí, surge la activación de la industria

⁷² PNUD. *Desarrollo Humano Informe 1990*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia, 1991 en: <http://goo.gl/Pi82v9> pp. 93 - 133

⁷³ Ramírez, A. *Op. Cit.* p. 29

⁷⁴ *Cfr.* Hervada, J. *Introducción crítica al Derecho Natural*. Eunsa, Cuarta edición, México, D.F. 2010, p. 176

⁷⁵ *Cfr.* Silva Meza, J.N. Silva García F. *Derechos Fundamentales*. Porrúa, México, D.F. 2010, p. 125

de la seguridad privada, a través de los diversos avances tecnológicos puestos a disposición de la humanidad, configurando lo que Agamber teóricamente denomina como un estado de excepción. En donde a decir de Bauman, la tecnología entonces nos sustituye en nuestra función de vigilancia, aunque ésta misma pueda frustrar o destruir esas mismas esperanzas⁷⁶. La Policía común entonces a través del modelo de seguridad ciudadana o como se le adjetive en esta sociedad reflexiva y de liquidez, se objeta para ser la “máquina de la verdad”⁷⁷ local, creando riesgos y previniendo los mismos, en razón de la inseguridad subjetiva fabricada por sí, en donde el objetivo central es el control social no de la sociedad cosmopolita, sino de las clases menos favorecidas protegiendo a lo que podría definir como élite cosmopolita, lo que en palabras de Loïc Wacquant se traduce como el objetivo de la policía de proximidad del modelo de Seguridad Ciudadana, es decir, la policía para los pobres⁷⁸. Ya que las elites se encuentran bien protegidas en los Guetos fabricados para sí (analizados también por Bauman), donde tales no son más que las comunidades cerradas de los ricos⁷⁹, en donde una y otra vez se reafirma el estado de excepción.

1.5. Asimilación y campo de acción de la Seguridad Nacional, Pública y Ciudadana

Cada una de las “seguridades” esbozadas en el presente capítulo, cuentan con funciones claras y precisas cuyo ejercicio esta encomendado a determinados ejecutores que hacen que su campo de acción sea diferenciado aunque confluya en algunos casos particulares como se podrá apreciar más adelante. Antes de poder considerar cual es el campo de acción de cada clase de seguridad, es inminente poder comprender de forma somera que es la delincuencia y el crimen, puesto que en sendos estudios sobre estos fenómenos, se da por hecho que el alcance y contenido de las frases es de comprensión general; y aunque muy probablemente

⁷⁶ Cfr. Bauman, Z. *Op. Cit.* Nota 57. p. 119

⁷⁷ Cfr. Ávila Debora y García Sergio (coord.) *Op. Cit.* p. 66

⁷⁸ Cfr. *Ibidem.* p. 77

⁷⁹ Cfr. Cucó Giner, J. *Op. Cit.* p. 99

así sea, el imaginario social no siempre coincide con las afirmaciones ni jurídicas ni tampoco académicas.

Las palabras delito y crimen son empleadas de manera sinónimas actualmente. Delito puede tener sus orígenes en el latín *Delictum*, considerado como *“hecho u omisión castigado por la ley con una pena y cuyo autor queda obligado a la reparación del daño causado... la trayectoria histórica en cuanto a la sanción al delito, osea la reparación al daño inferido, en orden a su aparición fue: la venganza privada, la composición voluntaria, la compensación legal y la reparación judicial⁸⁰”*; por otra parte del mismo latín, crimen es la *“infracción que las leyes castigan con una pena aflictiva e infamante. Acto ilícito atentatorio contra el orden establecido por el Estado o contra la existencia de éste y que es perseguido en nombre la colectividad⁸¹”*. Ambas definiciones son atestes, por lo que podemos decir que no resulta equívoco el emplear ambas expresiones de forma sinónima.

Desde otra perspectiva de corte sociológica y no jurídica, el crimen se define como un problema que es interpersonal y comunitario, que en palabras del catedrático Antonio García Pablos de Molina, es *“un problema de la comunidad, que nace en la comunidad y ha de resolverse por ésta⁸²”*. Sin embargo, para la presente no retomaremos esta propuesta, puesto que atiende a estudios criminológicos y no jurídicos como es el caso que nos ocupa.

Quizá ante ello, surge simultáneamente una conclusión pero también una interrogante; estamos en aptitud de decir que de forma genérica y sin tecnicismos, tanto la delincuencia como el crimen aluden a un quebrantamiento de la ley, es decir, es a través de la ejecución de aquellas conductas que la sociedad ha calificado legalmente como contrarias al orden público (ya referido en líneas anteriores), es como se configura la delincuencia o criminalidad, evidentemente

⁸⁰ Jiménez Santiago Tiana, S., *Diccionario de Derecho Romano*. Cuarta edición, SISTA, México, 2004, p. 111

⁸¹ *Ibidem*. p. 92

⁸² *Cfr.* García - Pablos de Molina, A., *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos para Juristas*. Séptima edición, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2007, p. 511

aparejado de una sanción que el Estado impone a aquellas personas que lo cometen.

Manuel López – Rey, citado por Antonio García – Pablos, resuelve de manera mucho más técnica los conceptos de delincuencia y criminalidad, señalando que ambos en un concepto conjunto es *“el fenómeno individual y socio-político, afectante a toda la sociedad o a una parte importante de la misma, cuya prevención, control y tratamiento necesita de la cooperación de la comunidad al mismo tiempo que un adecuado sistema penal”*⁸³.

La delincuencia organizada es una clase más compleja de la delincuencia común o convencional, emana de la definición de delincuencia ya analizada, haciéndola mucho más compleja que la primera, a decir de la INTERPOL, la definición de delincuencia organizada al igual que las otras definiciones que hemos analizado son múltiples y atienden de manera muy particular a la región geográfica de la que se trate el caso concreto, haciendo alusión a redes delictivas que afectan a varios países, dedicadas a delitos diversos tales como trata de personas, tráfico de drogas y armas, robos a mano armada, falsificación y blanqueo de capitales. Precisamente la tarea de la INTERPOL es internacional y no local, y pueden destacarse proyectos internacionales tales como *Project Pink Panthers*, *Asian Organized Crime Syndicates*, o el *Project Millennium*⁸⁴.

Otra definición sobre delincuencia organizada es la aportada por la Convención de la Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en la que se define como grupo delictivo internacional a:

“...un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con

⁸³ Herrero Herrero, C., *Criminología (Parte General y Especial)*. DYKINSON, Madrid, España, 1997, p. 360

⁸⁴ Cfr. INTERPOL, Connecting police for a safer world. Criminalidad. en: <http://goo.gl/eEKWTL> consultado el 18 de septiembre de 2015 a las 09:16 h

*miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;*⁸⁵”

En México, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada señala en su artículo segundo que Delincuencia Organizada es:

*“Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada;*⁸⁶”

Los delitos a que hace referencia este ordenamiento mexicano son terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, de órganos, corrupción de personas con ciertas modalidades, así como secuestro en algunas de sus modalidades.

Retomaremos para aterrizar el campo de acción, la definición de Seguridad Nacional propuesta en las primeras líneas de este trabajo, en la cual mencionamos que es aquella tarea encomendada al Estado Soberano, quien a través de su Jefe de Estado en comando de las Fuerzas Armadas permanentes, defiende su soberanía, territorio, orden constitucional, Institucionalidad, y democracia, de amenazas y riesgos internos y externos que puedan vulnerar la gobernabilidad del Estado.

De tal, podemos extraer que son las Fuerzas Armadas permanentes quienes ejecutan exclusivamente esta función pública de corte estatal, sin embargo, nuestra definición propuesta no establece con precisión cuales o de que clase son las amenazas y riesgos tanto internos como externos que puedan vulnerar la

⁸⁵ UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Anexo I. en: <https://goo.gl/Dqdzu4> consultado el 13 de octubre de 2015 a las 08: 44 h.

⁸⁶ Cámara de Diputados, *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, Leyes Federales de México, Artículo 2º, en: <http://goo.gl/1XLKUR> consultado el 10 de septiembre de 2015 a las 19:40 h.

governabilidad, pero que si bien es cierto, también alteran el orden público preestablecido legalmente, sin embargo, nuestra definición no lo hace de tal forma, puesto que hacerlo impediría a la misma ser útil para otros estudiosos de cualquier otra región del mundo.

La Ley de Seguridad Nacional en México, de manera particular para éste país, dispone un amplio catálogo de las conductas que se consideran entonces como amenazas, definiendo literalmente las siguientes:

I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;

II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;

III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;

VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;

VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;

IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;

X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;

XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y

XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.⁸⁷

En el caso mexicano, éstas son las actividades que se consideran como amenazas a la Seguridad Nacional y que es trabajo de las Fuerzas Armadas Permanentes combatir, como puede verse, no es precisamente la Delincuencia Organizada una de ellas, de conformidad al catálogo, amenaza es el bloqueo o impedimento en la lucha contra ésta; sin embargo, no puede perderse de vista que, precisamente puede ser grupos o redes de delincuencia organizada quienes bloqueen ésta tarea, cruzando entonces la delgada línea entre ser un relativo simple asunto de Seguridad Pública, para convertirse en uno de Seguridad Nacional.

El texto normativo quizá por el momento de su elaboración, paso por alto el uso de las tecnologías de la información como una herramienta de apoyo para las amenazas de la Seguridad Nacional. Delito informático de acuerdo al Dr. Julio Téllez, es considerado como *“actitudes ilícitas que tienen a las computadoras como instrumento o fin⁸⁸”*, y retomamos así también el texto que versa: *“las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son una oportunidad y un medio excepcional para transformar de manera estratégica la administración pública⁸⁹”*. Hemos considerado esta última frase del Jurisconsulto, puesto que de la misma forma en que las TIC´s son útiles para transformar la administración pública,

⁸⁷ Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad Nacional*, Leyes Federales de México, Artículo 5º, en: <http://goo.gl/6hjEiU> consultado el 03 de febrero de 2015 a las 17:25 h.

⁸⁸ Téllez Valdés, J., *Derecho Informático*. Cuarta edición. Mc Graw Hill, México, 2009, p. 188

⁸⁹ *Ibidem*. p. 36

también lo serán para transformar cualquiera otra organización sea de fines benéficos o maliciosos según se aprecie.

El empleo de las TIC's ha tomado tanto auge en la actualidad, que ha dejado de ser un problema local a ser uno de tratamiento internacional, tan solo por mencionar un ejemplo, en el Foro de Gobernanza en Internet celebrado en Río de Janeiro en 2007, señaló como una de las temáticas prioritarias, las amenazas a la seguridad, tales como ciberdelitos, ciberterrorismo, cooperación internacional en estos temas, seguridad de los recursos de internet, así como el abuso de niños y niñas e ambientes en línea⁹⁰.

Estas reflexiones nos llevan a considerar una ambivalencia de la delincuencia informática o cibernética como también se le denomina, puesto que podemos considerar que detrás de cada delito informático, o ataque ciberterrorista, podría haber un solo perpetrador y no varios como lo requiere la normativa, con lo que jurídicamente cabría la posibilidad de excluirlo de la categoría de delincuencia organizada, pasando entonces a la delincuencia convencional o común, quedando como una tarea más de la Seguridad Pública o Ciudadana, cuyo ejecutor por excelencia lo es la Policía.

Rememoremos que la Policía es considerada como *“la organización encargada de asegurar la tranquilidad individual y la convivencia pacífica a través del control social de los actos antisociales”*⁹¹, por lo que debe evitarse sobremanera en el contexto actual del papel de las Policías, dejarla únicamente como aquel cuerpo encargado de perseguir delincuentes, sino más bien como una superestructura de características “omnipresentes” cuyo objetivo es precisamente el control de conductas antisociales, recurriendo por ende a diversos mecanismos tales como la prevención o la proximidad, pero que finalmente tendrá como marco de referencia en su actuar cotidiano a la delincuencia convencional, sin que ello le

⁹⁰ *Ibidem.* pp. 3 – 4

⁹¹ Ramírez, A., *Op. Cit.* p. 29

impida conocer de delincuencia organizada siempre que, la misma no converja en un particular caso de amenaza a la Seguridad Nacional.

Esquema 3, “Campo de acción de las clases de Seguridad”



Elaborado por el autor como teoría propia.

Este esquema permite ejemplificar de manera mucho más sencilla el campo de acción de cada una de las seguridades que hemos analizado en este capítulo. A manera de conclusión podemos ver como cualquiera de los tres tipos de delincuencia, puede ser objeto de la Seguridad Nacional o Pública y Ciudadana dependiendo las características o circunstancias particulares de un caso concreto. Cabe hacer la aclaración, que tanto en la Seguridad Nacional como en la Pública o Ciudadana, se señalan solamente los principales ejecutores, pero ello no es óbice para que otros actores intervengan en el apoyo de tales tareas. Nótese el caso de la Seguridad Ciudadana, en donde la sociedad en su conjunto desempeña un papel preponderante en dicha función, y aunque las Policías mantienen el monopolio, la participación ciudadana es uno de los nuevos componentes de esa Seguridad.

CAPÍTULO SEGUNDO

ALGUNOS MODELOS POLICIALES EN EL MUNDO

3.1. Iberoamérica

El concepto “Iberoamericano”, resulta del conjunto de países americanos que formaron parte de los reinos de la Península Ibérica, es decir: Portugal y España⁹², reinos que evidentemente influyeron en la generación de nuevas civilizaciones en territorio americano, fusionando culturas originarias de la región, con diversos aspectos tales como sociales, jurídicos, económicos, religiosos de aquellos reinos. Sin embargo, derivado de un sinnúmero de factores externos e internos de ambos reinos, e inclusive la prosperidad económica norteamericana, gradualmente y con mucho mayor auge durante el siglo XVIII, se conquistó la independencia de las colonias americanas, no obstante el tardío reconocimiento oficial de tales eventos por parte de Portugal y España.

La colonización aunada a las convulsiones independentistas de esta región, hicieron que éstas organizaciones sociales transitaran de lo que se ha denominado como Imperios Antiguos, Cacicazgos, Estados Mesoamericanos⁹³, a Colonias sometidas a un reino, hasta la conformación de lo que se denomina como “*Estado moderno*”, considerado por Weber más bien como una asociación de dominio, pero de tipo institucional, mismo que ejerce el monopolio de la violencia legítima dentro un territorio, destacando del mismo tres poderes diferenciados: el económico, el ideológico y el político⁹⁴.

⁹² Real Academia Española, *Op. Cit.* consultado el 15 de marzo de 2016 a las 19:32 h.

⁹³ Los **Imperios antiguos** son definidos por Michael Mann como modelo sociológico general basado en las relaciones entre sociedad, historia y acción política, en el que los Imperios se forman bajo la influencia de estas fuentes que determinan el flujo de información, el poder de los integrantes del imperio, bienes, espacio social y geográfico de éste. Por otra parte, los **Cacicazgos** son definidos por Robert L. Carneiro como unidades políticas autónomas constituidas por cierto número de aldeas o comunidades bajo el control permanente de un jefe supremo. Finalmente los Estados Mesoamericanos, también definidos por Carneiro, se comprenden como una unidad política autónoma con un gobierno centralizado con poder de reclutamiento y capaz de imponer tributos y asegurar el cumplimiento de la ley. *Cfr.* Florescano, E., *Los orígenes del poder en Mesoamérica*. Fondo de Cultura Económica, México, 2009, pp. 479 – 481

⁹⁴ *Cfr.* Florescano, E., *Op. Cit.* pp. 482 – 483

Actualmente los países que integran Iberoamérica son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; todos ellos manteniendo vínculos comunes tales como el idioma, (con la salvedad de Brasil que no es hispanoparlante por haber sido colonia Portuguesa), tradición histórica semejante, y religión, entre mucho otros.

Pese a estas y otras tantas semejanzas que hermanan a estos países, fue a partir de los movimientos independentistas que, Agustín de Iturbide apoyado en el Plan de Iguala, consiguiera en el siglo XIX que Centro-América formase parte del Imperio Mexicano, modelo que era replicado al sur del continente por Simón Bolívar, quien organizaba la Gran Colombia con la Capitanía de Venezuela y el Reino de Granada, dando lugar a la conformación del Imperio del Sur. Ambos Imperios (Norte y Sur), representados por México y Colombia respectivamente, en el pensamiento de Bolívar debían unirse y hacer un frente común mostrándose frente al mundo como hermanos y no como extranjeros⁹⁵; sin embargo, tal acontecimiento nunca llegó a concretarse por los diversos conflictos políticos internos que el Emperador Agustín I enfrentó, mismos que desencadenaran la disolución del Imperio Mexicano, el arribo de Antonio López de Santana a la Presidencia de México, y la pérdida significativa de territorio nacional.

En un afán de hermanar a los Estados recién liberados de Centro y Sudamérica, fue en 1826, que se llevó a cabo el Congreso de Panamá, evento el cual tenía como objetivo primordial establecer la Confederación Hispanoamericana, hermanando a todos éstos países. Evidentemente resultaba una contradicción que Estados Unidos estuviese presente en el Congreso, y peor aún, que éste deseara formar parte de la Confederación. El resultado del Congreso, fue la firma de sendos documentos, tales como: un tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua (proyecto presentado mancomunadamente por Perú y Colombia); una convención sobre contingentes de

⁹⁵ Cfr. Esquivel Obregón, T., *Apuntes para la historia del Derecho en México*. Tomo II, Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 511 – 513

tropas; así como un convenio que establecía que la sesión del Congreso de Panamá se continuaría en Tacubaya. Éste último, se llevó a cabo en Tacubaya, sin embargo, los resultados fueron sobre todo deficientes en cuanto al establecimiento de relaciones comerciales. Finalmente el intento concluyó totalmente en el año de 1827, fecha en que ya pasado un año de haber fenecido el término de los Convenios de Panamá, por diversos factores entre ellos la influencia de la Doctrina Monroe de los Estados Unidos, así como la presencia de Joel Roberts Poinsett embajador de aquél país en México, y Don Miguel Santamaría con funciones de plenipotenciario de Colombia en México, los mismos no fueron ratificados⁹⁶.

Otro intento fallido de confederar los Estados hermanos, fue el llevado a cabo en el año de 1831 a iniciativa de Guatemala, en el que destaca sobremanera la insistencia de incluir exclusivamente pueblos hispanoamericanos, haciéndose patente que los intereses de Inglaterra y Estados Unidos eran totalmente contrarios a los de los pueblos hispanoamericanos, sin embargo, pese a que los representantes de ambos países firmaron el respectivo protocolo haciendo reconcomiendo de tal aseveración, el intento no prosperó de nueva cuenta⁹⁷.

De los países con que México ha mantenido una hermandad histórica, basada en buena medida en lo ya reseñado hasta ahora, son: Colombia, Chile y Perú. En el caso Colombiano, fue el 3 de octubre de 1823 que México a través del Secretario de Relaciones Exteriores Lucas Alamán, signa su primer tratado de amistad después de haberse independizado de España, siendo éste el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, firmando ese mismo año pero el 31 de diciembre un segundo tratado con este país, pero en materia de comercio⁹⁸.

Las relaciones diplomáticas con Chile resultaron tardías, pues fue a fines de 1830 que se apersona don Joaquín Campiño como primer ministro plenipotenciario de aquél país a México, logrando concertar casi de inmediato el primer tratado de

⁹⁶ *Ibidem.* pp. 516 – 521

⁹⁷ *Ibidem.* p. 521

⁹⁸ *Ibidem.* pp. 515 – 516

amistad y comercio con México, sin embargo, pese a haber sido firmado en 1831, el mismo se retrasó en su aprobación y fue hasta 1833 en que el mismo entró en vigor para ambos países⁹⁹.

La relación con Perú, sigue la misma suerte que el caso de Colombia, aunque mucho más tardía en cuanto a la concertación de un tratado. El primer ministro plenipotenciario peruano Don José Morales Ugalde arribó a territorio mexicano el 17 de octubre de 1822, y pese a existir documentadamente la intención de unir a los pueblos de origen español contra un enemigo que aprovechara el distanciamiento, debido a algunas convulsiones políticas del Perú, fue hasta el 2 de febrero de 1834 que oficialmente se publicó el primer tratado de amistad, comercio y navegación con el Perú¹⁰⁰.

La firma de estos tratados y el establecimiento de relaciones diplomáticas con estos países, aunado al esfuerzo poco fructífero de confederar a los países hispanos, confirman la importancia de éstas naciones en la región iberoamericana, máxime cuando éstos países mantuvieron los mismos orígenes e ideales desde su época colonial hasta iniciada su época independiente, de ahí que pueda permitirse comparar sus sistemas de seguridad y determinar la evolución de cada uno de éstos con el caso de México.

3.1.1. Colombia

La Constitución Política de Colombia, que data del año de 1991, establece que es un Estado social, que se organiza en forma de República unitaria, dotando de autonomía a sus entidades territoriales, siendo: democrática, participativa y pluralista¹⁰¹.

⁹⁹ *Ibidem.* p. 524 – 525

¹⁰⁰ *Ibidem.* p. 525 – 527

¹⁰¹ Cfr. Corte Constitucional, *Constitución Política de Colombia*. República de Colombia, en: <https://goo.gl/b44h8t> consultado el 23 de marzo de 2016 a las 09:13 h.

Tratándose de seguridad, es menester analizar primero los fines del Estado y las obligaciones de las autoridades de conformidad con el artículo segundo de su Constitución:

“Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.¹⁰²”

El texto supremo colombiano dispone como un fin para el Estado y como parte del catálogo de principios fundamentales de la República, el asegurar la convivencia pacífica, sin precisar en el texto transcrito ni algún otro, el modelo teórico de seguridad que deba aplicar Colombia. Esto puede representar una ventaja si se considera que el modelo de seguridad que se adopte puede depender exclusivamente de las políticas públicas que para tal efecto se expidan, sin resultar necesario echar a andar la pesada y burocrática maquinaria legislativa, manteniéndose el modelo teórico securitario que mejor convenga a las necesidades sociales de Colombia siempre que la misma cumpla cabalmente con los fines del Estado dispuestos en la Constitución.

Si se considera que el Estado desde el punto de vista dogmático ya analizado en capítulos anteriores, dentro de sus fines conserva el monopolio de la fuerza, destaca que la Constitución colombiana reserva el capítulo séptimo exclusivamente

¹⁰² *Ídem.*

para la Fuerza Pública, en este capítulo se da nacimiento al Cuerpo de Policía y se nombra a ésta en los siguientes términos:

“Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.¹⁰³”

Si adminiculamos los fines de la Policía Nacional con lo dispuesto por el artículo segundo ya transcrito, puede observarse que se coligen, dado que prevalece por interpretación que es la seguridad, elemento primigenio para el ejercicio de los derechos y libertades que el texto constitucional consagra en favor de sus gobernados. Como puede apreciarse, el modelo policial colombiano se basa entonces en una policía única de la administración pública centralizada pero desconcentrada, lo que puede convalidarse en el Decreto 4222 de 2006. En tal Decreto se aprecia que la Policía Nacional depende del Ministerio de Defensa Nacional y cuenta con 14 direcciones de área, entre la que destaca la Dirección de Seguridad Ciudadana¹⁰⁴, lo que representa que el modelo de seguridad ciudadana es parte orgánica de la política de seguridad colombiana.

La Policía Nacional de Colombia a diferencia que las estructuras mexicanas, tiene una historia oficial tanto operativa como normativa que es inculcada a los policías desde su formación. Sus antecedentes datan de finales del siglo XIX, siendo la Ley 90 de 7 de noviembre de 1888 el primer antecedente normativo de policía en aquél país, pero es hasta el Decreto 1000 de 5 de noviembre de 1891 que se considera el acta de nacimiento de la Policía Nacional.

¹⁰³ Cfr. *Ídem*.

¹⁰⁴ Cfr. Ministerio de Defensa Nacional, *Política Estratégica Operacional y del servicio de Policía*. Tomo II. República de Colombia, en: <https://goo.gl/bttkSI> consultado el 13 de marzo de 2016 a las 17:20 h.

Las policías locales no son parte de la operatividad policial colombiana como si lo es el caso mexicano, en donde el debate ininterrumpido por su reforzamiento o desaparición son una constante en el debate político. El caso Colombiano desde el Decreto de 1891 consideró la desaparición de las policías departamentales, municipales y el cuerpo de serenos¹⁰⁵, éste último también de aplicación en México durante la época colonial, y que iniciara sus operaciones gracias al Conde de Revillagigedo a partir de 1790¹⁰⁶.

Otro hecho que destaca casi a la par del sistema mexicano, es la creación de la entonces Policía Judicial, que para el caso de México fue a principios del siglo XIX a partir de la aplicación de la Ley Marcial¹⁰⁷, mientras que para Colombia fue hasta 1904 en que se establece una Comisaría de Policía Judicial, pero que a diferencia de México, ésta dependía no del Poder Judicial sino del Ejecutivo, subordinada a la Dirección General de la Policía Nacional¹⁰⁸. Ésta figura a través de las reformas de justicia penal que han permeado en Iberoamérica, ha generado que ésta agrupación policial gradualmente fusione atribuciones con otros cuerpos policiales para la investigación criminal, siempre bajo el mando y conducción de la Fiscalía.

En este punto particular, la Policía Judicial se describe como la *“función que cumplen algunos organismos del Estado para apoyar la Investigación Penal, en el campo investigativo, técnico, científico y operativo; por iniciativa propia o por orden impartida por el Fiscal Director de la Investigación, para recaudar los EMP (elementos materiales probatorios) o EF (evidencia física) que permitan determinar la ocurrencia de la conducta punible y la responsabilidad de los autores o partícipes.”*¹⁰⁹. Éstas atribuciones a diferencia del caso mexicano, no se encuentran

¹⁰⁵ Cfr. Ministerio de Defensa Nacional. *Política Estratégica Operacional y del servicio de Policía*. Tomo I. República de Colombia, en: <https://goo.gl/FPg3Yx> consultado el 13 de marzo de 2016 a las 17:45 h.

¹⁰⁶ Cfr. Muñoz Castellanos, J., *La función de investigación de las policías conforme al nuevo modelo policial y su normatividad federal*. Editorial Flores, México, 2016, p. 26

¹⁰⁷ *Ibidem*. pp. 27 – 29

¹⁰⁸ Cfr. Ministerio de Defensa Nacional, *Política Estratégica Operacional y del servicio de Policía*. Tomo I. Op. Cit. p. 26

¹⁰⁹ Cfr. Fiscalía General de la Nación, *Manual Policía Judicial, Parte General*. República de Colombia, en: <https://goo.gl/S7GbvM> consultado el 10 de marzo de 2016 a las 19:15 h.

concentradas y a manera de exclusividad en un solo cuerpo policial, sino que se hayan distribuidas permanentemente en diversas corporaciones tales como el cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad. Esto significa que pese a la existencia del cuerpo de policía judicial, debido a las circunstancias del caso concreto, pueden ejercer las funciones de aquellas cualquier otro policía, incluyendo a las autoridades de tránsito y lo que en México se denomina como policías custodios, las cuales cuentan con atribuciones para inspecciones para cadáveres, inspección al lugar de los hechos, entrevistas, recolectar, fijar, rotular embalar, y entregar todo ello a la fiscalía u oficina de asignación más cercano a la jurisdicción de que se trate¹¹⁰.

La naturaleza jurídica de la Fiscalía General de la Nación en Colombia, ha seguido la línea de todos los países que aplican el modelo de justicia penal acusatorio adversarial, sin embargo, el cuerpo de policía judicial no se encuentra bajo su estructura orgánica, sino bajo la del Ejecutivo, y ello puede constatarse en la Ley 938 de 30 de diciembre de 2004, en el cual consta el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación¹¹¹, en el que se observa que solo bajo su estructura se cobija a la Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación, el cual como ya se mencionó, cuenta con atribuciones permanentes de Policía Judicial.

La Policía Nacional desde su creación en 1891 hasta 1953 se mantuvo independiente de cualquier otra figura de defensa pública, tal esquema orgánico es el que México mantiene actualmente, puesto que la Defensa Nacional pese a ser parte de las atribuciones del Ejecutivo Federal, mantiene una distinción entre la Defensa Nacional y la Seguridad Pública. Para el caso colombiano, fue a través del Decreto 1814 de 13 de junio de 1953¹¹² en que se estableció que la Policía Nacional

¹¹⁰ *Ídem*.

¹¹¹ Cfr. Organization of American States, *Ley 938 por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación*. en: <https://goo.gl/jNJmj9> consultado el 01 de marzo de 2016 a las 09:21 h.

¹¹² Cfr. Ministerio de Defensa Nacional, *Política Estratégica Operacional y del servicio de Policía*. Tomo I. Op. Cit. p. 12

pasara a formar parte activa del entonces denominado Ministerio de Guerra (hoy Ministerio de Defensa Nacional), lo que puede entonces describirse como la concentración de dos labores bajo un mismo cobijo, la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública, que pese a ser materias distantes doctrinalmente como ya se explicó en capítulos anteriores, mantienen una estrecha relación de salvaguarda.

Como ya fue mencionado, el texto constitucional no estableció un modelo teórico de seguridad, sino exclusivamente se habla de defensa pública, sin embargo, las políticas públicas para la operatividad de ello, es uno de los ejes básicos de la seguridad. Uno de los documentos que puede considerarse como la base del desarrollo formal de las políticas de seguridad fue la “Estrategia Nacional contra la violencia” del entonces Presidente Cesar Gaviria, documento criticado por algunos especialistas por su enfoque en seguridad de estado, pero que en buena medida buscó identificar y formular acciones concretas para enfrentar hechos que afectaban la seguridad y convivencia, sentando las bases para que en el año de 1993 se emitiera el documento titulado “Seguridad para la Gente”, mismo que pese a tener un antecedente importante, el mismo no tuvo una aplicación significativa¹¹³.

El segundo documento que establece una política de Estado desde 1991, fue “La Política de Defensa y Seguridad Democrática” (PDSD) desarrollada para 2002 – 2006, documento que fue sometido a revisión y derivó en la “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” (PCSD), misma que se reflejó en el Plan nacional de Desarrollo 2006 – 2010, en el que de manera interesante, se habla de un Estado Comunitario, el cual entiende el desarrollo para todos, alejándose de las operaciones militares y policiales exclusivamente, e incluye aspectos políticos, jurídicos, diplomáticos, de interacción con la ciudadanía y, de forma muy particular incluye los esfuerzos de carácter social¹¹⁴.

¹¹³ Cfr. Organización de los Estados Americanos, *Casos exitosos de Seguridad en Gobiernos Locales*. Secretaría de Seguridad Multidimensional, Departamento de Seguridad Pública, S.E., S.A., pp. 11 – 12

¹¹⁴ *Ibidem*. p. 24

Dentro de las líneas de acción implementadas se encuentra la estrategia para fortalecer la seguridad ciudadana, misma que va administrada con el plan de fronteras, y el nuevo plan de guerra, donde las reformas estructurales para hacer realidad esto, han considerado tres reformas esenciales consistentes en: la creación de un centro de estudios estratégicos, el programa de ciencia y tecnología, y la creación de la oficina de veteranos¹¹⁵.

La seguridad ciudadana es entonces una política de Estado adoptada por Colombia, y ello se hace patente en la Dirección de Seguridad Ciudadana que se encuentra en la estructura orgánica de la Policía Nacional. Esta Dirección se concibe como encargada de articular el servicio de Policía, que se brinda a través de los agrupamientos de policías metropolitanas¹¹⁶ y departamentos de Policía¹¹⁷ en el ámbito nacional. Para tal objetivo, cuenta con el Sistema de Gestión Integral, a través del cual la participación ciudadana es el elemento principal que alimenta el sistema. Para poder dimensionar adecuadamente la trascendencia de esta Dirección, basta mencionar que agrupa al 75% del personal adscrito a la Policía Nacional, prestando servicio permanente las 24 horas del día en todo el territorio nacional¹¹⁸.

La seguridad ciudadana como será expuesto en el siguiente capítulo, mantiene una focalización en los gobiernos locales y su policía como una estrategia de proximidad social; esto podría parecer un dilema en el modelo de policía colombiano, puesto que al tener una Policía Nacional y máxime al depender de la

¹¹⁵ *Ibidem*. p. 25

¹¹⁶ Se entiende por Policía Metropolitana, la unidad mayor de Policía del orden administrativo y operativo, cuya jurisdicción puede corresponder a áreas metropolitanas o distritos establecidos por la ley o a la integración de dos o más municipios que sumen una población superior al millón de habitantes, con características políticas, económicas, sociales, culturales, delincuenciales y físicas, similares a zonas urbanas, que estratégicamente faciliten a la Institución la articulación, racionalización y desarrollo de los procesos de prevención, disuasión, investigación y control de delitos y contravenciones. Su representante policial es el Comandante de la Metropolitana. *Ibidem*. p. 68

¹¹⁷ Se entiende por departamento de Policía, a la unidad mayor de Policía del orden administrativo y operativo, cuya jurisdicción corresponde generalmente a la división político administrativa del país, su representante policial es el Comandante del Departamento. *Ibidem*. p. 68

¹¹⁸ *Ibidem*. p. 67

Defensa Nacional, esto pudiera parecer un impedimento para conseguir la proximidad social que la seguridad ciudadana implica.

La necesidad de virar hacia una política de seguridad ciudadana, puede explicarse en el crecimiento de la violencia y la delincuencia en Colombia donde tal solo de 1980 a 2003 las cifras generales de la Policía Nacional reportaron un incremento de 236%, siendo el delito con mayor incidencia delictiva el de robo o hurto de automotores con un incremento de 933% en 23 años; sin embargo el delito de atraco de 1988 a 2002 mostró un incremento de 508%¹¹⁹. Estas cifras confirmaban el fracaso de las políticas desarrolladas durante los noventa a partir de la entrada en vigor de la nueva Constitución adoptadas en 1991.

La proximidad social de la seguridad ciudadana es uno de los tantos factores que la hacían una compleja fórmula, ya que por una parte el artículo 315 de la Constitución establece que el alcalde cuenta dentro de sus atribuciones:

“2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.”¹²⁰

Pese a esta disposición, la mayoría de los alcaldes mantenían una actitud pasiva ante ésta atribución, declinando su responsabilidad y dejándolo en manos del Ministerio de la Defensa; aunque ello no se ha logrado modificar plenamente hay dos casos que han sido reconocidos como exitosos en Colombia y ello, se logró a través del programa denominado Departamentos y Municipios Seguros, en el cual Medellín y Bogotá, han mostrado los mejores avances.

Tan solo a manera de reseña puede desatacarse en el caso de Medellín una reducción en la tasa de homicidios de 184 por cada 100.000 habitantes en 2002, a

¹¹⁹ Cfr. Organización de los Estados Americanos, *Op. Cit.* p. 15

¹²⁰ Cfr. Corte Constitucional. *Op. Cit.* p. 87

tan solo 26.3 en el año de 2007, en el que las estrategias locales fueron claves para conseguir buenos resultados, mismas que se basaron en recuperación de espacios, confianza en ciudadanos, y ello con la implementación de algunos programas locales como el “Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, elaborado con asesoría de expertos de Naciones Unidas, debidamente articulado con el Plan de Desarrollo, logrando de esta manera reducir la violencia y mejorar la convivencia en aquella demarcación¹²¹.

El caso de Bogotá también es de suma importancia, ha servido de muestra para la instrumentación de la política de seguridad ciudadana, en el que la medición de homicidios se hizo desde el año de 1990 a 2006, iniciando con una cifra total anual de 2258 y mostrando un pico en el año de 1993 con 4378 homicidios anuales, sin embargo, para 2006 se logró alcanzar una cifra de 1380, lo que confirma una reducción significativa comparado con la cifra de 1990. En esta demarcación la estrategia implementada versó en la responsabilidad política del tema de seguridad, dando un manejo institucional a través del Consejo de Seguridad de la ciudad con un funcionamiento garantizado; el manejo responsable de la información en materia de seguridad, que es concentrada en el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia, mismo que es alimentado por la Policía Metropolitana y el Instituto Nacional de Medicina Legal, procesada en su análisis para la obtención de estudios y diagnósticos de violencia e inseguridad; la administración adecuada de recursos humanos, técnicos y financieros; así como el Plan de Seguridad y Convivencia vigente desde 1995 ofrece una gama de estrategias focalizadas, basadas en justicia cercana al ciudadano, atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas, recuperación de sitios críticos y de espacios públicos, desarme, aplicación de hora zanahoria¹²², atención a población desplazada por la violencia, y fortalecimiento a la investigación criminal. Muchas

¹²¹ Cfr. Organización de los Estados Americanos, *Op. Cit.* pp. 17 – 21

¹²² La hora zanahoria se aplica en Bogotá desde 1995, basado en los estudios de la Universidad de los Andes, la aplicación de cerrar los establecimientos donde se expenden bebidas alcohólicas a la una de la mañana, ha contribuido con la reducción del homicidio en un 8%. *Ibidem.* p. 31

otras estrategias involucran también el fortalecimiento de las corporaciones policiales y de su estado de fuerza, tales como infraestructura, movilidad, comunicación, tránsito y la instrumentación de la Policía comunitaria, la cual tiene como objetivo principal promover la proximidad social, denominada en Bogotá como policía de cercanía¹²³.

De lo anterior, se aprecia que la aplicación de un modelo de seguridad no depende íntegramente de lo que el texto normativo estatuye, sino que más bien, atiende a la instrumentación de una Política de Estado que permita flexibilizar los procedimientos, confirmandose que pese a que la seguridad ciudadana sea un modelo ya implementado por otros países, puede ajustarse a las necesidades de la región en que se aplique.

3.1.2. Chile

La constitución chilena data del año de 1980, en ésta el artículo primero en su párrafo tercero establece como primigenia la seguridad nacional, pero también establece la protección a la población y a la familia¹²⁴, lo que puede considerarse como motivador de la seguridad pública. A diferencia del modelo colombiano ya reseñado, Chile replica el esquema de seguridad mexicano y estatuye con claridad que el modelo teórico de seguridad es el de seguridad pública.

Es en el capítulo XI relativo a las Fuerzas Armadas, de orden y Seguridad Pública, en donde se establece el modelo como tal de seguridad, en este caso se dividen claramente las atribuciones de las Fuerzas Armadas, y las de Orden y Seguridad Pública, ambas fuerzas con carácter de obedientes y no deliberantes, siendo profesionales, jerarquizadas y disciplinadas, configurando cada una un Ministerio independiente, tal y como ocurre en el caso mexicano.

El artículo 101 en lo tocante a las Fuerzas de Seguridad establece literalmente:

¹²³ *Ibidem*. pp. 22 – 43

¹²⁴ Cfr. Cámara de Diputados de Chile, *Constitución Política de la República*. en: <https://goo.gl/2W4td1> consultado el 13 de febrero de 2016 a las 19:24 h.

“(…)

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.

(…)¹²⁵”

En un panorama genérico, Chile cuenta con un Ministerio denominado del Interior y Seguridad Pública dependiente el Poder Ejecutivo, en el cual se concentran bajo su jurisdicción dos cuerpos policiales, el de Carabineros y el de Investigaciones. Como puede apreciarse, hasta este punto el modelo chileno no guarda similitud con el mexicano, ya que Chile no cuenta con cuerpos policiales locales, ni tampoco con una diversificación de policías de investigación (policía ministerial en México), ya que la misma se encuentra concentrada en un solo Ministerio.

La Policía de Investigaciones chilena cuenta con antecedentes que datan de mediados del siglo XIX, siendo el más remoto el de la Policía secreta de la municipalidad de Valparaíso en 1864, lo que puede notarse que estos cuerpos policiales al igual que el caso mexicano y de Colombia tienen orígenes en las mismas temporalidades. Posteriormente la conformación de este cuerpo se fue homologando a toda la Nación, creándose algunas otras áreas como ocurrió en 1889 con la Sección de Pesquisas, en 1896 la Policía Fiscal y la Sección de Seguridad, la que contaba con atribuciones para cumplir objetivos judiciales, investigar delitos, aprehender delincuentes y obtención de pruebas¹²⁶.

¹²⁵ *Ídem.*

¹²⁶ Cfr. *Policía de Investigaciones de Chile, Nosotros, Historial Institucional y Mártires.* en: <https://goo.gl/9o0eyS> consultado el 20 de febrero de 2016 a las 21:30 h.

La ruta normativa de ésta policía ha sido prolongada y mucho más activa durante el siglo XX, sin embargo, debe hacerse notar que en el año de 1974 paso a formar parte del Ministerio de Defensa creándose para tal efecto la Subsecretaría de Investigaciones, formalizándose esto en el año de 1979 a través del Decreto Ley 2460¹²⁷. Actualmente la Policía de Investigaciones de acuerdo a la citada Ley, establece que ésta depende de del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, siendo encabezada por una Dirección General¹²⁸, lo cual no implica que salga del Ministerio de la Defensa, sino que se halla vinculada también con éste.

La policía Chilena está representada por éste cuerpo único denominado “Carabineros”, el cual también cuenta con una larga historia que puede explicar el arraigo de esta corporación con la sociedad chilena. Ésta policía se concibe como una policía preventiva, pero con un mando unificado de organización y carácter militar¹²⁹, lo que la hace distinta al modelo mexicano en el que los cuerpos de seguridad les ha sido asignado constitucionalmente un corte civil.

El antecedente de los Carabineros inicia formalmente con un cuerpo de funciones policiales denominado los “Dragones de la Reina”, fundado en 1758 e integrado por tan solo 50 hombres, cuya finalidad fue custodiar la ciudad de Santiago, después de la sublevación de los reos en la prisión de aquella ciudad. Dentro de las funciones que tenían asignadas estaban los patrullajes diurnos y nocturnos y el cumplimiento de las órdenes de los Tribunales de justicia, además de que sus elementos ya estaban uniformados¹³⁰.

Otro de los antecedentes, lo representa el “Cuerpo de Serenos”, mismo que también tuvo aplicación tanto en México como en Colombia para las actividades de vigilancia nocturna. Fue instituido formalmente en 1780, y es hasta el año de 1841

¹²⁷ *Idem*.

¹²⁸ *Cfr.* Ministerio de Defensa Nacional, Chile en: <https://goo.gl/10cm19> consultado el 20 de febrero de 2016 a las 21:30 h.

¹²⁹ *Cfr.* Urvio, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. No. 2, Quito, septiembre 2007, ISSN: 1390-3691, 2007, p. 71

¹³⁰ Cuerpo de Generales de Carabineros, *Manual de Doctrina de Carabineros de Chile*. en: <https://goo.gl/L8ffwy> consultado el 24 de febrero de 2016 a las 07:10 h.

en que se emite el Reglamento de Serenos, del cual destaca para la época en que se emite, que regulaba por primera vez el uso de la fuerza, así como lo relacionado con su actuación para con los detenidos¹³¹.

A la par del Cuerpo de Serenos, es en el año de 1829 que surge la Compañía de Policía, que tuvo una duración efímera de apenas un año, puesto que en enero de 1830 se conforma la Compañía de Carabineros de Policía (adoptándose la actual denominación), sin embargo su existencia fue mucho menor, pues que en junio del mismo año se declaró su extinción y fue reemplazada por el Cuerpo de Vigilantes de Policía. Esta organización se dispuso con funciones preventivas prevalentemente, pudiendo aprehender solamente en caso de flagrancia. Tal organismo, aunque no dependía directamente de las municipalidades, ese era su campo de trabajo, por lo que se consideró que el uniforme debía ser financiado por cada municipalidad. Cabe hacer mención que su actividad era solamente diurna, mientras que los serenos continuaban desarrollando las funciones nocturnas de vigilancia¹³².

Paulatinamente las municipalidades fueron adoptando nuevos modelos policiales, debido a que el financiamiento representaba un problema para su economía, se sabe que eran los vecinos quienes aportaban para su mantenimiento. Esto implicó que en algunas municipalidades fusionaran el Cuerpo de Policía y el de serenos conformando así un solo organismo de seguridad, pero simultáneamente surgieron también otros cuerpos policiales de distintas características, tales como la Guardia Municipal de Valparaíso de corte militar, y el Cuerpo de Policía de Seguridad de Santiago de corte civil¹³³. Hasta este punto la organización policial chilena no tenía un corte ni civil ni militar, sino que éste atendía a las necesidades o imposición del gobernante en turno.

¹³¹ *Ídem.*

¹³² *Ídem.*

¹³³ *Ídem.*

Al igual que Colombia, Chile también contó con la presencia de una Policía Fiscal, cuya característica se basaba en el origen de su financiamiento, dado que corría a cargo del Tesoro Nacional, pero solo para aquellas policías de la ciudad de Santiago, así como de las ciudades cabeceras de departamentos, mientras que las demás policías continuaban siendo a cargo de las municipalidades, denominando así a sus cuerpos, como Policías Comunes¹³⁴.

Tras un primer paso que dio origen al Regimiento de Gendarmes en el año de 1903, fue hasta el año de 1927 a través del Decreto con fuerza de Ley 2484 que se crea oficialmente el cuerpo de Carabineros de Chile¹³⁵ aunque tal organismo dependía exclusivamente del Ministerio del Interior, siendo hasta 1933 que se le otorga la autonomía como policía civil, independiente del Ministerio del Interior¹³⁶.

Como puede apreciarse, el modelo teórico de seguridad adoptado constitucionalmente es el de seguridad pública, sin embargo, ello no ha sido impedimento para aplicar un modelo distinto a través de las políticas públicas, una ventaja como puede apreciarse hasta este punto, es que el cuerpo de Carabineros cuenta con un arraigo histórico en la sociedad chilena, lo que hace que la corporación policial no sea una Institución de nueva creación que lucha por ganarse una posición dentro de la sociedad, sino que más bien, es una corporación que pretende mantener su arraigo y niveles de confianza históricos.

Esto se refleja en las encuestas de evaluación del desempeño de organismos e instituciones en temas de seguridad ciudadana, donde las corporaciones policiales (carabineros y de investigación) cuentan con una mejor evaluación que las autoridades encargadas de procurar y administrar justicia, como puede apreciarse en la siguiente tabla:

¹³⁴ *Ídem*

¹³⁵ *Ídem*

¹³⁶ *Cfr. Urvio, Op. Cit.*

Esquema 4, “Evaluación del desempeño a organismos e instituciones en temas de seguridad ciudadana (en porcentajes)”

Instituciones	Positiva	Negativa	Neta
Carabineros	51	12	39
Policía de Investigaciones	43	13	30
Ministerio Público/Fiscales	20	26	-6
Tribunales de Justicia	20	32	-12

Fuente: II Encuesta de Percepción y Evaluación de Carabineros de Chile, 2005. División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior. En: <https://bit.ly/2FTyqNT> consultado el 10 de enero de 2016 a las 13:17 h.

Como puede apreciarse, los Carabineros siendo el primer eslabón del sistema de seguridad y justicia chileno, superan en evaluación positiva por más del doble tanto a los Fiscales como a los Tribunales de Justicia, lo que refleja que el sistema de Justicia Penal chileno no cuenta con la mejor percepción por parte de los ciudadanos chilenos, pese a ello, México exacerba constantemente el modelo penal importado de aquél país, situación que al análisis de las cifras complica su evaluación conforme a una estadística comparativa, puesto que pretender sustituir y arraigar un modelo penal de tan poca confianza en un país donde la confianza en las Instituciones de procuración e impartición de justicia ya de suyo eran bajos, lo que bien podría representar una imposición poco razonada al importar un modelo que genera tan poca confianza social.

Los Carabineros como ya se mencionó, han adoptado como política de estado el modelo teórico de seguridad ciudadana, pero destaca el nivel dogmático que tiene ello, lo que se refleja con claridad en la siguiente definición de seguridad aportada por el CIDEPOL:

... la seguridad es una construcción social y cultural, por ende, relativa y sujeta a los distintos actores sociales y el desarrollo de las personas. Esta exigencia y condición necesaria representa hoy un desafío sustantivo en la gestión pública y la responsabilidad de los gobiernos democráticos y constituye, a la vez, uno de los iconos de la crisis en la sociedad moderna, apreciación que surge desde la perspectiva sociológica de la sociedad del riesgo y de un enfoque centrado en la seguridad de las personas.¹³⁷

La definición de seguridad para Chile no es producto de una ocurrencia, más bien se cimienta en una categoría de análisis bien estudiada, que es la “sociedad del riesgo” y la también “seguridad de las personas”. La sociedad del riesgo es producto del estudio de Ulrich Beck quien considera que el concepto de seguridad para el siglo XXI ha cambiado esencialmente, entendiéndose en la actualidad como garantía de los derechos humanos elementales en regiones en las que éstos están fuertemente amenazados¹³⁸, sin embargo, a su vez considera que todo riesgo presupone una decisión, en los que los decidientes que definen que es el riesgo, son aquellos que tienen el poder sobre las relaciones y medios de definición del riesgo¹³⁹.

De éste planteamiento, parte el Ministerio del Interior para sentar las bases de lo que en Chile debe considerarse como seguridad ciudadana, mismo que se reconoce en plena construcción, elaborado por expertos en el tema, pero no pasando por alto que la elaboración del concepto debe atender a las necesidades sociales de Chile y no global, definiendo la seguridad ciudadana en los siguientes términos:

“El concepto de seguridad ciudadana remite, como lo manifiesta su apellido, a la tradición de la idea de ciudadanía, por lo tanto, “a la capacidad de los ciudadanos

¹³⁷ Tudela P., *Conceptos y Orientaciones para Políticas de Seguridad Ciudadana*. Policía de Investigaciones de Chile. Biblioteca. en: <https://goo.gl/vl0chO> consultado el 13 de enero de 2016 a las 01:17 h.

¹³⁸ Cfr. Beck U., *Op. Cit.* p. 205

¹³⁹ *Ibidem.* pp. 195 – 197

como agentes activos, y no como masa relativamente pasiva, que únicamente demanda seguridad de una instancia superior”. La seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los Estados democráticos deben ejercer la seguridad interior (seguridad pública), pero su diferencia deriva de los agentes involucrados: las personas que son titulares de deberes y derechos ciudadanos.

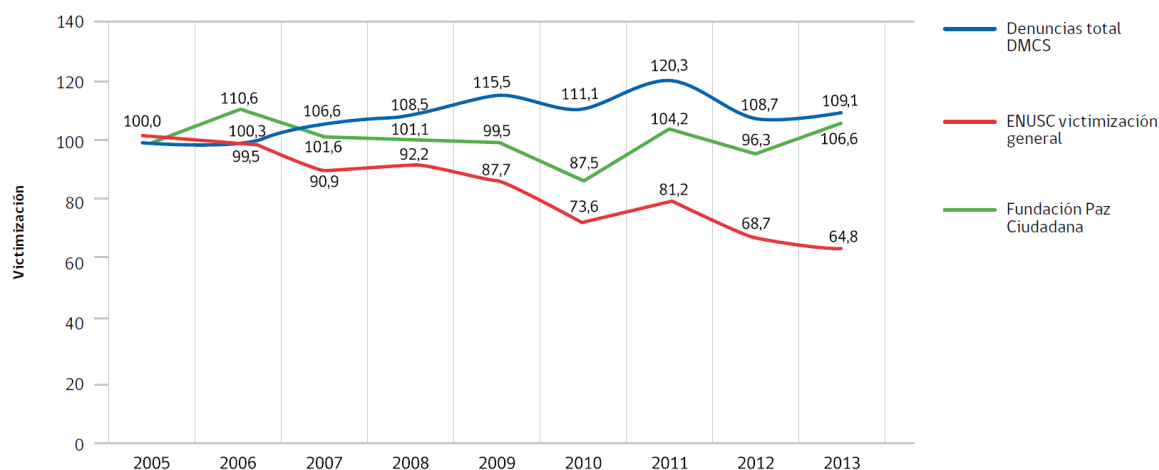
En el ámbito de las políticas públicas de reducción de la delincuencia, no obstante, suele dársele un sentido más acotado. Específicamente, la seguridad ciudadana se vincula a la ausencia de delincuencia y el temor a ella, es decir, a la inseguridad ciudadana se restringe a las amenazas a las personas y los bienes derivadas de la actividad delictiva. Debido a que el trabajo del Grupo de Expertos en Seguridad Ciudadana tienen únicamente relación con el fenómeno de la criminalidad y las políticas públicas tendientes a reducirla, y no otras fuentes de amenazas a la seguridad, es esta segunda acepción a la que hacen referencia los textos emitidos por éste.¹⁴⁰”

La seguridad ciudadana se construye en Chile como producto de estudios científicos y no parte de una construcción práctica del acierto y error, reconstruyendo constantemente su política sobre seguridad ciudadana tomando en consideración el aprendizaje para enfrentar la delincuencia. Fue en el año de 2004 que se implementa formalmente como política de estado la seguridad ciudadana a través del documento “Política Nacional de Seguridad Ciudadana” (elaborado por expertos en el tema) y es precisamente de éste documento que deriva el “Plan Seguridad para Todos”, en el que se recogen los casos de éxito y como cualquier política pública, se redefine y hace énfasis en aquellos casos exitosos. Tal y como se ha planteado que la seguridad ciudadana focaliza esfuerzos en lo local y lo social, el contar con un cuerpo policial nacional como es el de los Carabineros, ello no ha sido impedimento para acercarlos a la municipalidad, así tenemos que la Asociación Chilena de Municipalidades ha señalado al respecto, que para poder desarrollar un plan preventivo que sea eficaz, resulta necesario descentralizar, otorgando

¹⁴⁰ Tudela P., *Op. Cit.* pp. 9 – 10

facultades a los municipios en cuanto a recursos y asistencia técnica en la materia¹⁴¹. Parte de los éxitos en seguridad ciudadana en Chile pueden apreciarse en el siguiente gráfico tomado del Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos¹⁴²:

*Esquema 5, “Éxitos de la Seguridad Ciudadana en Chile”



Fuente: Fondo Nacional de Seguridad Pública, *Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos*. en: <https://goo.gl/TJiJ7b> consultado el 21 de marzo de 2016 a las 19:25 h.

Las cifras anteriores resultan contradictorias entre sí, sin embargo, destaca que sea el mismo Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito quien reconozca ello, confirmando que el Estado reconoce tener un problema de seguridad, pero aportando estrategias para su solución, convalidando que el país experimenta un problema, pero no ocultándolo. Las cifras proceden de fuentes diversas a saber, las Estadísticas Policiales de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS), la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, y la Fundación Paz Ciudadana – Adimark.

Las cifras no solo en éste documento son contradictorias, sino en los reportes pormenorizados de cada una de las encuestas referidas, sin embargo, lo importante

¹⁴¹ Cfr. Fondo Nacional de Seguridad Pública, *Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos*. en: <https://goo.gl/TJiJ7b> consultado el 21 de marzo de 2016 a las 19:25 h.

¹⁴² Ídem.

no es que existan tantas discrepancias entre las mismas, sino que el sistema lo reconozca y emprenda acciones concretas para combatir la delincuencia.

De las estrategias que Chile implementa actualmente dentro del marco de la seguridad ciudadana como política de Estado, éste país implementa una serie de estrategias no solo reactivas sino preventivas, tales como recuperación de espacios públicos, implementación de la reinserción social en el medio libre, la creación del Servicio nacional de Apoyo a las Víctimas, modernizar el Sistema Nacional de Inteligencia, así como la prevención social de la violencia y el delito¹⁴³.

El sistema de seguridad chileno aún muestra deficiencias, sin embargo, como puede apreciarse, reconoce sus errores y discrepancias, y si algo puede destacarse, es el apoyo científico que se instrumenta en cada política pública en la materia, tomando en consideración no solo la reacción de cualquier programa de seguridad, sino también focalizando esfuerzos en la prevención, y en la reinserción social.

3.1.3. Perú

La Constitución Política del Perú, corresponde al igual que Colombia y Chile a documentos emitidos en décadas recientes y cuya esencia guarda similitud, Constituciones que a diferencia de la mexicana, puede decirse que son derivados del pensamiento de postguerra, suceso que marca un parteaguas en la concepción no solo de derechos, sino de la composición política mundial.

Ésta Constitución Política data de 1993, lo que la coloca como la más actual de los países ya reseñados. De forma particular en materia de seguridad, el modelo teórico adoptado constitucionalmente en materia de seguridad, es relativamente abierto, y ello se sustenta en las menciones conceptuales que se hacen en el texto a dos modelos, por una parte seguridad pública, y en otros casos seguridad ciudadana.

¹⁴³ *Ídem.*

Cuando se refiere a lo tocante del régimen económico, el artículo 59 dispone literalmente:

“Artículo 59°.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas (SIC). El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.”¹⁴⁴

De conformidad con el texto, pudiese interpretarse a primera vista que el modelo securitario del Perú se refiere a seguridad pública, puesto que al señalar la libertad de creación de riqueza, trabajo, empresa, comercio e industria, la única restricción a las mismas radica entre otras a no afectar la seguridad pública, sin embargo, la misma no se define por el precepto constitucional citado, ni alguno otro.

Posible confusión puede surgir al escudriñar el texto constitucional por completo, puesto que la seguridad pública no se reafirma en algún otro artículo, sino por el contrario se menciona el concepto de seguridad ciudadana, tal y como puede apreciarse en el siguiente artículo:

“Artículo 197°.- Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.”¹⁴⁵

Como ya ha sido referido someramente, una de las características de la seguridad ciudadana radica en la proximidad con la población, y ésta a su vez ha sido instrumentada generalmente a través de las municipalidades, lo cual se confirma del texto transcrito para el caso peruano, sin embargo, hasta este punto

¹⁴⁴ Congreso de la República, *Constitución Política del Perú*. República de Perú, en: <https://goo.gl/6yUd47> consultado el 09 de marzo de 2016 a las 22:18 h.

¹⁴⁵ *Ídem*.

pareciera que el modelo genérico de seguridad para el Perú es seguridad pública, mientras que para las municipalidades aplica el modelo de seguridad ciudadana, lo que puede resultar contradictorio teóricamente, puesto que ambos modelos son antagónicos en sus características y su desarrollo, situación que de facto puede no ser una complejidad en el plano de los hechos, dado que el caso chileno el modelo constitucional pertenece a la seguridad pública, mientras que la política de Estado radica en la seguridad ciudadana.

Otra característica constitucional sobre el tema en particular, es que la seguridad y la defensa peruanas se integran en el mismo capítulo del señalado texto, replicando la estructura de otros países (excepto México), enunciando con claridad la creación de las instituciones garantes de la seguridad de la Nación, mediante la Defensa Nacional, enunciando tanto a las Fuerzas Armadas como a la Policía Nacional.

“Artículo 166°.- La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.

Artículo 167°.- El Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.¹⁴⁶”

El artículo 166 enuncia con precisión las funciones que corresponden a la Policía Nacional, lo que comparado con el caso mexicano, guarda similitud en cuanto a las funciones, excepto que como ya ha sido analizado, México no precisa cual es la Institución encargada de la seguridad pública, dejando solo como parte de las funciones de ésta, el prevenir, investigar y reaccionar. De ello se colige que la

¹⁴⁶ *Ídem.*

creación de la Policía Federal mexicana carece evidentemente de un sustento constitucional.

Una atribución en la materia que sobresale en la Constitución peruana, es la atribución expresa que también el texto mexicano omite, y es la señalada en el artículo 167, de tal, se desprende que la figura del Ejecutivo es quien ejerce el mando absoluto sobre las Fuerzas Armadas y así también sobre la Policía Nacional, característica que en el caso mexicano, se señala solo parcialmente, puesto que se otorga al Ejecutivo el mando de las Fuerzas Armadas pero no así de las policías, mismas que sin afán de ser repetitivo, no existen para el texto constitucional de México.

Retomando las funciones del artículo 166 de la ley en comento, se aprecia que la Policía Nacional integra tanto la función preventiva como de investigación, es decir, no se hace distingo de cuerpos policiales como es el caso de los otros países incluyendo a México. Esto se hace patente en el Decreto Legislativo 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú, en cuyo artículo 10 dispone las funciones de ésta:

- “1) Garantizar, mantener y restablecer el orden interno;*
- 2) Promover e implementar mecanismos en favor de la seguridad ciudadana;*
- 3) Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado;*
- 4) Mantener la paz, seguridad, tranquilidad y orden público;*
- 5) Prevenir, combatir, investigar y denunciar los delitos y faltas previstos en el Código Penal y leyes especiales, incluyendo los que se cometen en el transporte aéreo, marítimo, fluvial y lacustre;*
- 6) Obtener, custodiar, asegurar, trasladar y procesar indicios, evidencias y elementos probatorios relacionados con la prevención e investigación del delito, poniéndolos oportunamente a disposición de la autoridad competente;*

7) *Aplicar las sanciones establecidas en el Código Administrativo de Contravenciones de Policía;*

8) *Practicar y emitir los peritajes oficiales de criminalística a través del sistema criminalístico policial, para efectos del proceso penal y los derivados del cumplimiento de sus funciones;*

9) *Realizar y expedir peritajes técnico-vehiculares;*

10) *Administrar el sistema de inteligencia policial, en armonía con las normas que regulan el Sistema Nacional de Inteligencia;*

11) *Planificar y conducir operativamente la investigación material del delito, en concordancia con las leyes de la materia;*

12) *Investigar la desaparición y trata de personas;*

13) *Brindar protección preferente al niño, niña, adolescente, adulto mayor, mujer y poblaciones vulnerables;*

14) *Controlar el tránsito y garantizar la libre circulación vehicular y peatonal en la vía pública y en las carreteras a nivel nacional. Prevenir, investigar y denunciar los accidentes de tránsito;*

15) *Vigilar y controlar las fronteras, así como colaborar con la Superintendencia Nacional de Migraciones para el cumplimiento de las disposiciones legales sobre el control migratorio;*

16) *Brindar seguridad integral al Presidente Constitucional de la República en ejercicio, al electo y ex Presidentes; seguridad personal a los Presidentes de los Poderes Públicos, Congresistas de la República, Ministros de Estado, Jefes de Estado en visita oficial al país y otras personalidades que determine el reglamento de la presente norma;*

17) *Participar en la política de eco eficiencia del Estado y en el cumplimiento de las disposiciones relativas a la protección y conservación de los recursos*

naturales y del medio ambiente, la protección y seguridad de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación y de aquellos que se presuman como tales;

18) Cumplir con los mandatos escritos del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Jurado Nacional de Elecciones, Ministerio Público, Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el ejercicio de sus funciones;

19) Participar subsidiariamente, a solicitud del INPE, en la seguridad externa e interna de los establecimientos penitenciarios. Asimismo, participa en el traslado de los procesados y sentenciados de conformidad con la normatividad vigente

20) Velar por la seguridad de los bienes y servicios públicos, en coordinación con las entidades estatales correspondientes;

21) Garantizar la seguridad y protección de los turistas y sus bienes, así como el patrimonio histórico-cultural y turístico del país;

22) Participar en la Defensa Nacional, Defensa Civil y en el desarrollo económico y social del país;

23) Identificar a las personas con fines policiales;

24) Expedir certificados de antecedentes policiales, supervivencia, traslado, mudanzas, autorización de uso de lunas oscurecidas vehiculares y otros relacionados con el cumplimiento de sus funciones;

25) Participar en el control y en el transporte de armas de fuego, munición, explosivos y productos pirotécnicos, así como colaborar con la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil - SUCAMEC, para el cumplimiento de sus funciones;

26) Participar en Operaciones de Paz convocadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otros organismos internacionales; y,

27) Ejercer las demás funciones que le señalen la Constitución, las leyes y sus reglamentos.¹⁴⁷”

El inciso 5, establece con claridad que corresponde a éste cuerpo investigar los delitos y faltas contenidas en el Código Penal y las leyes especiales, lo cual confirma que no hay una diversificación de cuerpos policiales como en México, sino que se concentran las funciones preventiva y de investigación en la Policía Nacional, lo cual marca una distinción con las demás corporaciones ya reseñadas de otros países, incluyendo a México, de tal suerte que se otorgan también atribuciones claras y precisas para ésta, dentro del proceso penal acusatorio también aplicable para el Perú. Sin embargo, no es la única atribución de investigación que corresponde a la Policía Nacional, sino también se le dan atribuciones para planificar y conducir la investigación material de delitos, que en el caso mexicano y de los países ya reseñados corresponde al Ministerio Público/Fiscal, siendo éstos solo ejecutores de la planificación y conducción de las Fiscalías, que para México en particular, aún representa un problema de interpretación de la norma, puesto que no precisa a que policía le corresponde ejecutar tal función, ello sin pasar por alto una característica ya referida, que consta en no existir un fundamento constitucional que considere establezca explícitamente la creación de una o varias policías en territorio nacional.

Otra característica efectiva de la Policía Nacional y que evidencia un problema ya reseñado del caso policial mexicano en el capítulo primero de la presente investigación, es la atribución para aplicar sanciones administrativas por infracciones de este tipo, situación que en México pese a ser atribuida en distintos términos a las instituciones de seguridad pública a nivel constitucional, la autoridad competente de facto para aprehender a los infractores y para sancionarlos es distinta, lo que propicia una descoordinación entre éstas en detrimento de la seguridad pública. El caso peruano en el inciso 7, se aprecia que a ésta autoridad compete la atribución para sancionar a los infractores, lo que en términos

¹⁴⁷ Ministerio del Interior, *El Peruano*/ 25 de septiembre de 2015, *Normas Legales*, 562197. República de Perú, en: <https://goo.gl/BA3oIQ> consultado el 12 de febrero de 2016 a las 14:39 h.

operativos, puede considerarse favorable, evitando así dilaciones procesales y cualquiera otra violación a derechos humanos que puede darse durante el desarrollo del procedimiento administrativo.

Puede apreciarse que nos encontramos ante una Policía Nacional con una amplia gama de funciones que le permite en gran medida responder a las necesidades de la seguridad en el Perú, pero cabe hacer mención que la integración de éstas funciones bajo un mismo cuerpo, fue un proceso histórico que tiene su primer antecedente en el año de 1821, año en el que al independizarse de España, el Libertador Don José de San Martín crea la “Guardia Cívica” con la finalidad de mantener el orden público¹⁴⁸; sin embargo, éste cuerpo fue provisional mientras se disponía el texto constitucional que ordenaría en aquellos dominios. La primera Constitución Política del Perú fue sancionada en el año de 1823, y su contenido, en lo tocante a la presente investigación, hizo que la “Guardia Cívica” desapareciera para dar lugar a tres instituciones de defensa y seguridad:

“ARTICULO 165º.- Constituyen la fuerza armada de tierra: el Ejército de línea, la Milicia Cívica, y la Guardia de Policía.”¹⁴⁹

De esta forma se crea el primer cuerpo formal de Policía Peruano, que pese a no mencionar un modelo teórico de seguridad, al menos si institucionaliza a la Policía, diferencia abismal de lo ocurrido con el caso mexicano. A este cuerpo de policía, también constitucionalmente, se le asigna en el artículo subsecuente, como la encargada de la seguridad privada, entendido éste concepto en cuanto a protección personal y no la seguridad corporativa del siglo XX y XXI, pero también le es asignada previo mandamiento de autoridad respectiva, la persecución de delincuentes.

¹⁴⁸ Cfr. Policía Peruana, *Nuestra Historia*. República de Perú, en: <https://goo.gl/8m346W> consultado el 18 de febrero de 2016 a las 14:20 h.

¹⁴⁹ Congreso de la República del Perú, Archivo digital de la legislación del Perú, *Constitución Política de la República Peruana Sancionada por el Primer Congreso Constituyente el 12 de Noviembre de 1823* Peruano/ 25 de septiembre de 2015, *Normas Legales*, 562197. República de Perú, en: <https://goo.gl/7tzy3R> consultado el 18 de febrero de 2016 a las 15:51 h.

Años más tarde, en 1852, se sabe que aún permanecía vigente al igual que en todos los países reseñados, el cuerpo o policía de Serenos, cuyas funciones estaban destinadas a las labores nocturnas de vigilancia, sin embargo, éste último se fusiona replicando los mismos hechos Iberoamericanos, dando paso a la “Gendarmería”. Este cuerpo trascendió durante varias décadas ajustándose a lo dispuesto por reestructuración legislativa en turno, llegando así hasta el año de 1922, en que se funda la Escuela Nacional de Policía, de donde surgirían entonces tres cuerpos de policía, la Guardia Civil, Cuerpo de seguridad y Orden público; y el de Investigación y Vigilancia. Éste último, en el año de 1948 es dotado de autonomía e independencia funcional, de tal manera que la Nación peruana contaba con tres cuerpos de policía, aunado a un cuerpo de apoyo denominado Sanidad de Policía.¹⁵⁰

Dadas las circunstancias evolutivas de éste cuerpo policial, la situación que el Perú mantenía policialmente, era similar al caso mexicano actual, donde la diversidad de cuerpos, hace compleja la ejecución del servicio, sin embargo, pese a los esfuerzos por unificar las corporaciones bajo un mando único, éste ha representado ser la opción menos viable para aquellos que Ulrich Beck denominaría como decidientes. El Perú mantuvo un esfuerzo de unificación de cuerpos policiales que va formalmente de 1985 con la promulgación del Decreto Legislativo 371 Ley de Bases de las Fuerzas Policiales, en donde ya se asigna de forma genérica a las fuerzas policiales la función de investigación¹⁵¹, hasta una consolidación plena de tipo constitucional de la Policía Nacional del Perú en el año de 1993, lo que hace pensar que el proceso de unificación no fue solamente producto de una iniciativa sin rumbo, sino más bien, la Ley de Bases, representó el primer paso para sentar el cambio de paradigma, mucho antes de modificar el texto constitucional, mientras que el caso mexicano, mantiene una postura completamente a la inversa. No es

¹⁵⁰ Cfr. Policía Peruana, *Op. Cit.*

¹⁵¹ “Artículo 10.- Son funciones básicas de las Fuerzas Policiales: (...) 4.- Prevenir, investigar y denunciar la comisión de delitos y faltas. (...)” Congreso de la República del Perú, Archivo digital de la legislación del Perú, Decreto Legislativo 371 Ley de Bases de las Fuerzas Policiales. República de Perú, en: <https://goo.gl/QFXX7K> consultado el 18 de febrero de 2016 a las 14:36 h.

óbice mencionar, que la Ley de Bases, solo sentó los principios de una política de integración policial, lo que denota el esfuerzo institucional peruano para consensar y no imponer del todo, puesto que una vez transcurrido el plazo de tres años de su entrada en vigor y considerándose afianzada la política integradora, es que se somete a consideración del Congreso, la modificación del entonces texto constitucional vigente, para dar nacimiento formal a la Policía Nacional, dando como resultado la promulgación de la Ley no. 24949 el 6 de diciembre de 1988, en el que se modifican diversos artículos constitucionales, siendo éste documento el acta de nacimiento primigenia de la Policía Nacional, y cuyo precedente dio lugar a su inclusión en el texto constitucional ya esgrimido de 1993.

El Modelo de seguridad adoptado como política de estado, ha sido el de seguridad ciudadana, y aunque la Constitución Política peruana no lo estatuye explícitamente, ello no impide que al igual que Colombia y Chile, éste país replique el modelo securitario ciudadano. La Constitución peruana de 1993, fue promulgada por el entonces Presidente Alberto Fujimori, quien se mantuvo en el poder desde 1990 hasta el año 2000, momento en que se inicia una reconstrucción democrática de aquélla nación, lo que conlleva una reestructuración institucional y de políticas públicas en el Perú, mismo que no podía para por alto el tema de la seguridad.

Es en el año de 2003, que se promulga la Ley 27933 por la que se expide la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, véase que para el caso mexicano, desde 1995 se creó un organismo similar pero bajo el amparo de la Ley que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual se mantiene aún vigente, pero reestructurado por la actual normatividad emitida en 2008, “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”. El caso peruano, permite vislumbrar que desde que la Ley en comento asigna el calificativo de “seguridad ciudadana”, se asume que ésta es la política securitaria de la nación peruana. Dentro de las funciones de éste Consejo se cuenta las siguientes:

“Artículo 9º.- Funciones del Consejo

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana tiene las siguientes funciones:

- a. Establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.*
- b. Aprobar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana.*
- c. Promover la investigación en materia de Seguridad Ciudadana.*
- d. Evaluar la ejecución de la política de Seguridad Ciudadana.*
- e. Promover el intercambio y/o cooperación internacional en materia de Seguridad Ciudadana.*
- f. Elaborar anualmente un informe Nacional sobre Seguridad Ciudadana.*
- g. Informar a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República sobre los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana antes de su respectiva aprobación.*
- h. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.¹⁵²*

Más que una política de estado, la seguridad ciudadana se institucionaliza normativamente en Perú a través de ésta Ley, dando claridad al modelo securitario en que la Constitución fue omisa e imprecisa, haciendo que se deriven políticas públicas oficiales en la materia, tales como el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, la cooperación internacional en la materia y además entre otras funciones destaca la evaluación de la política de seguridad ciudadana a través de los Informes Anuales en el tema, documentos los cuales debe destacarse son públicos y disponibles para su consulta.

Para ejemplo vasta consultar las publicaciones al respecto que se hacen a través del Instituto de Defensa Legal del Perú, sociedad civil cuya misión trascendente consiste en la promoción y defensa de los derechos humanos, la democracia y la

¹⁵² Congreso de la República del Perú, Archivo digital de la legislación del Perú, *Ley No. 27933 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. República de Perú, en: <https://goo.gl/euKXsH> consultado el 24 de febrero de 2016 a las 19:55 h.

paz en Perú y la región de países iberoamericanos. Ésta sociedad, también se involucra en el tema de seguridad ciudadana, evaluando constantemente la política de estado al respecto, en el cual pueden consultarse documentos tales como Atlas de riesgo, Informes de Seguridad Ciudadana anuales, pero así también objeciones al modelo de seguridad peruano¹⁵³.

De algunos de estos documentos, y de conformidad con la evaluación a que hace mención la Ley 27933, se deriva que la política de seguridad ciudadana no ha sido del todo eficaz, ya que de acuerdo a las cifras aportadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) la tasa de víctimas de algún hecho delictivo tan solo de 2011 a 2015 aumentan aproximadamente medio punto porcentual anual, mientras que la percepción de inseguridad, también en el mismo periodo va en aumento¹⁵⁴, lo que refleja un panorama aún desolador en la materia para el Perú, efecto que hace pensar que las estrategias instrumentadas por el Perú desde 2003 y más aún de 2011 a 2015 no han sido las adecuadas, requiriendo urgentemente una reformulación de la política pública, o en su caso, la adopción no de un modelo de seguridad importado, sino el planteamiento de uno nuevo, en el que deba considerarse no solo la eficacia de la política pública, sino de su interacción y operatividad con el cuerpo que por antonomasia es el primer frente de la seguridad, es decir, la Policía Nacional del Perú.

3.2. Europa

Pretender eludir a España en un estudio comparado con México, daría como resultado un trabajo deficiente, y no es porque se guarde una estrecha similitud actual con el gobierno español, sino por los antecedentes colonizadores que sentaron las bases no solo de México, sino de gran parte de los países iberoamericanos.

¹⁵³ Cfr. IDL Seguridad Ciudadana. Propuesta, fiscalización, incidencia y acción para enfrentar la inseguridad ciudadana. en: <https://goo.gl/euiYZv> consultado el 17 de enero de 2016 a las 23:38 h.

¹⁵⁴ Cfr. Instituto de Defensa Legal, *Informa Anual 2015*. Lima, 2015, pp. 19 – 21 en: <https://goo.gl/qFrmcY> consultado el 12 de febrero de 2016 a las 11:11 h.

Resultaría redundante reseñar la época colonial en que México era conocido como el Virreinato de la Nueva España, cuya duración se extiende durante tres siglos que van de 1521 a 1821. Sin embargo, pese a haberse firmado los Tratados de Córdoba que dieran muerte a la Nueva España y formal nacimiento a México, fue en el año de 1836 que España reconoce oficialmente la independencia del territorio mexicano en los siguientes términos:

“S. M. la Reina Gobernadora de las Españas, a nombre de Su Augusta hija doña Isabel II, reconoce como Nación libre, Soberana e Independiente la república Mexicana, compuesta de los Estados y Países especificados en la Ley Constitucional, a saber: el territorio comprendido en el territorio llamado antes Nueva España; el que se decía Capitanía General de Yucatán, el de las Comandancias llamadas Provincias Internas de Oriente y occidente; el de la baja y Alta California, y los terrenos anexos e Islas adyacentes de que en ambos mares está actualmente en posesión la expresada República. Y S.M. renuncia, tanto por sí como por sus Herederos y Sucesores, a toda pretensión al Gobierno, Propiedad y Dominio territorial de dichos Estados y Países¹⁵⁵”

Cabe hacer mención que el factor motivante de éste reconocimiento, sería producto de la denominada “cláusula de la nación más favorecida”, mediante la que se reconocían las deudas que el Virreinato de la Nueva España había contraído hasta el 17 de diciembre de 1810. Pese a ello, sería precisamente la liquidación de deudas no con otras naciones, sino con la misma España, que las relaciones diplomáticas se harían ríspidas en algunos momentos, sucediéndole la firma de otros instrumentos, tales como la convención de 17 de junio de 1847, convención de 1853 y su respectivo ad referendum, etc¹⁵⁶. Tales relaciones diplomáticas, se mantuvieron aunque tensas en algunos momentos, permanentes hasta su rompimiento en 1939 cuando Francisco Franco tomase el poder en España, mismas que se retomaran en el año de 1977 durante la gestión del Ex Presidente José López

¹⁵⁵ Cfr. Esquivel Obregón, T., *Op. Cit.* p. 113

¹⁵⁶ *Ídem.*

Portillo¹⁵⁷. Esto demuestra que los gobiernos español y mexicano desde su independencia han comprendido que su historia no podría explicarse el uno sin el otro, razón que queda confirmada con el establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambas naciones, manteniendo una interdependencia que no se basa más en la colonización, sino en relaciones de tipo económico y de historicidad.

Los antecedentes históricos de la relación México – Francia, no son menos importantes para México, aunque durante la época colonial mexicana no representó un aliado con intenciones de amistad, sin embargo, pese a ello, desde 1823 inició una migración considerable de franceses¹⁵⁸ aunque algunos otros autores, consideran un elevado flujo migratorio hacia México, entre el siglo XVI y la Revolución Mexicana, conservando su identidad¹⁵⁹. Pero fue hasta 1826 que se inician las relaciones diplomáticas con carácter de oficiosas, y es a partir de 1830 que se reconoce formalmente la independencia de México¹⁶⁰.

Si bien la influencia francesa se hizo patente en México sobre todo durante el “porfirismo” a finales del siglo XIX y principios del XX¹⁶¹, también puede señalarse la contribución que en cierta medida hizo Francia a la independencia de México, pues se conoce, que aunque las intenciones de Napoleón Bonaparte no eran precisamente la emancipación total de México, sino conseguir el reconocimiento de José Bonaparte como nuevo Rey, las relaciones establecidas por éste con los Estados Unidos, así como con los Insurgentes y grupos masónicos, contribuyó en buena medida a conseguir la independencia mexicana¹⁶².

¹⁵⁷ Cfr. Curzio, L. y Pérez, P., *35 años de relaciones diplomáticas México – España*. Casa América, Política, España, 28/03/2012, en: <https://goo.gl/NDXbN4> consultado el 21 de enero de 2016 a las 23:07 h.

¹⁵⁸ Cfr. Meyer, J., *Dos siglos, dos naciones: México y Francia, 1810 – 2010*. CIDE, México, 2011, pp. 1 - 2

¹⁵⁹ Cfr. Pérez Siller, J., *Ensayo de Historiografía sobre las Relaciones Franco Mexicanas*, Cuadernos de trabajo 29, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, México, Puebla, 1997, pp. 10 – 11

¹⁶⁰ Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Embajada de México en Francia*. México, Gobierno de la República. en: <https://goo.gl/saa5dF> consultado el 11 de febrero de 2016 a las 21:23 h.

¹⁶¹ *Ídem*.

¹⁶² Cfr. Pérez Siller, J., *Op. Cit.* pp. 13 – 14

Entre altibajos en la relación diplomática entre ambos países, debido a conflictos internos tanto de México como de Francia, la guerra de los pasteles desatada por la negativa a ratificar el acuerdo comercial con aquél país en 1838, la intervención francesa en 1867, y la segunda guerra mundial, México ha mantenido lazos de amistad que fueron establecidos de manera firme desde 1945 en que las legaciones de ambos países, se elevaron a categoría de Embajadas¹⁶³, confirmando así la trascendencia del pueblo francés para México.

Por otra parte, la relación alemana aunque poco considerada en su trascendencia histórica con México, guarda antecedentes que de igual forma es importante destacar, mismos que se consolidan en pleno siglo XIX a la independencia de México. Uno de los personajes que enmarcan el interés alemán en tierras mexicanas es el papel de Alexander Von Humboldt quien se dice mencionara que “*si sólo pudieras llamar paraíso a un lugar del mundo, ese tendría que ser México*”¹⁶⁴.

Las primeras compañías mercantiles alemanas arribaron a México desde 1823, estableció su primer consulado general en 1825¹⁶⁵, sin embargo, la relación diplomática se pactó formalmente el 23 de enero de 1879¹⁶⁶, siendo de los primeros países en reanudar relaciones diplomáticas con México después de la muerte de Maximiliano de Habsburgo¹⁶⁷.

Esto no significa que México guarde similitudes culturales con Alemania, sin embargo, los antecedentes históricos confirman la importancia que aquél país tiene para México, quien pese a haber tenido una ruptura diplomática de 9 años de 1941 a 1952 provocado por la segunda guerra mundial¹⁶⁸, representa desde la época

¹⁶³ Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Embajada de México en Francia. Op. Cit.*

¹⁶⁴ Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Embajada de México en Alemania*. México, Gobierno de la República. en: <https://goo.gl/Rfm0VG> consultado el 21 de febrero de 2016 a las 13:55 h.

¹⁶⁵ Cfr. Escobar Bautista, María del Pilar, *Revista Mexicana de Política Exterior*. No. 99, México, septiembre – diciembre, ISSN: en trámite, 2013, p. 175

¹⁶⁶ *Ídem.*

¹⁶⁷ Cfr. Escobar Bautista, María del Pilar. *Op. Cit.* p. 176

¹⁶⁸ *Ídem.*

decimonónica un aliado que ha centrado sus intereses en el rubro comercial, mismo que ha permitido florecer una relación de amistad o hermandad.

3.2.1. España

La Constitución española fue promulgada en el año de 1978, y de su contenido pueden deducirse sendas semejanzas en cuanto al funcionamiento de su sistema de seguridad con el de los países reseñados de Iberoamérica. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, se hayan contenidos constitucionalmente bajo el mismo rubro y tratamiento, es decir, no se hace una diferenciación entre la seguridad nacional y su modelo de seguridad interna, sino que más bien las ubica con un mismo objeto.

“1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.¹⁶⁹”

A diferencia del caso mexicano en donde la longitud de la redacción del texto constitucional dificulta su aplicación por motivos de la interpretación, ello aunado a la ausencia de institucionalización de un cuerpo policial, el texto español es mucho muy preciso y conciso en su redacción. Como puede apreciarse en tan solo dos párrafos, logra institucionalizar las fuerzas armadas, un cuerpo de seguridad, y además precisa el modelo teórico de seguridad aplicable para el país.

La seguridad ciudadana es de aplicación constitucional, lo que cierra la posibilidad a adoptar como política de estado cualquier otro modelo teórico de seguridad, pero a su vez obligando al gobierno español a diseñar e instrumentar políticas de seguridad ciudadana.

¹⁶⁹ Gobierno de España, *Constitución Española*. La Moncloa, en: <https://goo.gl/mkO8nm> consultado el 13 de febrero de 2016 a las 02:21 h.

La policía encargada de la investigación de delitos, merece un tratamiento independiente del Cuerpo de seguridad, y si marca una diferencia clara con los países iberoamericanos incluyendo a México. El artículo 126 de la Constitución española, crea la “Policía judicial”, misma que depende de Jueces, Tribunales y del Ministerio Fiscal, cuya función es la averiguación de los delitos, descubrimiento, y aseguramiento de los delincuentes, bajo el parámetro de la ley respectiva¹⁷⁰.

A diferencia de los otros casos reseñados, el nombre de ésta corporación es completamente distinto y recuerda la denominación que México mantuvo de ésta policía desde su creación en el siglo XIX, que mantuvo durante buena parte del siglo XX hasta que cambiara su denominación constitucional renombrándola como Policía ministerial. Recordemos que el origen de la denominación, fue retomada en el caso mexicano de las instituciones francesas, creada oficialmente en México en 1848 en la estructura del Poder Ejecutivo, pero que dependía en cuanto a sus funciones directamente de los jueces, quienes tenían la atribución directa de ejecutar las investigaciones criminales, realizándola entonces a través de esta policía¹⁷¹.

Esta organización administrativa marca una distinción no solo operativa, sino también en cuanto a su mando, ya que no solo obedece las órdenes de Jueces, Tribunales y del Ministerio Fiscal, sino que además dependen orgánicamente de éstos, haciendo patente que el mando supremo de la corporación, no queda bajo ningún caso bajo la estructura del Poder Ejecutivo, que en el caso español mantiene una diferenciación entre el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, teniendo una dualidad de Ejecutivos, que para el caso iberoamericano, únicamente se concentra en un solo individuo.

El texto constitucional español al referir la creación de Cuerpos de seguridad, hace intuir la existencia de una diversidad de cuerpos, no concentrándolo en una

¹⁷⁰ Cfr. *Ídem*.

¹⁷¹ Cfr. Muñoz Castellanos, J., *Op. Cit.* pp. 30 – 36

sola corporación policial. Ello se confirma en las atribuciones conferidas a las comunidades autónomas en el mismo texto constitucional:

“Artículo 148

1. *Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:*

(...)

22.^a *La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.*¹⁷²”

Información que se corrobora con las atribuciones reservadas al Estado:

“Artículo 149

1. *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

29.^a *Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.*¹⁷³”

Aunque ambos artículos son atestes, la redacción de éste último plantea el primer dilema en cuanto al modelo teórico de seguridad, puesto que al señalar “seguridad pública” pareciera contravenir el modelo de “seguridad ciudadana” estatuido en artículos anteriores. Este es un claro ejemplo de que la acepción “seguridad”, normalmente va relacionada de manera sinónima con otros conceptos, tales como seguridad pública, ciudadana, urbana, e inclusive con el orden público, lo que puede generar una multiplicidad de definiciones y de instrumentaciones, máxime cuando éstos no se retoman con la seriedad teórica que implica cada modelo.

¹⁷² Gobierno de España, *Op. Cit.*

¹⁷³ *Ídem.*

Si bien es cierto que existe esta dualidad conceptual en la Constitución española, no puede pasar desapercibido que tal y como se refirió en líneas anteriores, la seguridad ciudadana no solo pasa a ser una política de estado, sino también debe institucionalizarse a través de la normativa respectiva que regule con precisión la actividad de seguridad ejecutada fundamentalmente por la figura policial. Es así, como fue a través de la Ley 1/1992 de 21 de febrero del mismo año, se estatuyó la Ley sobre Protección de la Seguridad Ciudadana en la que en su exposición de motivos, misma que abroga formalmente la Ley de Orden Público, señalando que la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas constituyen un binomio inseparable como requisitos para la convivencia en una sociedad democrática¹⁷⁴.

La Ley en comento, pretendió si no resolver, al menos si precisar por qué ambos conceptos figuran en la Constitución española, refiriendo a la seguridad pública como una atribución de tipo genérico pero exclusiva del Estado, mientras que la seguridad ciudadana, pudiera decirse que es una atribución de tipo específico, encomendada tanto a las Fuerzas como a los Cuerpos de Seguridad¹⁷⁵, pero sin precisar una definición de lo que debe comprenderse como seguridad ciudadana para el contexto español, haciendo implícita su definición.

Mismo caso ocurrió con la actual Ley sobre Protección de la Seguridad Ciudadana 4/2015 de 30 de marzo del mismo año, también conocida como “Ley mordaza”, en cuya exposición de motivos se ocupa de los conceptos de seguridad pública y ciudadana ya no como atribuciones genérica y específica, sino más bien como sinónimos, señalando ello de conformidad con la doctrina y la jurisprudencia española, en que ambos conceptos se dice, están dirigidos a la protección de

¹⁷⁴ Gobierno de España, *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*. en: <https://goo.gl/Eq9faJ> consultado el 11 de marzo de 2016 a las 21:59 h.

¹⁷⁵ *Ídem*.

personas, bienes, y mantenimiento de la tranquilidad ciudadana¹⁷⁶. Añadiendo lo siguiente:

“Es a la luz de estas consideraciones como se deben interpretar la idea de seguridad ciudadana y los conceptos afines a la misma, huyendo de definiciones genéricas que justifiquen una intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de peligros indefinidos, y evitando una discrecionalidad administrativa y una potestad sancionadora genéricas.”¹⁷⁷

Es posteriormente que la exposición de motivos de ésta ley, a diferencia de la de 1992, manifiesta expresamente la definición de seguridad ciudadana de la que debe partirse para la comprensión del cuerpo normativo, señalando:

“La Ley, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, parte de un concepto material de seguridad ciudadana entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos, que engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones se sitúan las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin, en especial, las que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad...”¹⁷⁸

Partiendo de las ideas recogidas, y a disgusto con la opinión sobre la distinción de modelos teóricos ya explicada en líneas anteriores, para el contexto español la definición transcrita no solo corresponde entonces a la seguridad ciudadana, sino también a la pública, lo que podría explicar en cierta medida su contenido y la crítica que al mismo se ha hecho en diversos rubros.

¹⁷⁶ Gobierno de España, *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, en: <https://goo.gl/Cmf72U> consultado el 11 de marzo de 2016 a las 20:35 h.

¹⁷⁷ *Ídem*.

¹⁷⁸ *Ídem*.

En este particular aspecto, es donde ésta Ley ha cobrado relevancia entre posturas justificativas y detractoras también, puesto que por una parte se ha considerado como suficiente el andamiaje jurídico existente en España para poder justificar la ejecución de las disposiciones de la Ley. Para muestra, se retoma el caso de los registros corporales externos, los que consisten en la identificación de la persona, ya sea en vía pública o donde se le haya hecho el requerimiento, incluyendo a aquellas personas que porten cualquier tipo de prenda u objeto que cubra el rostro e impida su identificación, siendo el caso que de no lograrse la identificación, o la persona se negase a hacerlo, puede ser trasladada a la dependencia policial más próxima en la que se disponga de los medios adecuados para practicar ahí la identificación. Todo lo anterior en virtud de considerarse justificada la participación de la persona en un delito, o bien para prevenir la comisión de uno¹⁷⁹.

Éstos registros corporales externos, deben considerarse no solo el hecho de hacer visible el rostro de una persona, sino la identificación documental de la misma, es decir, que bajo estos parámetros de prevención o de reacción, se ha facultado a los cuerpos de seguridad para poder hacer una revisión corporal, sin embargo, aunque hay diversas posturas a favor de ello, tampoco se precisa que ocurre en aquellos casos, en que se acredite plenamente la no participación de una persona en un delito. En esta ley, pese a los argumentos que bote pronto puedan verse, ésta característica señalada, así como otras más, se han señalado como un logro normativo a favor del argumento distintivo de la prevención, pero que si se rememora los argumentos sobre los conceptos de seguridad pública y ciudadana analizados en el primer capítulo de ésta investigación, tendríamos como resultado no una política de estado basada plenamente en la prevención, sino una política institucionalizada a través de una ley, resultado de un oxímoron preventivo – reactivo, que pretende disfrazar el brazo coercible del estado, pero bajo el discurso de la prevención.

¹⁷⁹ *Ídem.*

El texto vigente, se considera un tanto suavizado en comparación del anteproyecto de ley, puesto que los detractores de la misma, han considerado que ésta, entre otros aspectos, no solo criminaliza la protesta pacífica, sino más bien opta en diversas ocasiones en lo que se ha denominado como Derecho Administrativo del Enemigo (en alusión a la corriente del Derecho Penal del mismo nombre), en lugar de adoptar el Derecho Administrativo del Ciudadano¹⁸⁰.

Otro parámetro que puede emplearse para medir la eficacia de la seguridad ciudadana española radica en la percepción de la inseguridad que de la misma se tiene como un problema social, para ello el Centro de Investigaciones Sociales “CIS” a través del instrumento denominado Barómetro, analiza anualmente factores políticos, sociales, económicos, y en general, todos aquellos aspectos que tienen una repercusión social en España. Es así como debe destacarse que para el año 2000, la inseguridad ciudadana representaba el tercer problema que más afectaba a los españoles¹⁸¹, sin embargo en un intervalo de 15 años, se aprecia que éste se convierte en un problema que aunque no erradicado, si está muy por debajo de otros como lo es el paro, la corrupción y el fraude, y la política y política en general¹⁸².

¹⁸⁰ Cfr. Bilbao Ubillos, Juan M., *Teoría y realidad constitucional*. No. 36, Universidad de Valladolid, España, ISSN: 2174-8950, 2015, pp. 217 – 222

¹⁸¹ Cfr. Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro diciembre de 2000*. en: <https://goo.gl/0shJBJ> consultado el 08 de marzo de 2016 a las 08:16 h.

¹⁸² Cfr. Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro diciembre de 2000*. en: <https://goo.gl/0shJBJ> consultado el 08 de marzo de 2016 a las 08:24 h.

* Esquema 6



Fuente: Elaborada por el autor con información de: Centro de Investigaciones Sociológicas. Barómetros diciembre 2000, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

* Esquema 7



Fuente: Elaborada por el autor con información de: Centro de Investigaciones Sociológicas. Barómetros diciembre 2000, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

Ambos gráficos muestran el comportamiento de la percepción de inseguridad ciudadana en España, de lo que se puede obtener algunas conclusiones preliminares del caso español. Por una parte la inseguridad ciudadana si representa un problema, pero éste no ocupa el primer lugar como es el caso de México reflejado en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública “ENVIPE” aplicada por el INEGI desde hace varios años, ya que a pesar de que si se ubica en los primeros lugares, dicho problema es considerado por no más de un diez por ciento de la población como un problema que le afecte, esto considerando entonces que las cifras se reducen considerablemente del año 2000 al 2015 manteniendo un rito relativamente constante en un periodo de 2011 a 2015.

Estas cifras por sí, muestran que la inseguridad ciudadana ya no es una situación tan relevante para la sociedad española, aunque no por ello deja de ser un problema que es parte de las respuestas inmediatas en la encuesta. De acuerdo al Ministerio del Interior en el balance del año 2000, al menos 42% consideró que tan solo de 1999 al año 2000 la seguridad ciudadana mejoró, mientras solo el 12.8% pensaba que ésta había empeorado¹⁸³; como puede apreciarse, el año 2000 es un referente importante en la materia para analizar el comportamiento de la seguridad ciudadana en España.

Si se traslada el análisis a la tasa de criminalidad de los años 2011 a 2015, podría finalmente convalidarse hasta cierto punto los datos de percepción de la inseguridad ciudadana, ya que de conformidad con los Balances de Criminalidad de estos años, la tasa delictiva tan solo muestra decrementos año con año como puede apreciarse en la siguiente tabla:

* Esquema 8, “Análisis a la tasa de criminalidad”

Periodo	Variación Tasa de Criminalidad
2010 – 2011	- 0.6 % (delitos y faltas)

¹⁸³ Cfr. Ministerio del Interior, *Principales actuaciones llevadas a cabo durante el año 2000*. Dirección General de la Policía en: <https://goo.gl/x1xexN> consultado el 14 de marzo de 2016 a las 23:54 h.

2011 – 2012	- 0.7 % (delitos y faltas)
2012 – 2013	- 4.3 % (delitos y faltas)
2013 – 2014	- 3.6 % (delitos y faltas)
2014 – 2015	- 2.7 % (delitos y faltas)

Elaborada por el autor con información de: Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Seguridad, Gabinete de Coordinación y Estudios, Balances de la Criminalidad 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Los datos duros expuestos, confirman un descenso no solo en la percepción de inseguridad ciudadana, sino también en la tasa de la criminalidad, lo que permite concluir que ambos factores constituyen un referente indisoluble, aunado a lo anterior, pese a tener una dualidad conceptual en cuanto al término de seguridad a nivel constitucional, dicotomía la cual ha sido resuelta a través de la interpretación de la jurisprudencia española, también es cierto que su política de estado hasta el momento ha resultado ser eficaz para reducir las tasas de criminalidad, sin embargo, existe una pluralidad de factores que muy probablemente tendrían que ser motivo de una investigación particular que permitiera encontrar la fórmula correcta que ha favorecido este descenso en las cifras.

España para el año 2011 se ubicaba como el segundo país más seguro de la Unión Europea, tan solo superado por Francia, y contrastado con Reino Unido, considerado como el miembro más inseguro de la Unión Europea¹⁸⁴, cabe hacer la precisión que, éste último cuenta con el sistema de video vigilancia más desarrollado del mundo, pero a su vez no instrumenta el modelo teórico de seguridad ciudadana.

Para el año 2015, el mapa de la seguridad en la Unión Europea se reconfiguró considerablemente, hecho que genera una multiplicidad de conclusiones apresuradas sobre el descenso de la tasa de criminalidad; España pese a mostrar los datos favorables ya referidos, pasó del segundo al tercer lugar del listado de los

¹⁸⁴ Cfr. Ministerio del Interior, *Balance de la Criminalidad 2011*. Secretaría de Estado de Seguridad, Gabinete de Coordinación y Estudios en: <https://goo.gl/eAPxY8> consultado el 14 de marzo de 2016 a las 00:42 h.

países más seguros, mientras que Italia descendió tres lugares, pasando a ser el cuarto país más seguro de la UE – 15¹⁸⁵, pero la mayor sorpresa de ésta reconfiguración no es el cambio de escalafón de España e Italia, sino de los países que ahora encabezan la lista. Grecia y Portugal son ahora los países más seguros de la Unión Europea, pero en realidad el factor que destaca sobremanera en estas cifras es que tanto Grecia como Portugal fueron duramente golpeados por la crisis económica, lo que a bote pronto puede hacer pensar que no existe una relación directa entre economía y criminalidad.

De manera concluyente, se observa que la política de estado para el combate a la criminalidad en España no radica únicamente en un modelo con prevalencia preventiva, sino que también se encubre un modelo reactivo que si se ciñe a los datos duros, han dado resultados benéficos para España, pero uno de los aspectos que debe tomarse en consideración es precisamente que la institucionalización de la seguridad ciudadana y pública no solo coexisten a nivel constitucional, sino que su definición y desarrollo para el contexto español ha madurado con el devenir de las décadas, plasmándose en instrumentos normativos que ha criterio personal representan una política criminal con tintes criminológicos, previniendo ilícitos, pero endureciendo sanciones como el caso de la inclusión de la prisión permanente revisable en el Código Penal español que permite la cadena perpetua para aquellos delitos denominados como de gran alarma social¹⁸⁶, lo que hace concluir que el modelo de seguridad español que hasta ahora da señales de eficacia es un oxímoron de la seguridad pública – ciudadana.

3.2.2. Francia

El texto constitucional francés data de 1958, es decir, de la época de postguerra; contiene XVI Títulos con apenas 89 artículos, de manera general es un texto

¹⁸⁵ Cfr. S. A., *España, tercer país europeo con la tasa de criminalidad más baja*. La razón. es, Madrid, España, 07 de diciembre de 2015, en: <https://goo.gl/rZ6OYi> consultado el 10 de enero de 2016 a las 07:03 h.

¹⁸⁶ Gobierno de España, *Código Penal y Legislación complementaria*. Edición actualizada a 3 de noviembre de 2016, Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, en: <https://goo.gl/Cmf72U> consultado el 05 de noviembre de 2016 a las 12:14 h.

compacto no solo en el articulado sino en contenido, los artículos están redactados de manera sucinta con disposiciones generales, con lo que logra la armonía y esencia que todo texto constitucional debe resguardar, dejando para la normatividad reglamentaria las particularidades de cada disposición. Ésta es una característica común que permanece en todas las constituciones redactadas a posteriori de la segunda guerra mundial, lo que las distingue de textos como el mexicano en que el articulado se caracteriza por su extensión y particularidad excesiva.

A diferencia de los estados ya reseñados, el texto francés no contiene una disposición explícita que regule los cuerpos de seguridad, ni que disponga el modelo teórico de seguridad que el estado francés adopta al interior. No omite regular lo tendiente a la defensa nacional desde una perspectiva general pero no así particular, dando el mando de las fuerzas armadas al Presidente de la República Francesa¹⁸⁷.

La normativa reglamentaria aplicable en la materia es el Código de la Seguridad Nacional en el que se institucionaliza la creación de la Policía Nacional francesa y la Gendarmería, cada una aunque con características de protección tienen un corte distinto que los diferencia, la primera con estatuto civil, y la segunda con un corte de fuerza armada, lo que puede traducirse en un brazo preventivo y otro prevalentemente reactivo. Una característica normativa que deriva de estas instituciones es la creación de un Código Ético incluido en el Código de la Seguridad Nacional, disponiéndose con precisión que ambas corporaciones están al servicio de la población, en que su trato hacia ésta debe ser de cortesía y modo formal respetando en todo momento la dignidad de las personas¹⁸⁸.

Es el Código de Seguridad Pública de 2012, el que ha establecido que la seguridad pública es el modelo teórico de seguridad para el Estado francés,

¹⁸⁷ Cfr. Sénat un site au service des citoyens, *Constitución de 4 de octubre de 1958*. en: <https://goo.gl/GBCYdY> consultado el 01 de junio de 2016 a las 08:23 h.

¹⁸⁸ Cfr. Ministère de l'Intérieur, *Código Ético de la Policía y de la Gendarmería Nacional de Francia*. en: <https://goo.gl/60s92r> consultado el 23 de mayo de 2016 a las 22:22 h.

considerándolo como un derecho fundamental y condición para el ejercicio de las libertades individuales y colectivas, siendo obligación del Estado garantizar este derecho, respeto a la ley, mantenimiento de la paz y orden público, así como la protección de bienes y personas:

“Artículo L111-1.- La seguridad es un derecho fundamental y una de las condiciones para el ejercicio de las libertades individuales y colectivas.

El Estado tiene el deber de garantizar la seguridad asegurando, en todo el territorio de la República, la defensa de las instituciones y los intereses nacionales, el respeto de las leyes, el mantenimiento de la paz y el orden públicos, la protección de las personas y de los bienes.

Se asocia con la política de seguridad, en el marco de dispositivos locales cuya estructura se define por la regulación autoridades locales y establecimientos públicos de cooperación intermunicipal, así como representantes de las profesiones, de servicios y asociaciones que se enfrentan con las manifestaciones de la delincuencia o que trabajan en los campos de la prevención, la mediación, la lucha contra la exclusión o la asistencia a las víctimas.¹⁸⁹”

Por otra parte, además de la seguridad pública, el Código en comento también señala otro modelo de seguridad, que es el relativo a la seguridad civil, disponiéndola en los siguientes términos:

¹⁸⁹ “Article L111-1.- La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives.

L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.

Il associe à la politique de sécurité, dans le cadre de dispositifs locaux dont la structure est définie par voie réglementaire, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les représentants des professions, des services et des associations confrontés aux manifestations de la délinquance ou œuvrant dans les domaines de la prévention, de la médiation, de la lutte contre l'exclusion ou de l'aide aux victimes.” Legifrance Le service public de la diffusion du droit, *Sécurité publique*. en: <https://goo.gl/bZD9bU> consultado el 05 de junio de 2016 a las 08:24 h.

“Artículo L112-1.- La seguridad civil, cuya organización se define en el Libro VII, tiene por objeto evitar riesgos de cualquier tipo, información y advertencia de las poblaciones, así como la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente contra los accidentes, preparación y aplicación de medidas y medios apropiados pertenecientes al Estado, a las autoridades locales y regionales y a otras entidades públicas o privadas.

Ella contribuye a la protección general de las poblaciones, en relación con la seguridad pública en el sentido del artículo L. 111-1 y con la defensa civil en las condiciones establecidas en el Título II del Libro III de la primera parte del Código de Defensa.¹⁹⁰”

Como puede apreciarse, ésta seguridad guarda una estrecha relación con la definición dada de la seguridad pública, puesto que también incluye prevenir los riesgos de cualquier tipo, pero su distinción radica en que ésta incluye protección de medio ambiente, accidentes, desastres, catástrofes, contribuyendo a la protección general de la población, lo que hace deducir que es el equivalente a las dependencias denominadas como Protección Civil para el caso mexicano.

Una de las funciones que podría parecer, quedan fuera de las instituciones y modelos de seguridad ya referidos y que no es señalada en el Código de Seguridad Interior, es la función de policía judicial. Ésta figura se encuentra regulada en el Código Procesal Penal francés, del que, de una lectura integral del mismo, se deduce que la policía judicial se encuentra inmersa en ambas corporaciones (Gendarmería y Policía Nacional), asumiendo determinadas funciones como recepción de denuncias y tener conocimiento inmediato de crímenes, delitos o faltas

¹⁹⁰ *“Article L112-1.- La sécurité civile, dont l'organisation est définie au livre VII, a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées.*

Elle concourt à la protection générale des populations, en lien avec la sécurité publique au sens de l'article L. 111-1 et avec la défense civile dans les conditions prévues au titre II du livre III de la première partie du code de la défense.” Ibidem.

administrativas, excluyendo de ésta a las policías municipales, quienes tienen obligación permanente de informar a aquellas corporaciones en caso de tener conocimiento de tales actos ilícitos¹⁹¹.

A la par de la Policía Nacional y Gendarmería, existen los cuerpos de policía municipal, que son institucionalizados en el mismo Código de Seguridad Interior, corporaciones que coexisten para lograr los objetivos de la seguridad pública, dotándoles como función prevención y vigilancia del buen orden:

“Artículo L511-1.- Sin perjuicio de la competencia general de la policía nacional y de la gendarmería nacional, los agentes de policía ejecutarán, dentro de los límites de sus facultades y bajo la autoridad del alcalde, confiarles la responsabilidad de la prevención y vigilancia del orden público, la tranquilidad, la seguridad y el saneamiento.

Ellos son responsables de asegurar la ejecución de las órdenes de la policía del alcalde y de registrar literalmente las contravenciones de dichos decretos. Sin perjuicio de las facultades que les confieren las leyes especiales, también tomarán nota de las infracciones a las disposiciones del Código de la Carretera, cuya lista se fija por decreto del Consejo de Estado y las infracciones mencionadas en el Libro VI un código penal cuya lista se fija por decreto del Consejo de Estado, ya que no exigen actos de investigación de su parte y excluyen aquellos que castiguen los atentados contra la integridad de las personas.¹⁹²”

¹⁹¹ Cfr. Legifrance Le service public de la diffusion du droit, *Código Procesal Penal*. en: <https://goo.gl/Uhlsn2> consultado el 13 de junio de 2016 a las 04:55 h.

¹⁹² *“Article L511-1.- Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.*

Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés. Sans préjudice des compétences qui leur sont dévolues par des lois spéciales, ils constatent également par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ainsi que les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.” Legifrance Le service public de la diffusion du droit, *Sécurité publique*. Op. Cit.

El caso francés muestra una particularidad importante, ya que si bien es cierto, el texto constitucional es omiso en cuanto a la institucionalización de una corporación de seguridad al interior y el modelo nacional de seguridad, la normativa reglamentaria se encarga de regular con precisión algunas de éstas cuestiones como ya se ha plasmado en el párrafo anterior.

De forma simultánea a lo destacado en el párrafo que antecede, también se ha convertido en Europa una tradición replicada, la elaboración de un documento que de manera particular contiene la estrategia de seguridad de cada Estado, y éste es el denominado “Libro Blanco”.

El primer Libro Blanco de la Defensa Francés, tuvo su aparición en el año de 1994, mientras que el nuevo es de apenas el año 2013, y aunque este libro más bien contiene disposiciones relativas a la defensa nacional, retrata plenamente cuales son los riesgos a los que son vulnerables no únicamente la población francesa sino europea en general, tales como prevención de conflictos, disuasión nuclear, y sobre todo terrorismo¹⁹³.

La estrategia de seguridad francesa al interior se basa en tres corporaciones ya referidas, la Policía Nacional, Gendarmería y Policías Municipales, las dos primera dependientes administrativamente del Ministerio del Interior y guardando una estrecha relación con el Ministerio de la Defensa¹⁹⁴, sin embargo, ambas corporaciones no son el único referente de permite la lucha contra la criminalidad en el territorio francés, puesto que incluye una estrategia transversal que involucra prácticamente a todos los Ministerios (Secretarías de Estado en México) en que los esfuerzos se avocan especialmente a los barrios menos favorecidos, incluyendo tanto problemas de criminalidad como de urbanismo¹⁹⁵.

¹⁹³ Cfr. Infodefensa, *Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional*. Edición América en: <https://goo.gl/EBczGD> consultado el 28 de mayo de 2016 a las 18:32 h.

¹⁹⁴ Cfr. Antony S., *Reforma Constitucional y penal de 1996*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, pp. 27 - 30

¹⁹⁵ Cfr. Marcus M., *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina*. División de Seguridad Ciudadana y América Latina, Chile, 2004 p. 28

A la par de la labor de las corporaciones ya destacadas y de la intervención de los Ministerios, los municipios son un eje principal en la estrategia contra la delincuencia, debido a que éstos instrumentan una encomienda similar a la Nacional, manteniendo las policías municipales que permiten focalizar los esfuerzos al nivel más cercano a la población, siendo en este punto en donde hace su aparición formal la política de seguridad ciudadana, que como ya se ha mencionado, focaliza sus esfuerzos sobre todo al nivel más cercano con la gente. Una de las estrategias que destacan de Francia, son las Iniciativas para Ciudades más seguras, mismas que tienen como objeto crear un vínculo entre autoridades y sociedad que permita entre otras cosas la evaluación de políticas públicas en materia de seguridad, remodelación de espacios públicos, pero también incluyendo lo que se ha denominado como la redimensión de género, en el que se evalúa la percepción de la mujer en los espacios considerados como poco seguros¹⁹⁶.

Estas estrategias, han permitido ubicar a Francia hasta el 2015 como el quinto país más seguro de Europa¹⁹⁷, tan solo un estudio de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, quien considera que las condiciones de seguridad ciudadana en Francia son buenas, manteniendo un mínimo de delincuencia concentrado principalmente en las zonas turísticas y transporte público, en las que se recomienda tener un mínimo de precauciones personales, determinando que en Francia no existe ninguna zona de riesgo que deba ser evitada¹⁹⁸. Sin embargo, una precisión que puede notarse sobre la tasa de criminalidad francesa es que las cifras pueden ser dudosas debido a la omisión que frecuentemente se hace por parte de la Gendarmería, lo cual es evidenciado por la

¹⁹⁶ Cfr. Escobar, S. Et. Al., *La seguridad ciudadana como política de Estado*. Friedrich Ebert Stiftung, 2005, en: <https://goo.gl/l69bpT> consultado el 18 de mayo de 2016 a las 11:17 h. p. 16

¹⁹⁷ Cfr. S. A., *España, tercer país europeo con la tasa de criminalidad más baja*. *Op. Cit.*

¹⁹⁸ Cfr. Confederación Española de Organizaciones Empresariales, *Seguridad Ciudadana*. Internacionalización, España, en: <https://goo.gl/aOiytO> consultado el 05 de mayo de 2016 a las 00:19 h.

Eurostat Statistics Explained, en el que de manera detallada se muestran las cifras delictivas por delito de los países miembros de la Unión Europea¹⁹⁹.

Puede apreciarse entonces, que el modelo securitario francés funciona de forma similar al de México, contando con instituciones del orden federal, pero a la par con corporaciones municipales que mantienen el contacto con más cercanía con la población, y pese a que el modelo normativo de seguridad es el de seguridad pública, la política de Estado adoptada por Francia es la seguridad ciudadana, lo que lo ubica a la par de alguno otros países ya reseñados en la presente investigación, pero lo diferencia de México en cuanto a la política pública, puesto que en éste último, la política de Estado es plenamente de seguridad pública pero con una importación de figuras creadas por el modelo francés tal como ha ocurrido con la Gendarmería de la Policía Federal creada en 2014.

3.2.3. Alemania

El caso alemán merece especial atención, dados los antecedentes históricos que marcan su presente, la Segunda Guerra Mundial si bien representó un sisma para el mundo, reconfigurando el tablero político, social, económico y hasta cultural, para Alemania representa un antecedente histórico que no puede dejarse en el olvido, puesto que marca y explica la actualidad de aquel Estado. Resultaría complejo imaginar cómo sería el mundo entero hoy día de no haber acaecido la Segunda Guerra Mundial, pero muy probablemente en el campo jurídico uno de los tópicos que bien podría haber sido muy distinto, sería el tema de los Derechos Humanos, los cuales con franqueza podrían haber alcanzado el auge de nuestros días, pero bajo un contexto mucho más pacífico, que no entrañara un pasado marcado con sangre que implícitamente siempre está presente en el espíritu de cualquier discurso sobre Derechos Humanos y Derechos Fundamentales.

Lo que podría denominarse como una nueva Alemania, tuvo nacimiento a partir de la denominada Ley Fundamental de la República Federal de Alemania en el año

¹⁹⁹ Cfr. Eurostat Statistics Explained, *Estadísticas sobre delincuencia*, Unión Europea, en: <https://goo.gl/3sO7QV> consultado el 19 de junio de 2016 a las 15:45 h.

de 1949, es decir, apenas cuatro años después de haber cesado oficialmente y no materialmente la Segunda Guerra Mundial, y cinco meses después de haberse presentado la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El capítulo primero que va del artículo primero al 19, está reservado a los Derechos Fundamentales, que son desde el artículo primero vinculantes para los poderes legislativo, ejecutivo y judicial como un derecho directamente aplicable²⁰⁰. De estos artículos se aprecia que la seguridad está implícita en calidad de garante de los derechos fundamentales, puesto que no hay precisión alguna sobre la creación de algún cuerpo de policía o modelo de seguridad que adopta Alemania para ello.

La estructura administrativa de la República Alemana, es muy similar a la de México, manteniendo un orden de gobierno federal y otro de tipo local denominado *Länder*, el equivalente a las entidades federativas de México, mismos que están integrados por municipios, ambos regulados por los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social con arreglo a la Ley Fundamental.

Constitucionalmente, la Federación institucionaliza y se reserva la creación de algunas corporaciones policiales federales que consisten en: protección de las fronteras, servicios centrales policiales de comunicaciones e informaciones y, de policía criminal²⁰¹, ésta última denominada “*Bundeskriminalamt*”, cuya atribución radica en el análisis de la información que alimentan las dieciséis corporaciones policiales de los *Länder*, sin que pueda tener injerencia alguna en cuanto a la política criminal que adopte cada corporación, sino exclusivamente de evaluación²⁰². Esto marca el referente para observar que no existe una Policía Nacional o federal como lo es en México, sino que por el contrario cada *Länder* tiene autonomía para

²⁰⁰ Cfr. Deutscher Bundestag, *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*. Traducción de García Macho Ricardo, Et. Al. en: <https://goo.gl/YFVgjR> consultado el 12 de julio de 2016 a las 13:21 h.

²⁰¹ Cfr. Deutscher Bundestag, *Op. Cit.* Artículo 87

²⁰² Cfr. Scholz J., *La formación policial en Alemania*. En revista Catalana de Seguretat Pública, No. 1, Cataluña, España, octubre 1997, pp. 83 – 84

determinar su organización policial y no es un modelo centralizado por la Federación, resultando en sí una sola corporación de tipo federal

La interrogante es por qué el modelo Alemán no es de tipo centralizado ni homologado como se le ha denominado en México si ambos mantienen un régimen de gobierno símil?, la respuesta no puede encontrarse en la actualidad ni tampoco en el siglo pasado, más bien se debe a una reacción histórica que data al menos se sabe del siglo XV, en que la noción de policía tenía que ver con una noción teórica encaminada a la formación de funcionarios al servicio del estado, cuyo objetivo radicaba en el aumento del poder estatal y de la población. Más tarde, en el siglo XVI, Alemania ya reducida a un territorio formal y gobernada por príncipes, estos vieron también en la policía una herramienta de represión para imponer territorialmente su autoridad sobre sus dominios, constituyendo en sí, una autoridad central para el vasto territorio alemán, reafirmando la autoridad del príncipe. Ésta noción de extremo control social fue la que logró arraigarse en el imaginario social alemán, muy por encima de lo que en los gobiernos prusianos se llegó a considerar como la ciencia de la policía, que en palabras de Diego Galeano, “*era un conjunto heterogéneo de saberes y teorías sobre los fines del estado, considerado éste en su dimensión territorial.*”²⁰³

La ciencia de la policía, era mucho más que un instrumento represor al servicio del estado que concentra el monopolio de la violencia, siendo durante los siglos XV y XVI, que se hace una transición que perduró en la mente de la población alemana, generando la convicción de que policía es igual a la coacción del Estado, generando una convicción de rechazo hacia una policía centralizada, que en la actualidad no se cuestiona en su ejercicio, siempre que la coacción sea el último recurso que se pueda emplear. Esta simiente quedó plasmada a la perfección en el texto constitucional de la postguerra de la República Alemana, siendo así una excepción

²⁰³ Galeano D., *En nombre de la seguridad: Lecturas sobre policía y formación estatal*. Cuestiones de Sociología, No. 4, Universidad Nacional de la Plata, 2007, en: <https://goo.gl/VNb9o1> consultado el 25 de mayo de 2016 a las 23:54 h. pp. 112 – 113

a los modelos policiales europeos, que como se reseñó para el caso Español y Francés, tienen ambos cuerpos centralizados de policía, sin embargo, Alemania da muestra de que aprende constantemente de sus errores, pero sobre todo jamás los olvida.

Alemania al igual que Francia ha mantenido la elaboración del denominado Libro Blanco, cuya esencia radica en la seguridad nacional, pero desde una perspectiva regional y no de estado, la cooperación es un factor preponderante para mantener y garantizar la seguridad, siendo ello una característica poco o nula en los estados Iberoamericanos. Veamos lo que el Estado Alemán persigue en la materia:

“In der Zusammenschau ergeben sich die folgenden sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands:

- *Schutz der Bürgerinnen und Bürger sowie der Souveränität und territorialen Integrität unseres Landes;*
- *Schutz der territorialen Integrität, der Souveränität sowie der Bürgerinnen und Bürger unserer Verbündeten;*
- *Aufrechterhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung auf der Grundlage des Völkerrechts;*
- *Wohlstand unserer Bürgerinnen und Bürger durch Prosperität unserer Wirtschaft und freien sowie ungehinderten Welthandel;*
- *Förderung des verantwortungsvollen Umgangs mit begrenzten Ressourcen und knappen Gütern in der Welt;*
- *Vertiefung der europäischen Integration und*
- *Festigung der transatlantischen Partnerschaft.²⁰⁴”*

“En resumen, los intereses de seguridad de Alemania son los siguientes:

²⁰⁴ Bundesministerium der Verteidigung, *Weissbuch 2016, ZUR SICHERHEITSPOLITIK UND ZUR ZUKUNFT DER BUNDESWEHR*, Deutschland, en: <https://goo.gl/JExS0m> consultado el 28 de agosto de 2016 a las 21:55 h. pp. 24 – 25

- *Proteger a nuestros ciudadanos, así como la soberanía y la integridad territorial de nuestro país;*
- *Proteger la integridad territorial, la soberanía y los ciudadanos de nuestros aliados;*
- *Mantener el orden internacional basado en normas sobre la base del derecho internacional;*
- *Garantizar la prosperidad de nuestros ciudadanos a través de una fuerte economía alemana, así como la libertad y sin obstáculos comercio mundial;*
- *Promover el uso responsable de bienes limitados y recursos escasos en todo el mundo;*
- *Profundizar la integración europea y*
- *Consolidación de la asociación transatlántica.²⁰⁵*

La protección no solo alcanza a los ciudadanos alemanes, sino a todo aquél de los países aliados, consolidando una verdadera coalición en materia de seguridad, velando no únicamente por los interés propios sino por todos aquellos que permitan estabilidad con la República Alemana.

Actualmente hasta la medición 2015, Alemania pese a la organización de seguridad que mantiene, sus niveles de seguridad frente a los demás miembros de la Unión Europea no es del todo alentadora, ubicándose en el onceavo lugar de 15²⁰⁶, lo que permite concluir que su política de seguridad no ha sido del todo eficiente en la lucha contra la criminalidad; y ello, puede muy probablemente, ser producto de esta diversificación de las corporaciones policiales locales alemanas en que cada *Länd* que determina la política criminal que mejor le ajuste a sus necesidades, por lo que no puede hablarse de una política de estado como en los otros países, aunque casi de manera generalizada se aplica la de seguridad ciudadana, replicando al igual que Francia en algunas regiones, estrategias como

²⁰⁵ *Ibidem*. Traducción de autoría propia.

²⁰⁶ *Cfr. S. A., España, tercer país europeo con la tasa de criminalidad más baja. Op. Cit.*

el *Safer Cities Initiatives*²⁰⁷, dependerá de cada administración local adoptar la política que mejor considere le convenga, o bien, experimentar con algún modelo nuevo, pero hasta ahora confirmado que la falta de homologación no ha sido la estrategia más eficaz para la República Alemana.

²⁰⁷ *Cfr. Escobar, S. Et. Al., Op. Cit.*

CAPÍTULO TERCERO

ELEMENTOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y PÚBLICA, SUS CONTRASTES

4.1. Política criminológica o Política criminal

“Es mejor evitar los delitos que castigarlos. (...) la probabilidad de los delitos es proporcionada al número de los motivos, ampliar la esfera de aquellos es acrecentar la probabilidad de cometerlos. La mayor parte de las leyes no son más que privilegios, esto es, un tributo que pagan todos a la comodidad de algunos.”²⁰⁸

Ya lo decía Cesar Beccaria en el siglo XVIII, prevenir es más conveniente que reprimir los delitos; tal parece que hoy en pleno siglo XXI estas palabras tienen mucho más auge y un sentido profundo en su interpretación, pues si consideramos que la sociedad crece a pasos agigantados demográficamente hablando, las relaciones sociales se tornan mucho más complejas, y el pretender regularlas homogéneamente representa un reto ideal de cualquier Estado en aras de mantener condiciones si no óptimas, al menos tolerables de convivencia.

Retomando los fines del Estado según Jellinek, éstos versan en:

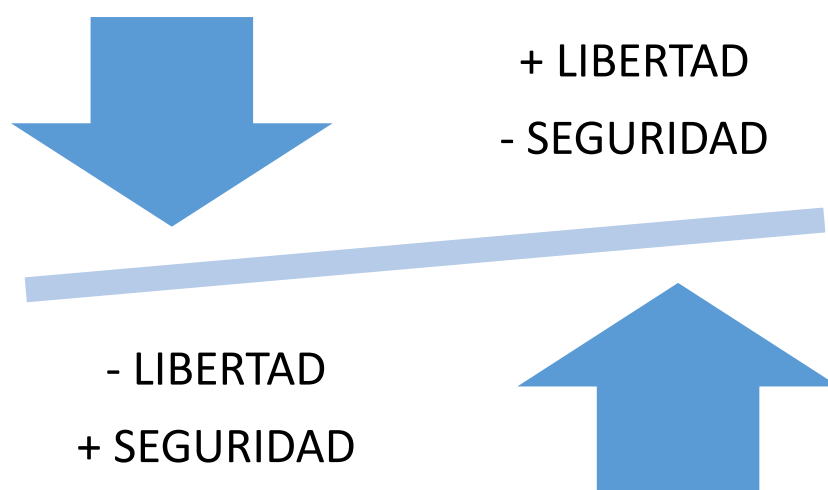
- a) *“El bienestar del individuo y de la colectividad, manteniendo y protegiendo su existencia;*
- b) *Asegurar la libertad, la seguridad y el mantenimiento de la vida del derecho;*
- c) *Darla a la comunidad condiciones exteriores favorables bajo las cuales pueden desenvolverse algunas actividades vitales que no están, ni pueden estar bajo la influencia directa del Estado, como las artes, la moralidad, la ciencia y el sentimiento religioso;*

²⁰⁸ Beccaria C., *Tratado de los delitos y las penas*. Universidad Carlos III de Madrid, Repositorio Institucional e-Archivo, 2015, en: <https://goo.gl/PmgmUR> consultado el 16 de diciembre de 2016 a las 09:22 h. p. 81

- d) *Conservar, ordenar y fomentar las manifestaciones sistemáticas de la vida solidaria de los hombres;*
- e) *Defensa del territorio contra los posibles ataques externos, propendiendo al mismo tiempo, por el prestigio internacional, y*
- f) *Asegurar los servicios públicos.*²⁰⁹

La interrogante que deviene en este planteamiento es el ¿cómo?, como es que el Estado puede llevar a cabo sus fines sin lacerar los intereses de los gobernados, simultáneamente propugnando de forma permanente por el bien común, lo que se traduce en limitar en cierta medida la libertad innata del ser humano a cambio de seguridad, llevándonos a una fórmula indisoluble en la relación Estado – gobernado, en donde a más libertad, menor seguridad, la cual es inversamente proporcional.

* Esquema 9, “Prevalencia libertad y seguridad”



Elaborada por el autor como teoría propia.

²⁰⁹ Lozano Tovar E., *Seguridad Pública y Justicia, Una visión político criminológica integral*. 1ra. Reimpresión. Editorial Porrúa, México, 2010, pp. 25 - 26

La función legislativa es elemental en un estado de derecho, en ésta se establecen las bases mínimas de actuación del Estado frente al gobernado, y así mismo se describen las reglas de convivencia que deben observar los habitantes de un determinado lugar para garantizar un estado de paz social, pero no puede perderse de vista que la complejidad de las leyes subyace en su instrumentación, puesto que a partir de ésta es como se materializan los ideales formalmente creados y plasmados a través de un proceso legislativo dentro de un estado de derecho, es decir, que de existir una norma tal o cual sea la materia de su regulación, si ésta no se materializa de una forma concreta y tangible, el espíritu del legislador no será más que letra muerta dentro del amplísimo escaparate normativo, cumpliendo con la forma y el fondo pero, sin responder a la demanda social para la cual fue creada, ya sea porque la realidad al hecho concreto rebasó la formalidad legislativa, o porque su creación fue simple y llanamente inocua en su concepción.

Las demandas sociales sea cual fuere su naturaleza, deben ser atendidas estratégica y prioritariamente por el Estado, pues el rezago e inactividad estatal pueden propiciar un descontento social que generaría nuevas y mucho más complejas demandas sociales que las inicialmente planteadas. Es entonces que el proceso legislativo no puede considerarse siempre como la herramienta más dinámica, para solucionar aquellas problemáticas que pueden ser temporales y que se encuentran en constante evolución, puesto que la legislación a partir del hecho social prevé lo previsible, pero siendo en la mayoría de los casos incapaz de reaccionar ante lo imprevisible debido a lo formalista del proceso legislativo, llevando a lo que el Jurista Chileno Eduardo Novoa Monreal señala como el *“desequilibrio entre la ley y las circunstancias siempre nuevas, insospechadas y aun insospechables”*²¹⁰, de tal forma que pretender que la legislación siempre de solución a las demandas sociales es incierto, en razón de algunos factores tales como la temporalidad de la misma, la región en que se genera, su naturaleza, y

²¹⁰ Novoa Monreal E., *El Derecho como obstáculo al cambio social*. 15ª. Edición. Editorial Siglo Veintiuno, México, 2006, pp. 25 - 26

sobre todo su dinamismo, pues se corre el riesgo de echar a andar el estroboscópico aparato legislativo, cuyo producto una vez formalmente válido regule una situación que en los hechos sea ya obsoleto e incompatible.

Un claro ejemplo de lo anterior puede palpase en el estudio de los paradigmas securitarios realizado a varios sistemas políticos en el capítulo anterior, en que se analizó como sus Constituciones regulan de manera genérica el modelo de seguridad a instrumentar en su país y creando en la mayoría de los casos a las instituciones ejecutoras, delimitando con ello sus atribuciones y características, sin embargo, ello queda en un plano meramente formal, producto de un proceso legislativo que atiende a los ideales consensuados dentro de un Estado Democrático de Derecho, de forma tal que, a través de estas normas genéricas se establecen los principios sobre los cuales debe operar el sistema de seguridad, previendo exclusivamente lo previsible y materializando a nivel formal los fines del Estado, lo que no garantiza que la buena intención del legislador transmute en beneficios tangibles a la sociedad a la cual se dirige. Por ello la parte fáctica, es decir, la instrumentación requiere de una estrategia la cual sea dinámica en contraposición al aparente inmovilismo de la ley, es decir, que reaccione ante lo imprevisto y permita al Estado cumplir con sus fines que en este caso es la paz social, pero ahora de forma material. Ello tan solo para por mencionar un ejemplo se observa en el caso Chileno, en que formalmente el modelo securitario corresponde al de seguridad pública, pero que materialmente se instrumenta a través de la política de seguridad ciudadana, misma que se encuentra en desarrollo permanente, lo que la hace dinámica y perfectible pero sin rebasar en todo momento lo que la norma dispone al respecto.

Una de las demandas sociales prevalente en la mayoría de las naciones es la de seguridad para sus habitantes tanto de amenazas internas como externas, la percepción de inseguridad se haya en constante crecimiento; en el caso de México la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública emitida anualmente por el INEGI, confirma que tan solo en 2015 más del 50% de la

población coincide en que la inseguridad es el problema más grave, y ello no es para menos, puesto que en este mismo ejercicio se erogó para combatirla una suma superior a los 63 mil millones de pesos erogados por la sociedad para costear medidas preventivas de seguridad, mientras que el costo del delito, representa más del 1 % del PIB mexicano²¹¹. Esto puede considerarse como una demanda social, la población en México percibe entonces que las condiciones de seguridad no son óptimas, por lo que sirven de referente estos datos duros para instar la actividad del Estado a hacer frente al fenómeno delictivo, confirmando que el marco normativo no es suficiente para ello, lo que conlleva plantear esa respuesta del Estado a través de lo que se denominan como políticas criminales y criminológicas, las cuales no configuran ley, y por ende carecen de obligatoriedad en su cumplimiento, sin embargo, las mismas pueden considerarse alternativas emergentes tendientes a solucionar una demanda social.

Ambas parecen ser sinónimas y aunque guardan relativa similitud en cuanto a su objetivo consistente en reducir la tasa delictiva, las dos figuras son diametralmente diferentes en sus métodos, así como objetivos específicos, lo que para su comprensión es necesario al momento de pretender instrumentar alguna de ellas para efecto de no trastocar el modelo teórico de seguridad, pues como se analizó en el primer capítulo, tanto la seguridad pública como la ciudadana conservan cualidades preventivo–reactivas pero de una forma correlativamente inversa, pues como ya se ha explicado en capítulos anteriores, la característica prevalente en el paradigma de la seguridad pública es la reacción, mientras que la para la seguridad ciudadana, la prevención se impone a la reacción.

Alcanzar una descripción consensuada sobre política criminal y criminológica es al igual que en la seguridad pública un anhelo doctrinal que dependerá del autor que lo aborde y la corriente criminológica que la envuelva (desde la perspectiva de

²¹¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015, Principales resultados, México En: <https://goo.gl/L1kGep> consultado el 12 de enero de 2017 a las 03:54 h.

la evolución de la criminología como disciplina), sin embargo, internarse en el análisis de ello sería motivo de una investigación independiente que requiere de profundidad científica, por lo que retomaremos solamente algunos aspectos sobresalientes de la misma a efecto de destacar las características principales de ambas políticas.

El Doctor Eduardo Lozano Tovar ha hecho un análisis sucinto de las pretendidas definiciones más sobresalientes de política criminal a través de diversos autores, destacando una de las características prevalentes de ésta, que es la “represión”, haciendo énfasis en ésta como una manifestación del poder estatal, pues se materializa a través del *ius puniendi* cuyo monopolio radica en el Estado, ejecutado a través de los tres poderes constituidos, es decir, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en que el primero, se vale en su dicho del Ministerio Público y una policía bajo su mando, en lo que cabe hacer una acotación, pues derivado de las reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia del año 2008 en México, el Ministerio Público hoy Fiscal, se ha emancipado del Poder Ejecutivo, y así mismo, el anticuado esquema de **investigación** en que solo un cuerpo policial se encontraba bajo el mando del órgano acusador, hoy día se abre a cualquier cuerpo de Policía, sin embargo, el mando preventivo-reactivo de estos cuerpos lo mantiene el Poder Ejecutivo. Por otra parte el Poder Legislativo nos lo presenta con una función de endurecedor de las leyes, que contribuyen a un llenado de prisiones a través de la impartición de justicia desde un enfoque represivo por parte del Poder Judicial²¹².

Cualquier hecho que conculque la paz social es susceptible de ser resuelto a través de una Política ya sea preventiva o reactiva, sin embargo, ante este fenómeno debemos considerar que por una parte tenemos el hecho social generador de inseguridad, y por otra el Derecho que pretende inhibir y en su caso reprimir tal conducta. Esta dualidad, conlleva plantear que Política Criminal no es lo mismo que Derecho Penal, ya que aunque éste último sea un medio represor por

²¹² Cfr. Lozano Tovar E., *Op. Cit.* pp. 1 - 8

parte del Estado, no representa por sí solo una Política Criminal, pues en términos de Franz Von Liszt “*el Derecho Penal es la barrera infranqueable de toda Política Criminal*”²¹³, mientras que Política Criminal para el Doctor Antonio García-Pablos es el insumo para el legislador a través del Derecho Penal, quien al momento de legislar debe observar garantías mínimas de todo Estado Democrático de Derecho tales como legalidad, igualdad, seguridad jurídica, entre otras²¹⁴.

Este planteamiento permite observar que el Derecho Penal y la Política Criminal son una dupla inseparable, puesto que el primero concreta aunque sea de manera formal a través de las normas, aquellos planes, opciones, o alternativas empíricas que la Política Criminológica diseña y sugiere al legislador, lo que nos hace convalidar un carácter reactivo, pues tenemos entonces un hecho social etiquetado por la norma penal, pretendiendo que sea el inerte texto legal quien se encargue de inhibir la consecución de aquel hecho social, y a la vez de reprimir con apoyo en ellas a aquellas personas que ya lo han ejecutado, y en este último punto destaco la figura de la represión sobre la persona, a quien me referiré más adelante.

Lo anterior, se traduce en una amenaza normativa cuya pretensión es la “prevención” en términos genéricos, pero una prevención de tipo vindicativa, pues originalmente el discurso legitimante del Derecho Penal versa en una venganza que desde tiempos remotos, dejó de ser un asunto entre particulares para ser parte de la burocratización del Estado, haciendo de éste un ente cuestionable, pues en palabras de Eugenio Raúl Zaffaroni la citada descripción teórica pretende “*prevenir las masacres mediante el mismo poder punitivo*” y añade “*no puede negarse algo sospechoso en eso de poner al zorro a cuidar el gallinero*”.²¹⁵

La eficacia de las Políticas Criminales son cuestionables, pues su función preventiva que se materializa formalmente a través del Derecho sustantivo Penal

²¹³ García-Pablos de Molina A., *Op. Cit.* p. 223

²¹⁴ *Cfr. Ídem.*

²¹⁵ Zaffaroni E., *La palabra de los muertos, conferencias de criminología cautelar*. Enlace Porrúa, Buenos Aires, 2012, p. 484

emitido por el legislador, ha sido cuestionado innumerables ocasiones, es decir, no existe a la fecha un referente científico que vincule directamente el alza o baja de la incidencia delictiva con su amenaza punitiva o en su caso despenalización, lo que sí es un hecho, es que los Códigos Penales, al menos en México, continúan engrosando sus volúmenes con nuevos tipos penales, que en muchos de los casos son variaciones de tipos básicos, y además un endurecimiento de las sanciones ya existentes.

Esto lleva a plantear la complejidad de la política criminal, pues aunque el discurso hasta ahora expuesto, recae principalmente en el ámbito objetivo penal, también debe tomarse en consideración su aspecto subjetivo, es decir, el de la intención que subyace en el tipo penal creado por parte del legislador, o bien, el de la estrategia adoptada por quien ha diseñado la política a seguir, pues por un lado como lo expone el Jurista y Sociólogo Italiano Alessandro Baratta, la ambigüedad surge en cuanto a la idea de que éste instrumento criminal pueda aumentar la seguridad de algunos habitantes frente a quienes se consideran como delincuentes potenciales, o en su defecto, la política atienda a cambiar la situación de desventaja social de quienes son etiquetados como delincuentes en potencia²¹⁶.

De acuerdo con éste Jurista, la política criminal se torna mucho más problemática cuando a ella añadimos el sustantivo “seguridad”, y peor aun cuando se complementa con un calificativo tal y como se expuso en el primer capítulo de esta obra, es decir, cuando agregamos “nacional”, “pública”, o “ciudadana”, pues desde su punto de vista, éstas frases compuestas tan solo se limitan a expresar la seguridad de una comunidad avocada a una territorialidad, que si bien debiese incluir en individual la protección de quienes la habitan, también es cierto que no lo hace²¹⁷ pues la metáfora incluye el campo de lo público, lo visible, aquello que causa o genera incivilidad en el campo de la observancia general, considerando que a

²¹⁶ Cfr. Baratta A., *Delito y seguridad de los habitantes. “Política Criminal: un concepto complejo y problemático”*. Editorial Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea, México, 1997, p. 3

²¹⁷ Cfr. *Ibidem*. pp. 4 – 6

contrario sensu, Antonio del Valle considera que la civilidad responde a valores axiológicos tales como el respeto, tolerancia, participación, educación, solidaridad, justicia entre otros²¹⁸; marginando de cierta forma lo que ocurre en lo privado, ya que ello pasa entonces a un segundo plano, quizá porque la familia, el colegio e incluso el sistema sanitario como lo menciona Santiago Redondo son en general mucho más capaces de resolver problemas que las mismas Instituciones²¹⁹.

Esta ambigüedad a la que el autor genovés Alessandro Baratta se refiere, radica en que la política criminal se confunde constantemente con el sustantivo “seguridad”, y misma problemática surge en tal concepto, pues pese a los esfuerzos por definirla, para algunos teóricos como Niklas Luhman la ha considerado como una ficción social que parte de la dicotomía riesgo/seguridad²²⁰, en que el riesgo determina entonces el concepto de seguridad, siendo exactamente aplicable de forma inversa. La crítica que puede rescatarse por parte del Sociólogo Italiano a la política criminal, es pues, la imprecisión descriptiva, ya que si ésta se limita a lo público, tiende a avocar sus esfuerzos en ciertas conductas bien determinadas, polarizando a la sociedad en dos amplios bandos, por una parte tenemos a los grupos sociales “respetables”, y por otra parte tenemos a aquellos grupos denominados como “peligrosos”, en que normalmente se prioriza a proteger o dar entonces la ficción de seguridad a los “respetables”, es decir, para la política criminal los grupos “peligrosos” son *“Objetos, pero no sujetos, porque también esta vez la finalidad (subjetiva) de los programas de acción no es la seguridad de sus derechos, sino la seguridad de sus potenciales víctimas.”*²²¹

Es así, como puede resumirse la tarea de la política criminal en una sola frase, es decir “reacción”, pues ante un hecho social que se considera una conducta de incivilidad, eventualmente se considera la defensa de los derechos o garantías de

²¹⁸ Cfr. Del Valle Martínez. A., *Op. Cit.* pp. 34 – 37

²¹⁹ Cfr. Redondo S. y Garrido V., *Principios de Criminología. La nueva edición*, 4ª. Edición, Valencia, España, 2013, pp. 905 – 906

²²⁰ Cfr. Luhman, N., *Sociología del riesgo*. Universidad Iberoamericana, México, 2006, pp. 65 – 67

²²¹ Baratta A., *Op. Cit.* p. 7

aquellos denominados “peligrosos”, sino que más bien, es través de la amenaza punitiva que pretende protegerse a los “respetables” de un peligro determinado. Esto conduce a ubicar básicamente a la política criminal en el campo de acción de la seguridad pública, pues como ya fue expuesto en capítulos anteriores, la característica prevalente de éste modelo, es precisamente la capacidad de reacción, en que las motivaciones o factores que influyen en el desarrollo de éstas conductas de incivilidad no son prioritarias del todo, pues en cierta medida se busca proteger en el ámbito de lo público a determinados habitantes de otros que se consideran como potenciales delincuentes, por lo que no se observan plenamente acciones tendientes a combatir los factores o neutralizar las causas, sino a reaccionar ante tales conductas, o mejor dicho, reaccionar contra sus ejecutores, pretendiendo que a través de éstas acciones se inhiba la consecución de los hechos, reduciendo así la incidencia delictiva.

Ante este panorama, aparece otro concepto que debe analizarse, es decir, el de Política Criminológica, pues eventualmente es empleado como sinónimo de Política Criminal, lo que puede propiciar una severa confusión teórica entre ambos modelos, pues algunos autores instan en presentar ambas acepciones como una expresión de uso corriente que en resumen se avocan al mismo objeto, es decir, a reducir la delincuencia.

Esto puede en apariencia ser cierto, sin embargo para demostrar que existen diferencias sustanciales entre ambas acepciones, se retoma en primera instancia la descripción de Política Criminológica que la considera como *“la disciplina que tiende a la prevención de violencia intersubjetiva y violencia estructural, que el propio Estado ejerce sobre sus ciudadanos, principalmente cuando se vale del Derecho Penal, es decir son estrategias que tienden a frenar la criminalidad y los procesos de criminalización primaria y secundaria”*²²². En esta conceptualización no se aprecia el elemento reacción, y a contrario sentido se destaca la prevención como el eje rector de ésta política, sin embargo, la prevención a la que se refiere en un

²²² Martínez Bastida E., *Política criminológica*. Editorial Porrúa, México, 2007, p. 4

primer plano, es la que el Estado ejerce a través del discurso legitimador del *ius puniendi*, y en seguida busca no disminuir la incidencia delictiva, sino que es mucho más radical al mencionar “frenar la criminalidad”, aunque ello represente un ideal de la ya denominada ficción de la seguridad. Este poder gubernativo se centra en dos procesos de criminalización, el de criminalización primaria en que en la explicación del autor consiste en la tipificación de determinadas conductas que tienden a proteger determinados bienes jurídicos seleccionados por el Estado; y la criminalización secundaria entendida como *“la selección que el poder respecto de determinados individuos para aplicarles la norma y pena correspondiente”*²²³.

De esta forma, el autor confirma lo ya argumentado sobre la Política Criminal, por lo que en ésta somera conceptualización, la Política Criminológica sería entonces no un sinónimo de aquella, sino una estrategia o instrumento de combate contra la institucionalización de la Política Criminal. De inicio puede aparentar ser una definición completa, sin embargo, aparecen nuevas interrogantes al respecto de su instrumentación, debido a que no se plantea el como lo hace, o de que herramientas se vale para ello, circunscribiéndose únicamente a combatir en resumidas letras a frenar no a la criminalidad, sino más bien, a frenar a la Política Criminal.

Para efectos de la presente investigación, preferimos considerar a la Política Criminológica como un producto mucho mejor acabado que su antecesora, desechando por completo la sinonimia y antonimia con aquella, destacamos que ambas contienen los elementos preventivo – reactivo, y aunque su objetivo sea disminuir la incidencia delictiva, la prevalencia de cada elemento es distinto en cada tipo de política, pues los medios para alcanzar el objetivo son en extremo diferentes.

En el caso de la Política Criminológica, el elemento prevalente es el de la prevención, y para efecto de ilustrar mejor para su identificación, nos apoyaremos en que es una *“disciplina que ayudada por la criminología y sus ciencias auxiliares*

²²³ *Ídem.*

*previenen los delitos con el fin mediato de que no se produzcan nuevas conductas pre-delincuenciales, evitando así la represión como medio y argumento común*²²⁴". Consideramos que cuando el Doctor Lozano Tovar hace mención a las conductas pre-delincuenciales, hace énfasis a aquellas conductas de incivilidad que destacamos en líneas anteriores, es decir, no son conductas que estén tipificadas aún, sin embargo, su reincidencia puede devenir en un delito, véase el ejemplo de una zona marginal en que se permite la ingesta de alcohol en vía pública de forma cotidiana, conducta que normalmente es sancionada de forma administrativa, por lo que no llega a configurar delito, pero tal escenario es proclive a que una vez en estado etílico puedan desarrollarse rencillas no solo entre quienes beben, sino con vecinos o peatones, dando lugar a actos violentos que serían la antesala de delitos tales como lesiones simples, lesiones en riña, lesiones tumultuarias, robo, e incluso homicidio, tan solo por mencionar algunos ejemplos.

De ahí la importancia no de combatir, sino de abatir y neutralizar las causas que originan estas conductas pre-delincuenciales, pues si retomamos el caso hipotético, imaginemos ahora que el cuerpo de policía se encarga eventualmente de reaccionar ante el hecho de la ingesta de alcohol, castigando administrativamente a los infractores, en este ejemplo, las causas no interesan a la autoridad policial, únicamente destaca la reacción, pero una vez que los sujetos han pagado una sanción pecuniaria, o bien, han ejecutado un arresto administrativo, ello no será suficiente para evitar la reincidencia, pues los factores que propician esta conducta son precisamente el objeto de la criminología y sus disciplinas auxiliares.

El Español Antonio García-Pablos señala que *"el crimen no es un tumor, ni una epidemia, sino un doloroso problema interpersonal y comunitario... un problema de la comunidad, que nace en la comunidad y ha de resolverse por ésta*²²⁵", planteando la diferenciación entre la Criminología clásica en que el combate al delito se hacía como un enfrentamiento entre dos rivales (como lo hace la política criminal), y la

²²⁴ Lozano Tovar E., *Op. Cit.* p. 8

²²⁵ García-Pablos de Molina A., *Op. Cit.* p. 511

Moderna Criminología, en que atribuye un rol diligente a los protagonistas que son delincuente, víctima y comunidad, vinculándolos con la pluralidad de los factores que interactúan en éste escenario²²⁶.

La Política Criminológica no muestra al crimen como un fenómeno de enfrentamiento entre dos polos, abandonando el clásico esquema de batalla entre los buenos y los malos en que la mano del Estado interviene principalmente en las áreas más bajas del espacio social y urbano, lo que Pierre Bourdieu ha definido como la “mano derecha” del Estado representada por la policía, justicia y administraciones correctivas que son cada vez más activas²²⁷. El crimen no es ajeno a la sociedad, no es una amenaza externa que se infiltre en ella, sino que surge en ésta y directa o indirectamente somos corresponsables en la incubación de las condiciones que propician su oportunidad, por lo que la solución a ésta problemática no puede ser exclusivamente externa, es decir, inoculada por el Estado en la sociedad tal laboratorio de experimentos, sino que la respuesta debe provenir en conjunto del Estado y sociedad permeada del carácter científico que le impregnen las disciplinas auxiliares de la Criminología como la Criminología misma.

En conclusión, ambas políticas son de utilidad al Estado para la consecución de mantener la paz social que anhela la seguridad estatal, sin embargo, la criminal emplea prevalentemente la represión institucionalizada no solo sobre los hechos sociales que se han planteado como problemáticos socialmente, sino también sobre aquellos grupos que se han denominado como peligrosos; siendo en resumen una barrera franqueable de contención de los unos contra los otros, lo que nos permite ubicar a la Política Criminal dentro del campo de acción de la Seguridad Pública, pues en ambas el elemento prevalente lo es el de lo que podemos denominar ahora como “Reacción Institucional”. Como ya ha sido expuesto desde el primer capítulo, la prevención dentro del modelo de Seguridad Pública no es ajena, pues contiene ambas características, pero partiendo del postulado en que se reacciona ante la

²²⁶ Cfr. *Ídem*.

²²⁷ Cfr. Ávila Debora y García Sergio (coord.) *Op. Cit.* p. 47

criminalidad ya existente, la prevención de éste modelo no corre en función de prevenir las causas que motivaron al sujeto a la consumación del ilícito, es decir, a lo que Lozano Tovar denomina como conductas pre-delictivas, sino que la prevención opera en razón de evitar “delitos” como tal, dando lugar a la aparición de la expresión “Prevención del delito”, frase que es empleada por el modelo de Seguridad Pública e incluso nominar las áreas administrativas que se encargan de evitar las conductas delictivas.

Por otra parte, la Política Criminológica favorece la prevención por encima de la reacción, evidentemente como respuesta ante un hecho social, pero que aún no alcanza la categoría de delito, buscando prevenir que la reincidencia en estos hechos lleguen a configurar un delito, sin embargo, ésta prevención no proviene de la institucionalización de forma monopólica, sino que es construida a través de la sociedad que gestó condiciones que hicieron propicia la aparición de éstas conductas de incivilidad, por lo que a contrasentido de la “Reacción Institucional” de la Política Criminal, aquí podemos hablar de una “Prevención social”, lo que la ubica aceptablemente dentro del campo de operación del modelo de la Seguridad Ciudadana, en que la característica preventiva es prevalente a la de reacción del clásico esquema securitario.

4.2. Prevención del delito o Prevención social de la violencia

Ambos modelos de prevención son en esencia antagónicos, y el empleo de estas acepciones dentro del lenguaje especializado implica una responsabilidad en su alocución, pues aunque busquen la consecución de uno de los fines del Estado que es la seguridad, la ruta empleada por cada modelo es distinto y de la misma forma los resultados pueden ser disímiles también. Partiremos de que la prevención del delito corresponde a la Política Criminal, y ésta a su vez a un modelo securitario que favorece la reacción sobre la prevención, tal y como lo hace el modelo teórico de la Seguridad Pública; mientras que en contraposición la prevención social de la violencia más bien corresponde a la Política Criminológica, ubicándose de manera

preferente en un modelo en que prevalece la prevención sobre la reacción, lo que lo hace mucho más óptimo al modelo de Seguridad Ciudadana.

En términos amplios el vocablo la “prevenir” se concibe proviene del latín *praevenire*, y en una amplia acepción la comprende como “*Precaver, evitar, estorbar o impedir algo*”²²⁸, lo cual es asequible hasta el momento en que, al igual que al sustantivo “seguridad”, se le añade un adjetivo cualquiera, pues hablar de prevención del delito o prevención social de la violencia, tiene entonces implicaciones completamente distintas, ya que el primer caso lo que se pretende es impedir la consumación del delito, es decir, la conducta típica ya existe en el universo normativo, ha cruzado el umbral de ser una conducta incivilizada para formar parte del amplio escaparate de amenazas punitivas creadas por el legislador, en que éste funge como protagonista en el anhelo de paz social, buscando de esta manera inhibir o disuadir la consecución de la conducta típica en determinados sujetos potenciales, lo que Antonio García-Pablos denomina como “contramotivarle”²²⁹; mientras que en el caso de la prevención social de la violencia, ésta no hace énfasis en impedir un delito como tal, sino en evitar los brotes de violencia (conductas pre-delictivas), que en muchos de los casos pueden concluir en la consumación de un delito. Hasta este punto no hablamos aún de amenazas punitivas, el tipo legal aún no es el objeto de la prevención social, lo que hace creer al menos en apariencia, que el Derecho Penal para este tipo de prevención es la *ultima ratio*.

Bajo este escenario, el protagonismo estoico no lo tiene el Estado a través del Poder Legislativo, sino la sociedad en su conjunto operando como un sistema inmunológico que pretende evitar una enfermedad, lo que implica que la enfermedad no se ha manifestado plenamente como es el caso de la prevención del delito, en que tal parece que el sistema inmunológico ha fracasado, y ante la enfermedad plena, la cura proviene del exterior, relegando a la sociedad (o al menos

²²⁸ Real Academia Española, *Op. Cit.* consultado el 13 de marzo de 2017 a las 22:19 h.

²²⁹ García-Pablos de Molina A., *Op. Cit.* p. 512

a los denominados “respetables”) a ser un mero espectador de las medidas adoptadas contra los “peligrosos”.

Planteado este escenario genérico de la evitación del fenómeno criminal, analicemos la definición que aporta el Comisario Jefe del Cuerpo de la Policía Canaria de España Ignacio Badenas Gil de Reboleño:

“se entiende por prevención del delito el conjunto de acciones, tácticas y estrategias encaminadas a disminuir los factores que propicien la violencia y del delito.”²³⁰

Esta breve definición aunque retoma fundamentos criminológicos, no puede pasarse por alto que corresponde al enfoque policial, por lo que para éste Mando de la Policía Española, la “prevención del delito” es un conglomerado de elementos que involucran no solo evitar delitos sino violencia, lo que en una primera impresión podría confundir al lector, pues no es lo mismo prevenir un delito, que prevenir los factores que propician violencia y que puedan devenir en conductas tipificadas, pues como ya se expuso el *iter* es completamente distinto en los dos tipos de prevención.

¿Por qué un policía habla y propone una definición de prevención del delito?, ello se debe a que por antonomasia los cuerpos policiales del Estado son en términos de Zaffaroni la representación más próxima que el habitante tiene del Estado, razón por la que deben poder manejar la conflictividad, así como canalizar los planteos sociales a las diversas áreas del Estado²³¹.

Para el Antonio Ramírez, Comisario del Cuerpo Nacional de la Policía Española, la prevención tiene un enfoque muy similar al ya referido, sin embargo, puntualiza que la prevención en sentido estricto consiste en “*eliminar las causas que permiten la manifestación de un problema*”²³² mientras que avocándose al campo policial señala que ésta “*debe significar la evitación de las causas del acto*

²³⁰ Iglesias Machado, S. Et. Al. *Op. Cit.* p. 159

²³¹ Cfr. Zaffaroni E., *Op. Cit.* p. 590

²³² Ramírez, A., *Op. Cit.* p. 39

*antisocial...*²³³. El Comisario no incluye en un primer momento la frase “delito”, pues prefiere desde su enfoque policial, tratar la prevención en términos amplios y genéricos, dividiendo para ello la delincuencia en dos clasificaciones, la “delincuencia marginal” y la “delincuencia motivada”, en donde la primera representa el 90% de la incidencia delictiva, ocasionada por sujetos y grupos marginados, reincidentes, generan la percepción de desorden en la sociedad, y reciben escasa sanción penal, entre otras características; mientras que la “delincuencia motivada” es aquella en la que existe un móvil, beneficios materiales, involucra delitos graves, y reciben por lo general una sanción penal grave²³⁴. Es decir, para éste autor, no existen los clásicos esquemas de prevención que aquí se vienen esbozando, sino se parte de una prevención genérica que pretende inhibir la incidencia delictiva a través de acciones concretas para cada tipo de delincuencia, sin embargo, puede destacarse la acotación sobre el efecto de la sanción penal en ambos tipos de delincuencia, pues para ambas da por hecho que existe regulación penal, pero en su dicho, la eficacia en su aplicación es distinta para cada caso.

La eficacia o ineficacia del Derecho Penal parece entonces no ser un motivo suficiente para la ejecución de la tarea policial, pues aunque la coordinación institucional es uno de los discursos que permean la labor de seguridad, lo cierto es que cada una de las Instituciones trabaja por su cuenta, pues en el caso de la referida “delincuencia motivacional”, señala el Comisario Español que si reciben castigo, mientras que la “marginal” es menos común que sea castigada, lo que nos lleva a concluir en un primer plano que la labor policial no es suficiente para lograr la prevención, pero tampoco es trascendente la amenaza punitiva para disuadir la actividad delictiva, reflejando el fracaso del modelo clásico de prevención del delito.

García-Pablos de Molina plantea algunas variables que inciden al respecto en la característica inhibitoria del modelo clásico, tales son no solo la amenaza punitiva de forma general, sino la duración del castigo y la prontitud e inmediatez

²³³ *Ídem*.

²³⁴ *Cfr. Ibídem*. pp. 36 – 38

para la aplicación del mismo, es decir, que la sociedad perciba la eficacia del sistema de justicia penal, pues en gran medida la posibilidad de evadir la sanción puede ser un motivo suficiente para que el sujeto potencial decida ejecutar la conducta²³⁵.

El modelo policial descoordinado Institucionalmente al emprender acciones preventivas, basa su actuación en la “disuasión” comprendida ésta como el *“influir sobre la voluntad del delincuente para que renuncie a su acción antisocial”*²³⁶, en la que el objetivo de la policía se focaliza en mantener el orden y la paz social, así como reestablecerlo en los casos que sean necesarios, lo que hace que sea ampliamente criticada esta labor, pues la prevención del delito ejecutada por los cuerpos policiales termina siendo estrictamente una labor de disuasión, en la que se pretende que mediante la presencia policial se inhiba la consumación de determinados actos antisociales así calificados por la ley, es decir, se pretende reaccionar a través de la disuasión que evite la ejecución de la problemática ya existente social y normativamente, pero que en caso de suscitarse éstos eventos, la disuasión reactiva pasa a ser una reactiva disuasión, sin que la ejecución de una detención policial garantice que la persona no reincida, pues ello dependerá de la eficacia de otras Instituciones ajenas a los cuerpos policiales.

Esto permite observar que el campo de actuación policial continúa siendo limitado, pues tal parece que su función se circunscribe a proveer de insumos al aparato de justicia penal en que, si la persona puesta a disposición de la autoridad competente obtiene su libertad por diversas causas aun siendo culpable, no será un hecho reprochable a los cuerpos policiales en su afán de prevenir el delito, pues muy probablemente se presente un caso de reincidencia que fomentará que el círculo vicioso se repita una y otra vez, fingiendo estadísticamente que desde la óptica Institucional se trabaja permanentemente a favor de la sociedad, sin intimar en detalles de eficiencia y eficacia.

²³⁵ Cfr. García-Pablos de Molina A., *Op. Cit.* pp. 519 – 522

²³⁶ Ramírez, A., *Op. Cit.* p. 40

Lo que he denominado como disuasión reactiva en sí no es una ocurrencia policial, sino que parte originalmente de la Teoría de la disuasión, la cual se describe como *“la evitación por parte de los ciudadanos de una conducta dada como consecuencia de la consideración anticipada de los efectos negativos asociada con las sanciones formales e informales”*²³⁷, es decir, la sociedad conoce qué conductas están tipificadas y cuál es el castigo que amerita la tipicidad de las mismas, pero no solo ello, sino que también existen sanciones informales que pueden o no tener suficiente peso para inhibir la conducta delincuencia, tales como las que William Hawkins agrupa en tres conjuntos, *“el estigma de la detención, los costes en términos de relaciones sociales, y los costes en términos de su implicación en oportunidades vitales”*²³⁸. Como resultado, la disuasión es entonces la herramienta que por antonomasia emplea el sistema de justicia penal echando mano en primera instancia del Poder Legislativo como creador de la amenaza punitiva, y de los cuerpos policiales como ejecutores, relegando la tarea policial a una simple labor reactiva disuasiva de caza delincuentes que poco contribuye a reducir la cifra delictiva.

Las acciones policiales tanto a nivel normativo como operativo están limitadas, por una parte su presencia puede considerarse “preventiva” si es que cabe la acepción, pero si los argumentos esgrimidos resultan válidos, la consumación constante y reincidente de la delincuencia tanto marginal como motivacional continúa reproduciéndose en buena medida por la impunidad que el modelo de justicia penal significa, ello sin contar los efectos que el discurso derecho humanista ha permeado en la ejecución de las labores policiales; dejando entonces un mínimo margen de operatividad donde sus acciones preventivas han redundado una y otra vez en determinadas estrategias tales como el aumento del número de agentes de policía, el incremento de éstos patrullando en la calle, la investigación de forma general de los delitos, así como la respuesta inmediata a las llamadas de

²³⁷ *Ibidem.* p. 39

²³⁸ *Ibidem.* p. 40

emergencia policial, acciones que han sido cuestionadas por diversos autores²³⁹, y cuya eficacia no ha sido comprobada. Tan solo para muestra, el caso del tiempo de respuesta en las llamadas de auxilio fue motivo de investigación, y se cuestionaba el por qué el empleo de coches patrulla no producía efectos tanto ni los índices de satisfacción ciudadana, ni en el esclarecimiento de delitos, de lo que resultó una conclusión no por menos interesante, pues la eficacia de éstas variables se veían condicionadas por el factor “tiempo”, una condicionante es la brevísima duración de segundos y apenas minutos en la ejecución de una conducta ilícita; otra condicionante es el tiempo de la respuesta policial; y finalmente la condicionante más importante no radicaba ni en el ejecutor de la conducta ni en la Institución policial, sino en el tiempo que el ciudadano tardaba en realizar la llamada de emergencia, pues normalmente la misma se realiza una vez ejecutado el hecho, lo que hace que la figura de la prevención sea nula, pues por más rápida que resulte la actuación policial²⁴⁰, la condicionante principal recae fuera de su esfera de competencia, es decir, en el ciudadano.

Estos argumentos pueden dar el claro reflejo que la prevención del delito de forma autónoma por los cuerpos policiales no es suficiente, y quizá tampoco lo sea la coordinación ceñida a nivel Institucional como se ha planteado en México, pues como se analizó en el primer capítulo de esta obra, se ha demostrado que el número de policías desplegados no guarda una relación directa con una alza o disminución en la incidencia delictiva, ni así tampoco la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en México que involucra áreas de los tres órdenes de gobierno han conseguido resultados relevantes a través de la coordinación Institucional que lleva innovándose permanentemente desde la década de los años 90.

El caso mexicano, sufrió un sisma en el año 2008 que generó un cambio de paradigma para el Sistema de Seguridad y Justicia pues pese a los esfuerzos normativos realizados en la década anterior con el ya referido Sistema Nacional de

²³⁹ Cfr. Medina Ariza, J. *Op. Cit.* pp. 379 – 389

²⁴⁰ Cfr. Redondo S. y Garrido V., *Op. Cit.* pp. 915 – 916

Seguridad Pública, fue la reforma a nivel constitucional del año 2008, la que ha propiciado un cambio radical que incluye cuatro subsistemas a saber, el de Seguridad Pública, el de Procuración de Justicia, el de Impartición de Justicia, y el Penitenciario, todos funcionando unísonamente y en que cada uno de ellos representa un engranaje para el sistema, de lo que si alguno no opera adecuada y coordinadamente significará el fracaso para el subsecuente, sin embargo, pese a que todos tengan un valor muy significativo para adecuado funcionamiento de la reforma, es el de Seguridad Pública quien encabeza el inicio del sistema en su conjunto, de lo que se colige que de cierta manera su ineficacia en la labor preventiva del delito, puede ser responsable de dotar de insumos para que los siguientes subsistemas trabajen y demuestren su efectividad, como lo dice el jurista inglés Daniel Brennan, *“el camino más importante (en el nuevo sistema procesal penal) para eliminar el crimen es con la policía... en último lugar el juicio y los jueces*²⁴¹”.

¿La prevención del delito es entonces un fracaso?, hasta este punto todo parece indicar que no ha sido el mejor modelo preventivo, pues lejos de la carga de esa responsabilidad adjudicada a la Policía o a Jueces, tal parece que la amenaza punitiva viene a ser la generadora de la labor preventiva, pues en caso de que una conducta no esté tipificada por algún ordenamiento, se impide la labor de Policía y en mayor razón de los Jueces, aunado a que la manifestación de éstas conductas deben ser públicas casi en su mayoría, tal y como ocurriría en la fabricación de una bomba casera, dado que tal conducta no está tipificada y en razón de que la misma se encuentra dentro de una propiedad privada, los cuerpos policiales aún pese a tener conocimiento de su existencia (aportado generalmente por la sociedad) no pueden realizar ninguna acción contra su fabricante y poseedor, por lo que deberán esperar a que el sujeto la emplee contra algo o alguien, e incluso que la misma produzca alguna de las conductas señaladas como delito, porque su detención por

²⁴¹ Orellana Wiarco, O., *Seguridad Pública. Profesionalización de los policías*. Editorial Porrúa, México, 2010, p. 43

su fabricación e incluso posesión y traslado no daría lugar a una sanción punitiva en todos los casos, ello dependiendo de la codificación del lugar en que se trate.

Todo lo anterior se desarrolla a nivel Institucional, por lo que la culpabilidad o reproche en el incremento de las cifras delictivas puede hacerse al Estado, pues en ningún momento se ha plasmado la intervención de la sociedad en la prevención del delito, ésta es solo un espectador de la ejecución de la tarea preventiva, pero no se le da el lugar preponderante dentro del diseño de las estrategias, algo similar a lo que ocurría en el modelo inquisitorio de justicia penal, en que la contienda judicial se desenvolvía básicamente entre el Ministerio Público y el imputado, lo que Zaffaroni ha denominado como la “confiscación de la víctima²⁴²”, “verticalizando” a la sociedad en su trato con el Estado, pues es éste quien determina de arriba hacia abajo que se sanciona, como se castiga, investiga, y para el caso que nos ocupa, también es éste quien determina en todo momento como se previene su consumación, dejando de lado la intervención de la sociedad en la mejora de los modelos preventivos, lo que sucede al contrario cuando se “horizontaliza” cualquier política como es la de prevención, ya que permite la cooperación proactiva de la sociedad con el Estado en su diseño y evaluación, colocando en un plano de igualdad a estos protagonistas.

Puede apreciarse que desde el sesgo fáctico, los resultados de la prevención del delito en México no han sido satisfactorios hasta el momento, sin embargo, el aparato preventivo no proviene del todo de una improvisación, responde en sí a las clasificaciones dogmáticas que para el efecto se han diseñado, de lo que se derivan tres tipos de prevención a saber: primaria, secundaria y terciaria.

La prevención primaria actúa de forma etiológica, por lo que su efectividad es poco cuestionada, pues al avocarse a las causas y raíces del conflicto, desecha la figura de la disuasión que ya hemos comentado, sin embargo, la limitante a éste tipo de prevención también denominada como “genuina” es el término en que se

²⁴² Cfr. Zaffaroni E., *Op. Cit.* p. 21

materializan sus resultados, pues tales son a mediano y largo plazo, lo que la hace poco atractiva para su instrumentación desde el enfoque político²⁴³, y su objetivo se centra en la población de forma general y también los entornos físicos²⁴⁴.

La prevención secundaria se centra en aquellos conflictos que se han exteriorizado, es decir, ya existe un problema criminal y el mismo se ha manifestado, el análisis etiológico ya no está presente, y las tareas de prevención se centran ahora en aquellos grupos que se consideran vulnerables tanto para ser víctimas del problema criminal como aquellos que pueden ser protagonistas del mismo²⁴⁵, momento en el que se polariza la tarea preventiva, ya que ello nos conduce a dividir a la sociedad en lo que ya hemos señalado como los “respetables” y los “peligrosos”, dando un sesgo totalmente policial, pues es en ésta clasificación en donde la disuasión adopta un papel protagónico.

Finalmente cuando la disuasión no ha logrado alcanzar el objetivo de evitar la consumación de éstos problemas criminales, la última clasificación de la prevención es la terciaria, la cual se centra en sujetos bien identificados, aquellos que han ejecutado un ilícito así calificado por la ley, y que además ya han sido sentenciados, pues el objetivo de ésta prevención es evitar la reincidencia desde el ámbito penitenciario²⁴⁶, sin embargo, debe tomarse en cuenta que ante el fracaso de éste, es muy probable que el sujeto en cuestión vuelva a ser objeto de la prevención secundaria, ello sin contar lo que ya se ha expuesto sobre el vacío preventivo que ésta clasificación ha dejado representado por la eficacia o ineficacia del modelo de justicia penal, pues en gran medida, su eficacia es la puerta para que la prevención terciaria ejecute su tarea en éstas personas.

La prevención del delito al menos en el caso mexicano se ha centrado de forma tradicional en la prevención secundaria y terciaria, pero si estos modelos no

²⁴³ Cfr. García-Pablos de Molina A., *Op. Cit.* p. 514

²⁴⁴ Cfr. Iglesias Machado, S. Et. Al. *Op. Cit.* p. 159

²⁴⁵ Cfr. García-Pablos de Molina A., *Op. Cit.* p. 515

²⁴⁶ Cfr. *Ibidem.* pp. 515 – 516

han brindado una respuesta adecuada para reducir la incidencia delictiva, emana un nuevo planteamiento a resolver, ¿Cuál puede ser un modelo preventivo eficaz?, la respuesta a tal cuestionamiento es compleja, pues no necesariamente se requiere un modelo pre constituido, sino que más bien pueden retomarse experiencias exitosas y amoldarlas a la situación concreta de una determinada región.

Cuando se planteó en párrafos anteriores las ideas sobre verticalidad y horizontalidad de la prevención del delito, ésta figura tiene una injerencia prevalente de tipo vertical, pero para hacer que éste modelo trastoque la esfera de la horizontalidad sin dejar en manos de los ciudadanos el peso de las tareas de seguridad que por obligación corresponde al Estado, requiere del apoyo de estrategias concretas que prevean no solo la prevención de la delincuencia, pues como ya se ha esbozado, ésta se comprende como *“el conjunto de actos antisociales que atacan bienes o derechos que están protegidos específicamente por la Ley a través de una tipificación y sanción penal²⁴⁷”*, sino que se avoquen a la etiología del crimen.

Si partimos de las características de los modelos securitarios de tipo preventivo-reactivos ya descritas en capítulos anteriores, la prevención del delito se adecua con perfección al esquema de Seguridad Pública en que la característica prevalente es la de reacción sobre prevención, siendo ésta prevención lo que hemos denominado como una “reacción disuasiva” sobre la sociedad, polarizándola en grupos de buenos y malos, y en que la política criminal de prevención del delito es de tipo horizontal; por lo que si la intención es innovar en un modelo en que la prevención pura (etiológica) sea la característica prevalente, se requiere pulir la política genérica de prevención del delito dentro de un modelo tal y como podría ser el de Seguridad Ciudadana.

El circunscribir la prevención del delito y la exclusión de la sociedad dentro de ésta tarea, no como responsable pero si como coadyuvante o *“asociado integral*

²⁴⁷ Ramírez, A., *Op. Cit.* p. 35

y esencial en todas las fases²⁴⁸” hace que ésta política resulte ineficaz, dado que el modelo securitario como es el de México es meramente reactivo, lisa y llanamente prevención secundaria y terciaria, por tanto es necesario dar un verdadero giro preventivo para regresar a la prevención primaria.

Analizaba al inicio del subtema algunas aportaciones de Alessandro Baratta y Santiago Redondo y así también se reflexionaba sobre lo público y lo privado de los actos de incivilidad en que aquellas situaciones problemáticas privadas, habitualmente no son objeto la prevención del delito, en razón de que las mismas se traducen en conductas pre-delictivas, siendo los medios de control social informal los primero en pretender solucionarlas, sin embargo, la actuación institucional no puede ni debe actuar sola, debido a que resulta necesario alimentarse de la información que le provea la sociedad de manera individual o colectiva para prevenir eficazmente la violencia, pues tenemos sendos ejemplos de casos concretos en que la intervención policial puede evitar connatos de violencia que devengan en delitos, así lo expone Santiago Redondo al señalar tan solo algunas de las diversas situaciones que sin configurar un delito, pueden ser acciones preventivas tales como la intervención en disputas vecinales, domésticas, de salud mental, hechos de tránsito, desorden público, entre otros²⁴⁹, en que en muchos de los casos pueden tratarse aún de conductas pre-delictivas que pueden ser neutralizadas con eficacia.

Precisamente derivado de argumentos como los ya analizados, es que la prevención del delito a partir de la evaluación se recompone constantemente generando modelos concretos de prevención que no atiendan exclusivamente al delito, sino a su etiología también, y que en algunos casos sean incluyentes de la sociedad.

El Doctor Juan Medina Ariza de la Universidad de Manchester, ha clasificado algunos modelos de prevención, partiendo del clásico que ya hemos analizado, en que la prevención se consigue a través del castigo estatuido por el Estado por medio

²⁴⁸ Del Valle Martínez. A., *Op. Cit.* p. 69

²⁴⁹ *Cfr.* Redondo S. y Garrido V., *Op. Cit.* pp. 902 – 903

del Derecho Penal; en un segundo modelo, ya habla de la prevención comunitaria, la cual atiende a la etiología del delito; el tercer modelo asiste a la intervención de la infancia y la juventud; y finalmente señala un modelo adicional que es el de la prevención situacional que se centra en reducir la oportunidad del crimen²⁵⁰ sentado básicamente en modificar el ambiente y reducir los beneficios y recompensas para el delincuente²⁵¹. De éstos modelos, el segundo y el tercero no son exclusivos de las corporaciones policiales como lo es el clásico, pues además de conllevar una coordinación interinstitucional, también incluyen la participación de la comunidad en el desarrollo de éstas tareas.

Al respecto comparto el concepto del enfoque policial hacia la comunidad de Marcel-Eugène LeBeuf del Colegio Canadiense de Policía, que señala:

“A través de este nuevo enfoque, la policía promueve y apoya las iniciativas y capacidades de la comunidad para conseguir entornos atractivos y para proteger al público de los predadores. Este concepto está basado principalmente en una nueva forma de relación entre la policía y los residentes del vecindario, orientada a proteger y mejorar constantemente la calidad de vida privada y pública de los ciudadanos²⁵²”

Precisamente apoyado en éstas teorías y reflexión, es que puede concluirse parcialmente que la prevención social de la violencia es una tarea comunitaria e interinstitucional de tipo horizontal, en que la eficacia de la misma puede partir del esfuerzo colectivo y no marginado a una sola Institución que por antonomasia ha sido la policial, en virtud de que los esfuerzos normativos no siempre son lo esperado pues el ostracismo legislativo se ve rebasado por la realidad social, no puede desdeñarse la idea de convertir una política criminológica en una materialidad formal de tipo normativa.

²⁵⁰ Cfr. Medina Ariza, J. *Op. Cit.* pp. 28 – 29

²⁵¹ Cfr. *Ibidem.* p. 339

²⁵² Ramírez, A., *Op. Cit.* p. 69

4.3. Reflexión normativo – científica sobre la política de prevención actual en México

Desde el enfoque constitucionalista, se plasmó en las primeras páginas de ésta obra que el modelo securitario de México corresponde al de Seguridad Pública, y aunque derivado del estudio comparado con otros países se coligen sendas lagunas normativas sobre la regulación de ésta figura, partimos de que el esquema de seguridad mexicano es de tipo reactivo, pues aunque en su objetivo descrito en el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución mexicana hace énfasis no solo en la reacción sino también en la prevención:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.”²⁵³

Sin embargo, cabe destacar que el marco normativo supremo mexicano es taxativo, no dejando lugar a dudas o interpretaciones cuando se refiere a “prevención de los delitos”, pues aunque más adelante habla de “sanción de las infracciones administrativas”, ese tema como ya fue analizado también en el primer capítulo, es jurisdicción de las autoridades judiciales municipales alimentadas de insumos (infractores) por parte de los cuerpos policiales.

Por una parte la Constitución mexicana no institucionaliza a los cuerpos policiales de ninguno de los tres órdenes de gobierno existente, pero si enmarca y hasta cierto punto limita la labor de la seguridad pública al normativo, pues queremos suponer que su inclusión en el texto constitucional no fue una simple ocurrencia del legislador mexicano, y se apoyó en un análisis profundo de la dogmática existente para auxiliarse en la redacción de éste precepto.

²⁵³ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit.

Ha quedado manifiesto en éste capítulo que no es lo mismo hablar de “política criminal” que de “política criminológica”, por ende tampoco lo es “prevención del delito” que “prevención social de la violencia”, pues sus características dogmáticas son en esencia distintas, al igual que sus objetos y alcances, lo que el uso indiscriminado de éstas frases generen confusión instrumental, tal y como puede ocurrir en el caso de la represión de una manifestación pacífica considerando que ello atiende a una estrategia de prevención social de la violencia, o a contrario sentido realizar un operativo alcoholímetro en aras de prevención del delito.

Al hacer ésta reflexión, un cuestionamiento que emerge y cuya respuesta no he podido resolver a través de la literatura especializada es si ¿una política criminal o criminológica puede operar al margen de la ley?, y ello lo planteo derivado de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia expedida en 24 de enero de 2012, la cual señala en su artículo primero:

“Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, previsto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”²⁵⁴

Si bien es cierto, el contenido del artículo 21 constitucional establece además de lo ya referido, la Institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo objetivo es la coordinación entre el Ministerio Público y las Instituciones Policiales de los tres niveles de gobierno; debe rememorarse lo analizado en el primer capítulo de esta investigación, sobre qué se entiende por Instituciones

²⁵⁴ Cámara de Diputados, *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, Leyes Federales de México en: <https://goo.gl/8RFcFQ> consultado el 08 de marzo de 2017 a las 21:33 h.

Policiales de acuerdo al artículo quinto fracción X de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

“(...)a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares;²⁵⁵”

Es decir, la coordinación que el renovado Sistema Nacional de Seguridad Pública plantea desde el año 2008 en términos constitucionales es exclusivamente entre el Ministerio Público y los cuerpos policiales mexicanos de los tres órdenes de gobierno, incluyendo a aquellos al servicio del sistema penitenciario; sin embargo, de éstas reflexiones se advierte una probable contradicción entre el objeto establecido en el artículo primero y el artículo tercero de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, cuando se establece lo siguiente:

“Artículo 3.- La planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las Instituciones de Seguridad Pública y demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al cumplimiento de esta Ley, debiendo observar como mínimo los siguientes principios (...)”²⁵⁶

Si se ha establecido que la coordinación para los efectos de ésta ley, se realizan en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuyos actores involucrados a nivel constitucional son exclusivamente el Ministerio Público y las Instituciones Policiales de los tres órdenes de gobierno, no es posible que el artículo transcrito *ut supra* disponga un involucramiento de las Instituciones de Seguridad Pública, pues

²⁵⁵ Cámara de Diputados, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Op. Cit.

²⁵⁶ *Ídem*.

aunque ello sea correcto desde el punto de vista teórico para el diseño de políticas preventivas, normativamente no lo es, véase el siguiente comparativo:

* Esquema 10

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública Artículo 5 ²⁵⁷	
VIII.	<i>Instituciones de Seguridad Pública: a las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal;</i>
IX.	<i>Instituciones de Procuración de Justicia: a las Instituciones de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales, policías de investigación y demás auxiliares de aquel;</i>
X.	<i>Instituciones Policiales: a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares;</i>

Elaborada por el autor con información de: Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Bajo esta perspectiva, el texto constitucional señalaría literalmente para la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “la coordinación entre las Instituciones de Seguridad Pública”, pero por alguna razón para el legislador mexicano no fue necesario ampliarlo en éstos términos, dando como resultado lo que se ha sostenido en líneas anteriores, en que la Ley no puede ver más allá de lo que la Constitución fue omisa.

Continuando con el análisis del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de las cinco bases mínimas de operación establecidas por la Constitución mexicana destacan para ésta investigación dos a saber:

²⁵⁷ *Ídem.*

“c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.²⁵⁸”

Se observa entonces que la Constitución es coherente en su redacción, pues tanto al señalar el objetivo de la seguridad pública, como al establecer las bases mínimas de operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es ateste al señalar el término “prevención de delitos”, y en la conformación del Sistema Nacional, encarga dicha tarea al Ministerio Público y en términos generales a la Policía mexicana, dando por hecho que existen cuerpos de ésta índole en los tres órdenes de gobierno.

Si esto es así, el modelo de prevención para México corresponde a lo que se ha descrito como prevención secundaria y terciaria, dejando de lado el enfoque etiológico del crimen, buscando respuestas a corto y mediano plazo, lo que irremediablemente como ya se mencionó, hace que el ciclo de operación se repita una y otra vez, pues no existen resultados concretos que hagan al menos suponer que las tareas de prevención en México den algún tipo de resultado eficaz.

Otro aspecto que es digno de mención es la verticalidad de la política, pues las bases constitucionales presuponen ello, ya que el monopolio en el diseño de las mismas son exclusivas del Sistema Nacional, horizontalizándose a través de la evaluación de las mismas una vez que éstas se han puesto en marcha, lo que hace un tanto ambiguo el modelo preventivo mexicano desde la óptica dogmática, sin embargo, esta mínima participación puede parecer un cierto avance social y la antesala para un modelo comunitario.

²⁵⁸ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit.

En el primer capítulo de ésta obra se planteaba la ausencia de atribución explícita del Titular del Poder Ejecutivo Federal en México para tener el mando sobre un cuerpo policial, que de facto se realiza sobre la actual Policía Federal, y se citaba para dilucidar ésta obscuridad de la ley al constitucionalista Felipe Tena Ramírez cuando él señala que el reglamento es a la ley, lo que ésta a la Constitución²⁵⁹, reflexionando por analogía que una ley tampoco puede ver aquello en que la Constitución fue ciega u omisa, pues pese a que la Constitución contenga normas generales cuyas particularidades son objeto de leyes reglamentarias que determinen su alcance y ejecución, el caso que aquí se menciona entre la Constitución mexicana en su artículo 21, y la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia difieren ampliamente en su contenido doctrinal, pues la prevención del delito es distinta a la prevención social de la violencia y la delincuencia, ambas persiguen casi un mismo objetivo, pero además lo hacen siguiendo instrucciones diferentes. Mismo caso podría darse en algunos otros países como Chile o Colombia por mencionar algunos, en que su modelo constitucional de seguridad es en ambos casos el de Seguridad Pública, sin embargo, la redacción elemental, es decir, la de sus Constituciones, permite un margen de operación que se hace a través de las políticas de Estado que también en ambos casos es de Seguridad Ciudadana, haciendo que ambos modelos se armonicen y se instrumenten adecuadamente, lo que en el caso de México no está ocurriendo.

La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, no obstante con ésta contradicción teórica con la Constitución Mexicana define en su artículo segundo lo que debe entenderse por prevención social de la violencia y la delincuencia, por lo que se ilustra a continuación a través de un comparativo lo distante que resulta una figura de la otra.

²⁵⁹ Cfr. Tena Ramírez, F. *Op. Cit.* p. 462

* Esquema 11, “Comparativo de Prevención”

Prevención del Delito	Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
<i>“Desde el sector doctrinal (se) identifica la prevención con el mero efecto disuasorio de la pena. Prevenir equivale a disuadir al infractor potencial con la amenaza del castigo, contramotivarle. La prevención en consecuencia, se concibe como prevención criminal (eficacia preventiva de la pena) y opera en el proceso motivacional del infractor (disuasión).²⁶⁰”</i>	<i>“Es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan.²⁶¹”</i>

Elaborada por el autor con información de: García - Pablos de Molina, A., *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos para Juristas*. Séptima edición, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2007. Y Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Ambas definiciones no son atestes en lo absoluto, y aunque si bien es cierto que el plano fáctico es distinto a al doctrinal, éste último enfoque debe servir de base para aquél, pues la ciencia no puede construirse en vano, sino que persigue un fin específico para mejorar la calidad de vida en todos sus aspectos. En la definición que proporciona la ley, rescata un concepto empleado someramente a nivel constitucional que no ha sido analizado en ésta obra, y es el de “políticas públicas”, es decir, habla en términos genéricos y evade la complejidad de “política criminal” y “política criminológica”, sin embargo, el uso de aquél término tampoco es simple e implica una gran carga doctrinal; en términos del Master en *Public Affairs* de la Universidad de Princeton, una buena política pública radica en:

“Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una

²⁶⁰ García-Pablos de Molina A., *Op. Cit.* p. 512

²⁶¹ Cámara de Diputados, *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, *Op. Cit.*

política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

(...)Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmediatista.

Una alternativa a la inclusión de las consideraciones políticas en las políticas públicas es la simple agregación de especialistas sobre algunos temas, o de soportes comunicacionales - incluyendo el uso de cuñas y de encuestas- a las actividades tradicionales del gobierno.²⁶²

Partimos que las políticas públicas tienen como fin responder a alguna necesidad o problemática social, que involucra dos enfoques complejos, pues su elaboración se espera se haga “*democrática e inteligentemente*”²⁶³ como lo señala el Jurista Mexicano Antonio del Valle, sin embargo, el mismo autor señala que la complejidad radica en que “*uno es un proceso político y el otro científico*”, de lo que se advierte que si la misma es producto de un proceso democrático, requiere de la participación activa de la sociedad en su conjunto, pues su exclusión conlleva determinados riesgos, siendo óbice que el Estado busque cuales son los medios más adecuados para garantizar esta participación, situación que sí está contemplada en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, pues en su artículo tercero dispone el trabajo continuo que incluye autoridades de los tres órdenes de gobierno, sociedad organizada y no organizada, así como comunidad académica, todo ello según la *acápita* del mismo artículo para la planeación, programación, implementación, y evaluación de políticas públicas, programas y acciones sobre la materia.

²⁶² Lahera P. E., *Política y políticas públicas*. Serie Políticas Sociales ISSN 1564-4162, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2004, pp. 8 – 9

²⁶³ Del Valle Martínez. A., *Op. Cit.* p. 63

Se ha observado que la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia no corresponde del todo a las bases normativas generales que ha dispuesto el legislador mexicano en la Constitución Política, sin embargo, es claro que al establecer “prevención del delito” fue sumamente genérico, pues el hablar de “prevención social de la violencia” se está considerando un modelo teórico distinto de prevención, situación que ya fue reflexionada en el apartado anterior; no obstante ello, y pese a definir como ya se citó que se entiende por “prevención social de la violencia y la delincuencia”, la ley en comento involucra modelos adicionales de prevención que bien pueden considerarse académicamente como especies de la “prevención del delito”, sin embargo, la ley los señala en el artículo sexto como ámbitos para la aplicación de la “prevención social de la violencia y la delincuencia”, disponiendo cuatro “ámbitos” a saber: social, comunitario, situacional, y psicosocial.

El legislador mexicano al elaborar éste instrumento normativo pasó por alto a la doctrina en su máxima expresión, pues no solo los establece como ámbitos de aplicación de la prevención social de la violencia y la delincuencia, sino que además elabora una mixtura entre los cuatro “modelos”, pretendiendo que se ejecuten en los términos que la misma ley dispone; son meras semblanzas genéricas e incluso incompletas de los modelos preventivos que la doctrina ha establecido, tal y como se reflexionará brevemente.

Las Políticas sociales no han escapado de la controversia en su inclusión en los modelos securitarios, y así lo han visto algunos autores reconocidos como Alessandro Baratta, quien habla de la “*criminalización de la política social*”²⁶⁴ cuando ésta última se interconecta con la política criminal, es decir, con el instrumento encargado de reducir la delincuencia a través de un modelo reactivo, añadiendo que “*la orientación de la política criminal hacia la política de seguridad o hacia la política social es una falsa alternativa*”²⁶⁵, pues la crítica radica en que de conformidad con la Teoría de la constitución de los estados sociales de derecho, la política social

²⁶⁴ Baratta A., *Op. Cit.* p. 8

²⁶⁵ *Ídem.*

atiende a una concepción integral de la protección y de la seguridad de los derechos en el que se incluyen derechos tales como económicos, sociales, y culturales. Sin embargo pese a ello, se observará a continuación como “resuelve” estos dilemas de forma legislativa:

“Artículo 7.- La prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito social se llevará a cabo mediante:

I. Programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano;

II. La promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión;

III. El fomento de la solución pacífica de conflictos;

IV. Estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia respetando al mismo tiempo las diversas identidades culturales. Incluye tanto programas generales como aquéllos enfocados a grupos sociales y comunidades en altas condiciones de vulnerabilidad, y

V. Se establecerán programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo especialmente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad, o afectación.²⁶⁶”

Puede apreciarse que lo que el jurista genovés señala como una complejidad y una falsa alternativa, para el legislador en el modelo preventivo de México no lo es, pues combina de manera falaz en la ley teorías constitucionales, con teorías propias de la criminología, e incluso se atreve a combinar un tema propio de políticas públicas.

²⁶⁶ Cámara de Diputados, *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, Op. Cit.

El siguiente “ámbito” al que se refiere la ley en cita es el “comunitario”, lo que nos lleva a inferir que se trata de las políticas de prevención urbana como lo define la criminología para juristas, por lo que resulta prudente leer como lo define la ley:

“Artículo 8.- La prevención en el ámbito comunitario pretende atender los factores que generan violencia y delincuencia mediante la participación ciudadana y comunitaria y comprende:

I. La participación ciudadana y comunitaria en acciones tendentes a establecer las prioridades de la prevención, mediante diagnósticos participativos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de su entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y de utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias;

II. El mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos;

III. Fomentar el desarrollo comunitario, la convivencia y la cohesión social entre las comunidades frente a problemas locales;

IV. La participación ciudadana y comunitaria, a través de mecanismos que garanticen su efectiva intervención ciudadana en el diseño e implementación de planes y programas, su evaluación y sostenibilidad, y

V. El fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.²⁶⁷”

Destaca de ésta definición el aspecto de la participación ciudadana, pues el sesgo vertical al que nos hemos referido anteriormente parece desvanecerse con la democratización del proceso preventivo, generando políticas horizontales que ponen en un plano de cierta igualdad a la sociedad y a las Instituciones de Seguridad Pública del Estado, que como ya se refirió son amplias de acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y así lo asiente el Doctor Antonio del Valle cuando asiente que la sociedad “*preocupada por el problema de inseguridad*

²⁶⁷ *Ídem.*

se organiza para coadyuvar con los cuerpos de seguridad en el combate a la delincuencia²⁶⁸”; sin embargo, pese a que esto aparente ser un avance en materia preventiva para México, basta que analicemos los siguientes argumentos del Jurista español Antonio García-Pablos de Molina quien ha detectado que éste modelo preventivo no tiene aún una definición precisa pues dependerá en gran medida del enfoque teórico desde la criminología que se aborde, logrando concentrar sintéticamente diferentes posturas como se aprecia a continuación.

“la noción de prevención comunitaria es poco precisa. En un sentido amplio, se habla de prevención, basada en la comunidad, incluyendo submodelos ... para algunos, (es) prevención integradora, incluyente, que rechaza el castigo y propone alternativas reconciliatorias y de reforma social, concepto en todo caso difuso... Para otros... es sinónimo de seguridad de la comunidad... Se discute, incluso si el concepto de comunidad debe entenderse como medio o como fin, y si aquel equivale a altruismo organizado o a convivencia local.”²⁶⁹

El concepto de prevención comunitaria no es preciso teóricamente hablando, y el señalarlo como un “ámbito” de aplicación de la prevención social de la violencia y la delincuencia, denota un atrevimiento total o quizá un grado de apatía dogmática por parte del legislador mexicano, pues crea una nueva figura cuya aplicación práctica, que dista de algunas acciones emprendidas en otros países como el caso español o norteamericano, que consistieron entre otras en programas de liderazgo comunitario, jardines comunitarios, servicios de asistencia comunitarios, asociaciones de vecinos, así como transformación en general de espacios públicos y de viabilidad comercial²⁷⁰. Las intenciones legislativas tienen que materializarse socialmente y en ello se aprecia un amplio vacío normativo, que aunque el artículo octavo de la ley en cita, puede decirse que está lleno de buenas intenciones, en el

²⁶⁸ Del Valle Martínez. A., *Op. Cit.* p. 69

²⁶⁹ García-Pablos de Molina A., *Op. Cit.* p. 580

²⁷⁰ *Cfr. Ibidem.* p. 581

enfoque integral de la ley, se advierte como un desatino científico ésta redacción legislativa.

El siguiente “ámbito” de aplicación mexicano de acuerdo a su ley de prevención social, es el “situacional”, el cual es uno de los modelos con gran auge no solo de manera fáctica sino también científico, y cuya complejidad radica en el cúmulo de teorías criminológicas que involucra y el enfoque que se le dé a cada una de éstas, lo que requiere un estudio de fondo para su instrumentación a un caso concreto, no bastando una definición somera como se apreciará más adelante. Procedamos a ver el esfuerzo que intentó el legislador mexicano al respecto:

“Artículo 9.- La prevención en el ámbito situacional consiste en modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva, mediante:

I. El mejoramiento y regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial, incluidos los sistemas de transporte público y de vigilancia;

II. El uso de nuevas tecnologías;

III. La vigilancia respetando los derechos a la intimidad y a la privacidad;

IV. Medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de medios comisivos o facilitadores de violencia, y

V. La aplicación de estrategias para garantizar la no repetición de casos de victimización.²⁷¹”

Este tipo de prevención denominada como “situacional”, ha sido objeto de profundos estudios y análisis científicos, y de hecho es considerada como antagónica a la prevención comunitaria que hemos esbozado en los párrafos anteriores, y así lo sostiene el Doctor español Antonio García-Pablos²⁷², lo que sugiere que desde el

²⁷¹ Cámara de Diputados, *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, Op. Cit.

²⁷² García-Pablos de Molina A., Op. Cit. p. 580

enfoque científico no es posible ejecutar simultáneamente el modelo comunitario y el situacional, pese a que persiga en apariencia, un mismo fin.

Este modelo en sí no es considerado por el mismo autor como un modelo en sí en su más estricta acepción, pues más bien se trata de lo que el refiere como hipótesis y teorías desordenadas y fragmentadas que gradualmente se han enmarcado dentro del ámbito situacional, sin embargo, éstas coinciden en el combate a la criminalidad tomando en consideración aspectos tales como la dinámica y la oportunidad del delincuente para la consumación de un ilícito, así como las dimensiones temporal y espacial del delito que se asocian directamente al delito como una operación racional que busca satisfacer determinadas necesidades y objetivos²⁷³.

De manera general, la prevención situacional se considera que “*descansa en la modificación del ambiente para hacer el delito más difícil y arriesgado, así como menos satisfactorio a partir de la reducción de los beneficios y recompensas*”²⁷⁴, definición que aunque breve y aunado con lo señalado en el párrafo *ut supra* nos permite observar que lo mencionado por la ley en comento diverge y converge en cierta medida de lo que ésta considera como prevención en el ámbito situacional, pues se aprecia que se habla de modificación del entorno, convivencia y cohesión social, disminución de factores de riesgos; lo que a simple vista parece adecuado pero no del todo preciso, ya que no se advierte por parte del legislador mexicano una especialización sobre este tipo de prevención, lo hace de forma genérica y no profundiza en una teoría modelo de corte científico, sin embargo se deduce en primera instancia que se enmarca dentro del criterio de la “oportunidad” del delincuente, alejándose por completo de la etiología de la criminalidad.

Las técnicas que científicamente se han reconocido para la prevención situacional han sido clasificadas en cuatro grupos a saber: primero en incrementar el riesgo en la esfera de percepción individual del infractor, que hace mucho más

²⁷³ Cfr. *Ibidem*. pp. 548 – 555

²⁷⁴ Cfr. Medina Ariza, J. *Op. Cit.* p. 339

difícil al delincuente ejecutar la conducta delictiva y con lo que se pretende inhibir su actuar; la segunda consiste incrementar el riesgo en la esfera de percepción del infractor potencial; la tercera que se enfoca a la reducción de ganancia o recompensa que deja al infractor la comisión de un ilícito; y la cuarta que va encaminada a incidir en los sentimientos de culpa del infractor, en que se pretende potenciar el aspecto o condena moral, lo que más bien se refiere a una sensibilización del infractor sobre su conducta ejecutada²⁷⁵.

En el caso del artículo nueve ya citado de la ley en comento, cuando expone como se pretende incidir en el ámbito situacional, sostiene cuatro estrategias a seguir, de las cuales no se aprecia que las mismas se basen en las técnicas ya señaladas, e incluye la no repetición de la victimización, es decir, su objeto no se basa solo en el infractor o delincuente sino también en la víctima, lo que se denomina como prevención victimal²⁷⁶, que aunque es lo suficientemente importante considerar a la víctima, no puede perderse de vista que no es el objetivo científico con que se ha concebido a la prevención situacional.

Al analizar de manera más detallada cada una de las estrategias planteadas en el artículo nueve ya citado, se avoca en cierta medida a la “oportunidad” a la que científicamente las técnicas se refieren y que el Doctor norteamericano Ronald V. Clarke considera que *“los niveles delictivos están determinados tanto por las oportunidades que ofrecen las características físicas y sociales de la sociedad como por las actitudes y disposiciones de la población general”*²⁷⁷. El enfoque de las estrategias planteadas a nivel normativo, atienden en cierto modo a lo que se denomina científicamente como políticas urbanas, más basado en teorías ecológicas y de prevención comunitaria y no precisamente situacional como se pretende falazmente hacer ver en la normatividad mexicana.

²⁷⁵ Cfr. García-Pablos de Molina A., *Op. Cit.* pp. 556 – 558

²⁷⁶ Cfr. *Ibidem.* p. 139

²⁷⁷ Clarke V. Ronald, y Eck E. John, *60 pasos para ser un analista delictivo*. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2008, p. 75

Colegido a lo anterior, el uso de tecnologías aunado a la vigilancia en que se respeten los derechos a la intimidad y a la privacidad señalados en las mismas estrategias del ámbito situacional, corresponden en sí en el campo científico a la prevención comunitaria²⁷⁸, pues su instrumentación va íntimamente ligada a la videovigilancia, cuya regulación aún es omisa en México, pues no hay rastreos científicos sobre el particular por parte de estudiosos mexicanos, pero tampoco una regulación normativa que garantice el debido respeto a la intimidad y a la privacidad, pues en este punto en particular, la instalación de cámaras de videovigilancia en México no está condicionada al impacto o vulneración a la intimidad o privacidad de las personas, sino a aspectos tecnológicos que faciliten su ubicación; y una vez que las mismas son instaladas, se carece de normatividad que regule su uso, tratamiento y depuración; lo que se convalida en que ya que al momento de la elaboración de ésta investigación no existe una sola ley o reglamento que se encargue de éstos aspectos fundamentales.

Ante este panorama se puede advertir nuevamente que el legislador pasa por alto el ámbito científico al momento de elaborar una ley tendiente a reducir la incidencia delictiva en México, situación que puede o no influir en la prevención efectiva del delito, pues en tratándose de ciencias sociales, no es posible experimentar en un laboratorio, sino en la sociedad en su conjunto, haciendo que experiencias exitosas en algunas regiones no lo sean para México, y viceversa.

Finalmente llegamos al ámbito psicosocial señalado por el artículo 10 de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la cual se establece en los siguientes términos:

“Artículo 10.- La prevención en el ámbito psicosocial tiene como objetivo incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad, que incluye como mínimo lo siguiente:

²⁷⁸ Cfr. García-Pablos de Molina A., *Op. Cit.* pp. 297 – 305

I. Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad;

II. La inclusión de la prevención de la violencia, la delincuencia y de las adicciones, en las políticas públicas en materia de educación, y

III. El fortalecimiento de las capacidades institucionales que asegure la sostenibilidad de los programas preventivos.²⁷⁹

En éste último ámbito señalado por la ley, difícilmente se puede encuadrar un correlativo dentro de algún modelo preventivo así reconocido científicamente, aunque en cuanto a lo señalado en la fracción primera bien puede hacer referencia a lo que se analizó en cuanto al concepto de “prevención del delito” en forma general, dado que mencionar elementos tales como el riesgo y la vulnerabilidad, algo similar a lo que se denominaba como los grupos de los “respetables” y los “peligrosos” en que alguno de estos grupos se encuentran en riesgo, pero además son vulnerables a ser autores de un delito o bien, víctimas de alguno, sin embargo, la ley no establece con precisión a cuál de los dos grupos hace alusión, ni define que debe entenderse por encontrarse en situación de riesgo y vulnerabilidad, es decir, no señala riesgo y vulnerabilidad ¿de qué? o ¿por qué?. Por otra parte cuando se dispone en la fracción segunda “políticas públicas en materia de educación”, ésta estrategia corresponde a lo que científicamente se ha denominado como “Prevención a través de la intervención con familias y menores²⁸⁰”.

Finalmente en cuanto al fortalecimiento institucional a que se refiere la fracción tercera, en términos del autor de esta investigación, ello implica no políticas públicas exclusivamente, sino una reforma normativa de fondo que permita reforzar el campo de actuación de las Instituciones para incidir en la reducción de la

²⁷⁹ Cámara de Diputados, *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, Op. Cit.

²⁸⁰ Cfr. García-Pablos de Molina A., Op. Cit. pp. 239 – 246

incidencia delictiva, ya que en la mayoría de los casos, es la ley quien limita sobremanera la actuación Institucional.

De éste breve análisis, se puede concluir que a nivel normativo México mantiene una ausencia de apoyo científico en materia de prevención, pues la contradicción entre los conceptos empleados por la Constitución mexicana en su artículo 21 y la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia es evidente. La contradicción no radica solo en el empleo de conceptos distintos, sino en el campo ideológico y el abuso en el uso de los mismos, haciendo notar que el legislador mexicano poco o nada tomó en cuenta los estudios científicos ya elaborados y experimentados en algunas otras regiones del mundo. Esto denota una ignorancia a nivel normativo, lo que inevitablemente devendrá en malos resultados en sus más bajos escaños legales y sus respectivos ejecutores, si partimos de que el actor protagónico de ésta labor son los cuerpos policiales, pues éstos son el rostro primigenio de la autoridad frente a los ciudadanos, su limitada función atribuida por el marco normativo aunado a una ausencia de estrategias preventivas viables que puedan materializarse, que además son casi por regla general de tipo horizontal como ocurre en los modelos reactivos *vgr.* Seguridad Pública, generan los ingredientes perfectos para obtener insatisfacción ciudadana, pero además la alza en la incidencia delictiva analizados en el primer capítulo de ésta obra confirman que no hay aún resultados palpables que confirmen éxito en la instrumentación de éste marco legal en materia de prevención en México.

CAPÍTULO CUARTO

MODELO POLICIAL MEXICANO

2.1. Antecedentes y crisis del modelo tradicional

El modelo securitario que México mantuvo desde la época prehispánica, colonial, independiente y en gran medida del contemporáneo, se basaba en el “mantenimiento del orden público”, en donde tal y como lo expone el Dr. Octavio Orellana Wiarco, la seguridad pública se traducía en condiciones de paz y armonía social²⁸¹.

Al basarse en mantener tales condiciones, y así como ya ha quedado definida en el capítulo anterior la “seguridad pública”, ésta se traspala en un modelo predominantemente reactivo, mismo que reacciona ante condiciones que tienden a alterar el orden público, pero sin perder de vista que ello se ejecuta a través de la coerción legal que el Estado puede ejercer a favor o en contra de sus gobernados.

Vicenc Aguado I Cudolá, considera al referirse al concepto de seguridad pública, como un servicio público o de interés general, en la que *“se trata de una actividad que tiene conferida la prerrogativa del uso de la fuerza o coacción administrativa y, por tanto, el ejercicio de autoridad pública... es realizada directamente a través de funcionarios públicos que integran las fuerzas y cuerpos de seguridad”*²⁸².

Esta postura podría hacer pensar que la policía representa el único aspecto en que se basa la “seguridad pública”, sin embargo, por lo hasta ahora analizado, puede confirmarse que ello no es veraz. Sin embargo, la tradición no solo mexicana sino también internacional durante un largo periodo llegó a considerar ésta premisa como irrefutable, construyendo alrededor de las policías una “doctrina”, como la de Robert Peel, cuyos nueve principios se traducen en este ejercicio coercitivo del

²⁸¹ Cfr. Orellana Wiarco, O., *Op. Cit.*, p. 66

²⁸² López Sánchez, M. y Marchal Escalona, A. N., *Op. Cit.* p. 34

Estado, así como la función del mantenimiento del orden público, tal y como se puede apreciar a continuación:

“1. La misión básica de la policía es prevenir la delincuencia y el desorden como alternativa a la represión de la delincuencia y el desorden por la fuerza militar y la severidad del castigo legal.

2. La capacidad de la policía para realizar sobre la base de una aceptación pública de la policía, y la actitud de la policía para asegurar y mantener el respeto público.

3. La policía debe estar dispuesta a cooperar con el público en la observancia voluntaria de la ley.

4. El grado de cooperación que puede obtenerse del público disminuye proporcionalmente con la necesidad de utilizar la fuerza física para lograr los objetivos de la policía.

5. La policía busca y preserva al público, y no menos importante es el derecho del público, proporcionando un servicio individual y amigable a todos los miembros de la sociedad, sin importar su raza o posición social; por la cortesía y el buen humor amable; y ofreciendo un sacrificio en la protección y conservación de la vida.

6. La policía debe utilizar la fuerza física en la medida necesaria para garantizar la observancia de la ley o para restablecer el orden sólo cuando se compruebe que el ejercicio de la persuasión, el asesoramiento y la advertencia son insuficientes para alcanzar los objetivos de la policía. Además, la policía debe utilizar sólo el grado mínimo de fuerza física necesario en cualquier ocasión en particular para lograr un objetivo policial.

7. La policía en todo momento debe mantener una relación con el público que da realidad a la tradición histórica de que la policía es el público y el público son la policía. La policía es el único miembro del público que recibe el pago

para prestar atención a tiempo completo a los deberes que incumben a cada ciudadano en interés del bienestar de la comunidad.

8. La policía siempre debe dirigir sus acciones hacia sus funciones y nunca parecen usurpar los poderes del poder judicial vengando a los individuos o al Estado o juzgando con autoridad la culpabilidad o castigando a los culpables.

9. La prueba de la eficiencia de la policía es la ausencia de delito y desorden, no la evidencia visible de las acciones de la policía en el trato con ellos.²⁸³

Estos principios podrían considerarse en sí como un modelo policial, quizá el primer modelo policial de los que hoy día se han venido desarrollando y aplicando, tal y como ya se refirió en el capítulo anterior, estos principios datan de finales del siglo XIX, y corresponden a la Policía inglesa, pero ello no significa que no sigan vigentes, es más, son la base de cualquier modelo policial de la actualidad.

²⁸³ “1. The basic mission for which police exist is to prevent crime and disorder as an alternative to repressing crime and disorder by military force and severity of legal punishment.

2. The ability of the police to perform their duties depends on public approval of police existence, actions, and behavior, as well as the ability of the police to secure and maintain public respect.

3. The police must secure the willing cooperation of the public in voluntary observance of the law to be able to secure and maintain public respect.

4. The degree of cooperation that can be secured from the public diminishes, proportionately, with the need to use physical force in achieving police objectives.

5. The police seek and preserve public favor not by catering to public opinion but by constantly demonstrating absolutely impartial service to the law, in complete independence of policy, and without regard to the justice or injustice of the substance of individual laws; by ready offering of individual service and friendship to all members of the society without regard to their race or social standing; by ready exercise of courtesy and friendly good humor; and by ready offering of individual sacrifice in protecting and preserving life.

6. The police should use physical force to the extent necessary to secure observance of the law or to restore order only when the exercise of persuasion, advice, and warning is found to be insufficient to achieve police objectives. Moreover, police should use only the minimum degree of physical force necessary on any particular occasion to achieve a police objective.

7. The police at all times should maintain a relationship with the public that gives reality to the historic tradition that the police are the public and the public are the police. The police are the only members of the public who are paid to give full-time attention to duties that are incumbent on every citizen in the interest of the community's welfare.

8. The police should always direct their actions toward their functions and never appear to usurp the powers of the judiciary by avenging individuals or the state or by authoritatively judging guilt or punishing the guilty.

9. The test of police efficiency is the absence of crime and disorder, not the visible evidence of police actions in dealing with them.” Gaines K, L. et. al. Op. Cit. p. 6

Desde el primer principio se hace patente la función represiva de la policía, el ejercicio legítimo de la violencia que el Estado, a través de estas corporaciones puede detentar en contra de los gobernados, cuando éstos con sus acciones alteren el orden público, haciendo referencia con ello, de preservar el interés colectivo sobre el particular, manteniendo una actitud imparcial sobre la justicia o no de lo cometido, haciendo de esta manera notar que la policía no podría prejuzgar sobre la licitud de las conductas desplegadas; y también autorizando en la medida de correspondencia, el uso de la fuerza que éstas tienen autorizado atendiendo al caso concreto. Todo lo anterior, con un objetivo particular, el cual es intrínsecamente el mantenimiento del orden público y a su vez, la “seguridad pública” como se concebía en aquel momento histórico, pero que a la actualidad en casos como el mexicano, continúa funcionando bajo el eje rector de la función policial.

Para el caso mexicano, no puede pasar por alto que ésta función a nivel constitucional de 1917 y vigente aún, tuvo su aparición mucho antes que la seguridad pública, frase la cual se inscribió dentro del catálogo de entonces garantías individuales (desde 2011 en México Derechos Humanos), en el artículo 21, en el año de 1994, propiciando diversos cambios normativos a posteriori y que a la fecha continúan. No es óbice mencionar que la frase “policía” se inscribió años antes en 1983 en el artículo 115, en donde se otorgó a los Municipios de “seguridad pública y tránsito municipal” y “policía preventiva”²⁸⁴, sin embargo, éstos, no eran parte de la prerrogativas de los gobernados, ni tampoco se definía lo que ambos debían considerarse, sino que se daba por hecho la comprensión de éstos conceptos.

Lo anterior se convalida en razón de los antecedentes históricos que en el México independiente se vivieron al respecto, la tradición muestra que a través de diversos ordenamientos, se pretendió regular a los cuerpos policiales sin tomar en cuenta su importancia y trascendencia que a nivel constitucional requería, puesto

²⁸⁴ Cfr. Muñoz Castellanos, J., *La función de investigación de las policías conforme al nuevo modelo policial y su normatividad federal*. Editorial Flores, México, 2016, pp. 72 - 73

que de ésta manera, quizá su tratamiento hubiese sido mucho más especializado. Fue únicamente el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856, el único documento que consideró a la “seguridad pública” como parte de las garantías individuales de los gobernados, sin embargo, este texto no menciona en lo absoluto a “policía”, sino únicamente a una “autoridad política”, sin precisar quien o quienes podrían fungir como tal, hecho que por interpretación podría aludir a la policía o al Ministerio Público, puesto que una de las funciones conferidas a esta autoridad era la de poner a disposición del Juez de la causa a los detenidos en un periodo de sesenta horas²⁸⁵ (se interpreta que posteriores a la detención). Este ordenamiento, aunque con relevancia para el tema que se aborda, tal y como lo indica su nombre, fue de tipo provisional, y su vigencia se vio interrumpida por la Constitución Mexicana de 1857, cuyo texto no retomó la seguridad pública como garantía individual.

A decir de una de las versiones oficiales sobre la inaplicabilidad del Estatuto, y el hecho de no retomar en la Constitución Mexicana de 1857 una garantía tan importante como la “seguridad pública”, responde a las condiciones sociales que la sociedad mexicana enfrentaba en aquel momento, en la que de una población de aproximadamente doce millones de habitantes, su mayoría correspondía a campesinos radicados en zonas rurales con altos niveles de analfabetismo, y un estilo de vida basado en tradicionalismos²⁸⁶, lo que impedía en buena medida su aplicabilidad, pero no por ello, justificaría la omisión de tal función pública dentro del catálogo de garantías individuales que debía observar la Constitución Mexicana de 1857, puesto que, si se retoma las consideraciones hechas en el capítulo anterior sobre la “seguridad pública”, ésta representa la condición básica de la conformación de un Estado, y la misma no quedaría entonces a merced de la voluntad legislativa, si estamos en un verdadero régimen de Estado de Derecho.

²⁸⁵ Cfr. Ibídem. pp. 45 - 46

²⁸⁶ Cfr. Secretaría de Seguridad Pública, *El Nuevo Modelo Policial*. Gobierno Federal, México, 2008, p. 6

Bajo esta perspectiva, la seguridad pública centró su ejercicio fáctico en la función que las policías desarrollaban, sin tomar en cuenta especialización ni actualización ante diversos factores emergentes que los tiempos traen consigo, conllevando entonces el modelo a una crisis de lo que puede denominarse una “escalada criminal”, en donde la Policía se ve rebasada en suma por la organización, especialización, y equipamiento de la delincuencia, mientras que las corporaciones continúan trabajando de la misma forma.

Centrándonos en el México del siglo XX, a partir de la Constitución Política de 1917, el modelo policial continuó desarrollándose sobre la base de la practicidad, y es el “principio de habilidad y sagacidad del delincuente para la comisión del ilícito” el que predominaba originalmente en la relación “Policía – Delincuencia”, hasta aproximadamente la década de los años sesenta, en donde las ciudades que concentraban un número mayor de ilícitos eran Guadalajara, Monterrey, y el entonces Distrito Federal, ello debido quizá en buena medida, por su concentración demográfica. Esta tendencia, aunque constante, comienza a tomar un rumbo distinto en la década de los años setenta, y muy en particular en los años ochenta, en donde los delitos contra la salud se incrementan en más de 400%, haciendo notar la presencia de la denominada delincuencia organizada²⁸⁷.

Estos datos, pueden explicarse de una forma localista, pero sin perder de vista el escenario internacional que propició la aparición de formas cada vez más complejas de delincuencia organizada en México que escalaran a las corporaciones policiales basadas en la practicidad y tradición de su función. Si se parte de la premisa del auge de la “mafia italiana” en los Estados Unidos de Norteamérica, que en buena medida contribuyó al desarrollo de un doble discurso de aquél país hacia el mundo, en donde por una parte imperaba la prohibición a diversos productos y con ello la persecución de la mafia por el tráfico de los mismo, y por otro, el apoyo al desarrollo de ésta con fines económicos y políticos, nos da como resultado el

²⁸⁷ Cfr. *Ibíd.* p. 7

inicio de una nueva delincuencia que no se basaría más en el principio de habilidad y sagacidad.

La prohibición del discurso norteamericano se convirtió en la antítesis de la mafia, lo que llevó entonces a que ésta, continuara especializándose cada vez más, así tenemos el caso de la prohibición de venta, importación y fabricación de bebidas alcohólicas en Estados Unidos de Norteamérica a través de la Ley Volstead en el año de 1919, misma que propicia su tráfico y control por parte de las mafias, pero también hace que personajes como Arnold Rothstein, dueño de un lujoso casino en la ciudad de Nueva York a principios de siglo XX, en el que las ganancias obtenidas eran empleadas por él mismo, para financiar cuanto negocio ilícito se pusiera a su consideración y le permitiese tanto obtener ganancias, como “pasar un buen rato”.

Así es como este personaje, financia la primera operación de venta ilegal de alcohol en Estados Unidos de Norteamérica, en calidad de jefe e inversionista, trayendo barcos europeos cargados en su totalidad de alcohol, y trasladando éstos en una serie de lanchas que pudiesen evadir a la justicia, aunado a la batalla legal que financió directamente ante los Tribunales norteamericanos al invocar la quinta enmienda para revertir el efecto de la citada ley²⁸⁸. Este es tan solo un ejemplo de lo que la prohibición, en este caso de alcohol, generó en la mafia, pero más tarde lo sería también la prohibición de drogas no solo en territorio norteamericano, sino a nivel internacional lo que auspiciaría la escalada criminal sobre las corporaciones policiales.

El fenómeno de la delincuencia organizada especializada en el tráfico de drogas y el correlativo incremento en delitos contra la salud que México presencié a partir de la década de los años setenta, que propició en buena medida el fracaso del modelo policial de la practicidad mexicana en la materia, son hechos que deben estudiarse como causa – efecto.

²⁸⁸ Cfr. Durden Smith, J., *Historia completa de la mafia*. Grupo Editorial Tomo, México, 2013, pp. 59 - 62

En este sentido retoma gran importancia reconsiderar la legalidad de las drogas en México a principios de siglo XX, mismas que eran en cierta medida empleadas bajo alguna circunstancia medicinal, pero que sin embargo, ello no representaba la ausencia de adicción a las mismas por un determinado sector de la población mexicana. Mientras en México gran cantidad de drogas eran legales en su comercialización, el vecino país de Estados Unidos de Norteamérica, gradualmente iniciaba en el mismo siglo una prohibición de determinados narcóticos. Si se retoma la premisa de prohibición es igual a mafia, este nuevo negocio represente una oportunidad para la mafia, que veía cercado su mercado no solo en territorio norteamericano sino también en centro y Sudamérica.

El caso mexicano de la prohibición de drogas, tiene algunos antecedentes clave para comprender el tema de la prohibición²⁸⁹:

* Esquema 12, “Cronología de regulación de Narcóticos en México”

AÑO	DISPOSICIÓN
1920	Autoridades sanitarias emiten las primeras disposiciones sobre cultivo y comercio de productos que degeneren la raza. (entre ellas la marihuana)
1923	Presidente Álvaro Obregón prohíbe la importación de todos los narcóticos.
1925	Presidente Plutarco Elías Calles fija las bases para importación de opio, morfina, cocaína y otras drogas.
1926	La disposición anterior incluye la adormidera.

²⁸⁹ Cfr. Valdés Castellanos, G., *Historia del Narcotráfico en México*. Tercera reimpresión, Aguilar, México, 2013, pp. 35 - 70

1930 - 1932	Presidente Pascual Ortíz Rubio, impulsa reformas al Código Penal para sancionar posesión, venta y consumo de estupefacientes.
1940	Presidente Lázaro Cárdenas del Río, emite el efímero Reglamento de Toxicomanía.

Elaborada por el autor con información de: Valdés Castellanos, G., *Historia del Narcotráfico en México*. Tercera reimpresión, Aguilar, México, 2013

Estos datos muestran que la prohibición de drogas en México tiene en sí una fecha de nacimiento, que tienen correlación con la escalada criminal ya expuesta. De ésta fecha, surgen personajes poco reconocidos en la historia del narcotráfico mexicano y que fueron pieza clave, tales como el empresario mexicano Jorge Asaf y Bala, mejor conocido como el “Al Capone de México”, importante traficante de heroína en México, que no solo suministraba a territorio norteamericano, sino a la población adicta mexicana, ganancias de las cuales se contribuyó en buena medida a la aparición de bancos extranjeros inmunes de inspección por las autoridades centrales, de los que se sabe cuadruplicaron sus actividades en los años setenta y ochenta, y así también el nombre de Michele Sindona, quien fue llamado el banquero de la Mafia²⁹⁰.

Estos datos, explican en cierta medida el incremento de presencia de delincuencia organizada en México, la escalada criminal, y el incremento en los delitos contra la salud, que propiciaron entre otros factores, el fracaso del modelo policial de la facticidad mexicana. Al respecto, cabe hacer una precisión sobre el particular caso de la delincuencia organizada, y es que retomando las conclusiones del capítulo anterior, ésta figura delictiva cuenta con una dualidad en su combate, dada su complejidad puede ser motivo de tratamiento de la seguridad pública, pero traspasarse también al ámbito de la seguridad nacional cuando la institucionalidad

²⁹⁰ Cfr. Durden Smith, J., *Op. Cit.* pp. 128 - 136

se ve vulnerada por ésta actividad criminal. Sin embargo, para los efectos de éste capítulo, debe tomarse en consideración su combate desde la perspectiva de la seguridad pública, teniendo como ejecutor principal a las fuerzas policiales con que cuenten los órdenes de gobierno mexicano.

Otros de los factores que contribuyeron al fracaso o colapso del modelo policial mexicano, son las medidas proteccionistas del modelo económico mexicano de los años setenta, su gradual desaparición de los años ochenta y la crisis económica, que no solo impulso el desarrollo de la delincuencia organizada en el negocio de narcóticos, sino también la aparición de otros delitos como secuestro, robo violento, robo de vehículo, y algunos otros de tipo patrimonial; y finalmente en los años noventa la implementación de las tecnologías de la información al alcance de la sociedad permitió mayor especialización a favor de las organizaciones delictivas, mientras que las corporaciones policiales continuaban sin un nuevo modelo adaptado a las circunstancias actuales²⁹¹.

Todo ello no significa que no se hayan realizado algunos esfuerzos institucionales para combatir a la delincuencia, sin embargo, una verdadera reforma que implementase un nuevo modelo policial no representaba prioridad en México. Posterior a la inclusión de la “seguridad pública” en el catálogo de garantías individuales constitucionales en el año de 1994, se implementaron algunas acciones normativas para combatir a la delincuencia, así en el año de 1995, se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, primera institución rectora en la materia en México, misma que subsistió y se robustece con la reforma constitucional al artículo 21 en tratándose de seguridad pública, el cual ya fue analizado en el capítulo anterior.

Quizá uno de los instrumentos que hizo patente la necesidad de reformar el sistema policial mexicano es el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, suscrito el 21 de agosto de 2008 en Palacio Nacional con la participación

²⁹¹ Cfr. García Luna, G., *Para entender el Nuevo Modelo de Seguridad para México*. Nostra, México, 2011, pp. 18 - 19

de diversos actores sociales a quienes se les imponía una serie de compromisos que a su vez contaban con términos para su cumplimiento, sometidos a su vez a vigilancia por parte de todos los suscriptores, de tal forma que el número de compromisos comprometidos fueron los siguientes²⁹²:

* Esquema 13, “Compromisos Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad”

INSTANCIA OBLIGADA	NÚMERO DE COMPROMISOS ADQUIRIDOS
Poder Ejecutivo Federal	28
Poder Legislativo Federal	7
Poder Judicial de la Federación	10
Gobernadores de los Estados	7
Asociaciones de Alcaldes	8
Integrantes del Sector Productivo	4
Asociaciones Religiosas	2
Organizaciones de la sociedad civil	3
Medios de comunicación	5

Elaborada por el autor con información de: Muñoz Castellanos, J., *La función de investigación de las policías conforme al nuevo modelo policial y su normatividad federal*. Editorial Flores, México, 2016

²⁹² Cfr. Muñoz Castellanos, J., *Op. Cit.* p. 96

De estos destacan para el objeto de la presente investigación los siguientes compromisos para el Ejecutivo Federal, así como a los Gobernadores de los Estados respectivamente:

“X. Adecuar el modelo de coordinación y el arreglo institucional de atención a la seguridad pública, para garantizar la responsabilidad compartida entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Las secretarías de Seguridad Pública y Gobernación, en atención a las necesidades planteadas por las entidades federativas, se comprometen a elaborar el proyecto de iniciativa de una nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública a fin de que sea presentada por el Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión. Algunos de los principales objetivos de la ley son las directrices de un modelo de policía homogéneo; establecer las diferentes etapas del servicio de carrera de las instituciones de seguridad pública y de la certificación de sus integrantes; regular la implementación de bases de datos criminalísticos y de personal; así como disponer las reglas generales para la administración de los fondos de ayuda federal.

- *Tiempo de ejecución: presentación de la iniciativa en septiembre de 2008.*

(...)

XVI. Presentar a consideración del Congreso de la Unión un paquete de reformas que fortalezcan las capacidades del gobierno federal en materia de seguridad pública y procuración de justicia.

Las secretarías de Gobernación y de Seguridad Pública, así como la Procuraduría General de la República, en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, se comprometen a elaborar proyectos de ley a efecto de que el Ejecutivo Federal presente ante el Congreso de la Unión

las siguientes iniciativas: Ley de la Policía Federal, para regular el funcionamiento y organización de esa corporación, en especial lo relativo al servicio de carrera; Ley Orgánica de Procuraduría General de la República, para normar la nueva relación entre el Ministerio Público de la Federación y la policía, así como su modernización institucional; Ley Federal de Extinción de Dominio, aplicable a bienes producto de delitos de alto impacto; Reformas al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada para reflejar las disposiciones constitucionales en materia de justicia y seguridad que han entrado en vigor.

- *Tiempo de ejecución: presentar antes de octubre de 2008.²⁹³*

De esto deriva como base de la organización securitaria mexicana, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otros ordenamientos, sin embargo, para el caso concreto dio como resultado la instauración de un Nuevo Modelo Policial homogéneo a nivel nacional que permea a todas las corporaciones policiales mexicanas.

El Nuevo Modelo Policial mexicano implementado desde el año 2008, producto de las reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia, así como el ya referido Acuerdo Nacional, se define entonces como:

“... el resultado de la reingeniería de procesos policiales, sumando las capacidades técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de gobierno bajo estándares internacionales y se basa en la investigación científica para prevenir la comisión de delitos y combatir a la delincuencia, a partir de la recopilación y uso intensivo de la información, de su análisis y de la generación de inteligencia policial susceptible de ser operada con oportunidad y eficacia.²⁹⁴”

²⁹³ *Ibidem.* pp. 97 – 99

²⁹⁴ Secretaría de Seguridad Pública, *Op. Cit.* p. 12

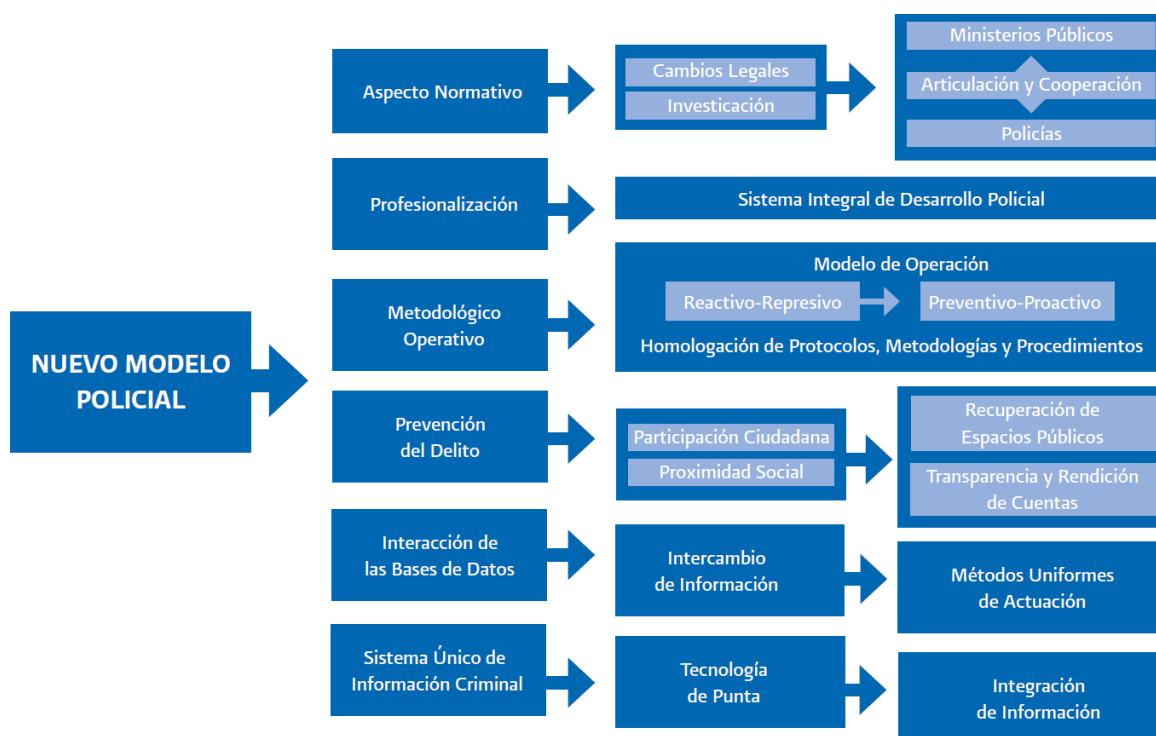
Modelo el cual se basa en algunos temas fundamentales, tales como:

- *“Terminar con la división de políticas preventivas y de combate criminal con la que se organizaban las corporaciones policiales.*
- *Dar a las policías preventivas facultades de investigación, ya fuera para colaborar con el Ministerio Público en el combate de los delitos o para diseñar estrategias de prevención de los mismos.*
- *Transitar del modelo reactivo de policía a uno basado en la inteligencia.*
- *Generar de forma homogénea los insumos clave de información criminal que requerían los procesos de inteligencia policial.*
- *Establecer un sistema de desarrollo policial que fuera punto de referencia para el resto de las corporaciones policiales del país.²⁹⁵”*

Como puede apreciarse, el Nuevo Modelo Policial mexicano, se basa en algunos pilares tales como coordinación, homologación, investigación e inteligencia policial, lo que puede resumirse en el siguiente cuadro que sistematiza el funcionamiento de éste modelo:

²⁹⁵ García Luna, G., *Op. Cit.* p. 24

* Esquema 14, “Nuevo Modelo Policial Mexicano”



Elaborada por el autor con información de: Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, *El Nuevo Modelo Policial*. Gobierno Federal, México, 2008

Es así como a través de una reestructuración completa del Modelo Policial, se pretendió desde el año 2008 renovar las corporaciones policiales de México, sin distinción, dando como resultado un modelo homogéneo policial, que permita un combate frontal a la delincuencia, mismo que se ve complementado con las reformas en materia penal que implementan el Modelo Penal Acusatorio Adversarial, y la renovación del Sistema Penitenciario. Sin embargo, el análisis de los datos cuantitativos de la prevalencia delictiva desde la implementación de éste modelo en México, será evaluada en subsecuentes apartados.

2.2. Sistema Integral de Desarrollo Policial

Derivado de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y en aras de profesionalizar los cuerpos policiales en México, se implementó el Sistema Integral de Desarrollo Policial, conocido bajo las siglas SIDEPOL, este instrumento

se define a sí mismo como conjunto integral de reglas y procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí que comprenden la Carrera Policial, los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los integrantes de las Instituciones Policiales de las áreas de operación y servicios²⁹⁶.

Los objetivos sobre los que el SIDEPOL opera son básicamente cuatro:

- *“Impulsar el desarrollo institucional.*
- *Garantizar la estabilidad laboral e igualdad de oportunidades entre los miembros de la corporación.*
- *Elevar la profesionalización.*
- *Fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia.*^{297”}

Estos objetivos dan como resultado lo que se denomina Carrera Policial, en donde los miembros de las Instituciones Policiales, contando con certeza jurídica en tratándose de su estabilidad en el empleo, comprendiendo así desde su ingreso, permanencia, conclusión del servicio, los casos de separación, así como todo lo relativo a control de confianza, mismo que se considera requisito indispensable para su ingreso y permanencia en la Institución; y finalmente la Profesionalización de los elementos, lo cual representa el eje para poder desempeñar adecuadamente la función policial, que incluye a su vez el Programa Rector de Profesionalización, mismo que establece el conjunto de programas de estudio para la formación de los miembros.

²⁹⁶ Cfr. Secretaría de Seguridad Pública, *Sistema Integral de Desarrollo Policial*. Gobierno Federal, México, 2008, p. 4

²⁹⁷ García Luna, G., *Op. Cit.* p. 59

* Esquema 15, “SIDEPOL”



Elaborada por el autor con información de: Secretaría de Seguridad Pública, *SIDEPOL*. Gobierno Federal, México, 2008

De éste nuevo modelo, y en aras de la profesionalización, es que derivan los perfiles que deben tener los elementos para poder ser parte de la Institución, y focalizarlos al área que corresponde, perfilando en su artículo 75 las siguientes funciones:

“I. Investigación, que será la encargada de la investigación a través de sistemas homologados de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información;

II. Prevención, que será la encargada de prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar las acciones de inspección, vigilancia y vialidad en su circunscripción, y

III. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos.²⁹⁸

Tales funciones se relacionan con el artículo 88 apartado A, fracción IV, del mismo ordenamiento que para tal efecto señala:

“IV. Acreditar que ha concluido, al menos, los estudios siguientes:

a) En el caso de aspirantes a las áreas de investigación, enseñanza superior o equivalente;

b) Tratándose de aspirantes a las áreas de prevención, enseñanza media superior o equivalente;

c) En caso de aspirantes a las áreas de reacción, los estudios correspondientes a la enseñanza media básica;²⁹⁹

Como puede apreciarse, por alguna razón, la carrera policial no requirió un perfil determinado de licenciatura para poder realizar las funciones de investigación, lo que abre la posibilidad a cualquier tipo de enseñanza superior que teniendo o no relación alguna con la función, permite afiliarse al perfil investigador, lo que podría devenir en elegir la carrera policial como último recurso, por no haber encontrado alguna otra opción de trabajo dentro de su área correspondiente.

Estas tres funciones permiten mantener operativamente al Nuevo modelo Policial mexicano, y dicha estructura es replicable para cualquier corporación policial sin distinción de orden de gobierno, lo que permite entonces la homologación de procedimientos policiales, dando como resultado un abatimiento criminal uniforme

²⁹⁸ Cámara de Diputados, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Op. Cit.

²⁹⁹ Ídem.

en cualquier región del país. Si comparamos el significado del federalismo tenemos que éste es:

“doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo a una coordinación fundada en un reparto racional de competencias³⁰⁰”.

Al referirse como un todo homogéneo, se reconoce entonces la pluralidad de idiosincrasias que permiten a cada entidad de auto regularse en determinadas atribuciones que le son conferidas por una distribución de competencias, el caso policial mexicano, contiene una serie de atribuciones concurrentes, que en efecto dan lugar a la coordinación entre los órdenes de gobierno, pero no así para auto determinar una regulación contraria a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Bajo esta perspectiva, el centralismo se define como:

“sistema político-administrativo en el que la gobernación del Estado se encuentra confiada a una organización unitaria, que asume no sólo las atribuciones necesarias para la gestión de los intereses generales del país, sino también aquellas otras que, naturalmente, deben quedar confiadas a los órganos locales, a los que se niega toda autonomía.³⁰¹”

La premisa de la homologación policial, tiene lugar en el modelo centralista, puesto que de ésta forma los procedimientos policiales de cualquier policía mexicana, deben ajustarse en estricto sentido a lo que el Modelo emanado de la Federación ha determinado, excluyendo en su autonomía a las entidades federativas en su carácter de órganos locales en el ejercicio de su auto regulación, se niega el reparto racional de competencias, y se sustituye por competencias concurrentes, pero sin dejar arbitrio a las entidades federativas para modificar alguno de estos elementos

³⁰⁰ De Pina, R. *Op. Cit.* p. 286

³⁰¹ *Ibíd.* p. 150

del Nuevo Modelo Policial, puesto que, en caso de hacerlo, el sistema considerado como homogéneo, no funcionaría de acuerdo a lo establecido jurídicamente en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. De ahí que la característica prevalente en este modelo y sus derivaciones como lo es el SIDEPOL, tengan un corte más de tipo centralista que todo federalista.

No debe pasar por alto que la auto regulación de las entidades federativas a que se hace mención, no implica el desconocimiento e inobservancia de la Ley Suprema de la Unión, puesto que toda normativa local, debe ajustarse al pacto que como federación le ha dado origen. Tal es el caso, de la naturaleza de la relación de tipo administrativa que sostienen los miembros de las corporaciones policiales con el Estado, puesto que al no tratarse de una relación laboral, sino de tipo administrativa, ésta se rige por sus propios ordenamientos, lo que requiere indiscutiblemente crear los ordenamientos de excepción que permitan dar certeza jurídica a los policías en el ejercicio de su función.

El SIDEPOL surge como repuesta ante el caso especial y de excepción en que se encuentran los miembros de las Instituciones Policiales, y tiene como sustento el artículo 72 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dado que constitucionalmente, el artículo 123 apartado B, fracción XIII, hace la exclusión de los policías, con el resto de los trabajadores al servicio del Estado, haciendo un caso de especialidad, permite en cierto modo a las entidades federativas, regular las relaciones con sus policías, pero sin perder de vista lo dispuesto por la Norma Suprema, de tal suerte que los conflictos suscitados entre los miembros de las corporaciones policiales con el Estado, no resultan ser competencia de los Tribunales Laborales, sino de Tribunales de tipo administrativo.

“Artículo 123, apartado B, fracción XIII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.³⁰²”

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que resulta ser reglamentaria en la materia, dispone la totalidad de su Título Quinto, a particularizar las características del Desarrollo Policial en plena congruencia con el texto constitucional, desarrollando las fases que comprende la carrera policial, organización jerárquica de las Instituciones Policiales, cálculo de remuneración, y régimen disciplinario; de tal manera que se consigue dar una certeza jurídica a los miembros de las Instituciones Policiales en la trayectoria de su carrera, teniendo así un régimen jurídico proteccionista que en cierta medida supliría las veces de lo que hace una asociación sindical.

Una de las características más resaltables y que ha sido motivo de controversia jurídica, es que este modelo en México, replicado a nivel internacional, ha impedido el derecho a la asociación sindical por parte de los miembros de las instituciones policiales, quienes en cierta medida observan una desprotección a sus intereses colectivos, lo que puede tener un razonamiento abundante en el sentido de que si se cuenta con un régimen disciplinario encargado de corregir y sancionar aquellas conductas que la normativa considera como incumplimiento a las

³⁰² Cfr. Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit.

obligaciones que tienen los miembros de las Instituciones Policiales, también es cierto que debiese existir un órgano regulador que vigilase el estricto cumplimiento de los derechos que les asisten, quedando a merced de los Tribunales administrativos, (que dicho sea de paso, en el caso Mexicano, no todas las entidades federativas cuentan con tal estructura), lo que en caso de un despido injustificado, genera de cualquier modo la separación del cargo sin derecho a una reinstalación.

Si se parte del texto constitucional ya referido, éste no señala explícitamente restricción alguna para permitir la asociación sindical, si bien es cierto, se excluye a estos miembros del resto de trabajadores burocráticos, también es cierto que ello no impediría desde el punto de vista taxativo la asociación sindical, siempre y cuando ésta hubiese sido materia de estricta reglamentación.

Los Tratados Internacionales de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, configuran la Ley Suprema de toda la Unión; a esto la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José Costa Rica” en vigor para territorio mexicano a partir del 24 de marzo de 1981, señala en su artículo 16, relativo a la Libertad de Asociación, en el numeral trece lo siguiente:

“3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.”³⁰³

Atento al contenido anterior, en efecto pese que la Constitución Mexicana sea omisa en cuanto a la privación de éste derecho, lo deja en manos de cualquier tipo de restricción legal, lo que se traduce en que las propias leyes que regulan el ejercicio de esta función pueden impedirlo. Al analizar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por México el 23 de marzo de 1981,

³⁰³ Convención Americana sobre Derechos Humanos. “Pacto de San José Costa Rica”.

es decir, casi a la par del anterior, señala en los mismos términos ésta limitación en su artículo 8, numeral dos.

Estas restricciones deben ser entonces explícitas, dando como resultado certeza jurídica sobre los actos que ejerza la autoridad, no dejándose al arbitrio de la interpretación que los Tribunales pretendan hacer de la norma, de ésta manera el caso mexicano representa particularidades desde el sentido objetivo que la norma suprema pretende dar, pero queda en suspenso la interpretación sobre la restricción que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública omite sobre este particular, así como las disposiciones normativas locales que pudiesen o no considerar tal restricción.

Por otra parte el Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación aprobado el 17 de junio de 1948, adminiculado al Convenio 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública, disponen claramente que las restricciones a éstos derechos deben ser materia de la legislación nacional, no así de la materia interpretativa implícita que la norma conlleva, puesto que de tal forma, el contar con un Sistema Integral de Desarrollo Policial, beneficia en cierta medida a los miembros de las Instituciones Policiales, pero no así en la protección a éstos derechos. Bajo estos argumentos, es como se resolvió la acción de inconstitucionalidad 1/2015 presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en contra de un artículo de la Legislación del Estado de Tlaxcala en el que se hace la restricción de asociarse a un sindicato a los miembros de las Instituciones Policiales, en donde únicamente el Ministro José Ramón Cossío Díaz de once que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, apoyó la propuesta, sin embargo, fue rechazado por mayoría de nueve votos. El razonamiento de los Ministros es sencillo, y radica esencialmente en las ideas ya expuestas de donde resaltan en contra de la propuesta, la relación de naturaleza administrativa, y la restricción que debe hacerse por la naturaleza de la función, sin embargo, bajo el argumento del Ministro Cossío, debe partirse del

entendimiento de los Derechos Humanos con que cuentan estos funcionarios, mismos que se traducen en Derechos Laborales³⁰⁴.

Partiendo del argumento teórico ya analizado en el capítulo anterior en el que una Ley secundaria no puede ir más allá del alcance que la Ley Suprema previó, pareciera que los argumentos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son incongruentes con los hechos palpables, toda vez que, deben mencionarse las dos asociaciones sindicales policiales que en México han tenido vigencia. Uno de ellos es el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, constituido el 15 de mayo del 2006, y que lograra la toma de Nota del Comité Ejecutivo Nacional al año siguiente bajo el número R.S. 11/07, con una validez en su registro hasta el año 2011³⁰⁵.

Este Sindicato, puede preverse que logro su conformación derivado de la no existencia de prohibición a la libertad de asociación sindical por parte de policías referida en los Tratados Internacionales, de ahí que no solo incluya al personal administrativo, sino operativo también, tal y como lo refiere el artículo 7 de la Declaración de Principios del Sindicato:

“Agrupar a los trabajadores operativos, técnicos y administrativos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, que se identifiquen con los principios y propósitos de este Sindicato...”³⁰⁶”

Pese a que la Resolución del Congreso Extraordinario del Sindicato, refiere una vigencia hasta el año 2011, el concentrado oficial disponible por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje refiere una vigencia del 20 de mayo de 2009 al 20 de mayo de 2013, sin que a la fecha se cuente con una renovación del registro, lo cual

³⁰⁴ Cfr. El Financiero, 12 de mayo de 2016, en: <http://goo.gl/4Jhk04> consultado el 12 de mayo de 2016 a las 19:24 h.

³⁰⁵ Cfr. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. *Resolución del Congreso extraordinario del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal donde se reformar y adicionar los Estatutos*, México, en: <http://goo.gl/s3PH1w> consultado el 10 de febrero de 2016 a las 15:30 h.

³⁰⁶ Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. *Declaración de Principios del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal*, México, en: <http://goo.gl/v3StSr> consultado el 10 de febrero de 2016 a las 15:35 h.

se explica por el Decreto de extinción de la Secretaría de Seguridad Pública Federal publicado el 2 de enero de 2013³⁰⁷, mediante el cual se realizan diversas reformas, adiciones y se derogan disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que permite considerar que los empleados agremiados a esta organización sindical y cuya estructura operativa paso a la Secretaría de Gobernación Federal a través de la Comisión Nacional de Seguridad, quedaron a merced exclusiva de las disposiciones que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública vigente dispone, así como el tratamiento respectivo que el SIDEPOL ha instrumentado.

Otra asociación sindical policial, que quizá sea la única vigente aún en México, misma que cuenta con un registro desde el año 2008, y cuya vigencia fenece el 6 de junio de 2017³⁰⁸. Éste Sindicato, entre otras batallas legales, consiguió hasta un laudo de fecha 22 de marzo de 2012, que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, reconociera al calidad de 242 de base como agremiados de este Sindicato³⁰⁹.

Una de las características que entran en conflicto con los trabajadores agremiados a ésta organización sindical, lo representa los requisitos de ingreso, permanencia y conclusión del servicio que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública dispone, y que el SIDEPOL instrumenta a través de criterios uniformes a nivel nacional. De ahí la imperiosa necesidad de sugerir que sea la Norma Suprema mexicana la que se encargue de regular los límites de operación de estas organizaciones, o en su defecto la prohibición expresa de los mismos, puesto que en caso contrario, las instancias legales tendrán que continuar interpretando bajo determinados criterios personales, políticos o de cualquier otra

³⁰⁷ Cfr. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. *Registro de Sindicatos*, México, en: <http://goo.gl/E1s5Z8> consultado el 10 de febrero de 2016 a las 13:28 h.

³⁰⁸ Cfr. Ídem.

³⁰⁹ Cfr. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Recurso de Reclamación 86/2013, Derivado del Amparo Indirecto ****, recurrente: Sindicato Independiente de Trabajadores de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, por conducto de su Secretario General*, México.

índole, las características de los modelos de protección laboral para los policías mexicanos.

De esta forma, el SIDEPOL como parte elemental del Nuevo Modelo Policial Mexicano, resulta ser un instrumento de certeza jurídica para los policías, supliendo en cierta forma la figura sindical, pero que, a diferencia de ésta última, la normatividad prevista para el desarrollo policial, solo puede hacerse exigible ante los Tribunales Administrativos, quienes desarrollarán procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, que dan oportunidad como último recurso, de recurrir al Amparo y Protección de la Justicia Federal a través del Juicio de Amparo indirecto.

Rememorando lo que debe entenderse como Sindicato, tenemos que ésta es una *“asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses...”*³¹⁰, situación que de hecho no es permitida en las corporaciones policiales, y de derecho tampoco lo es. En este aspecto la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, fue omisa en cuanto al estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de los policías mexicanos, puesto que cualquier mejora o cambio en su situación, tendrá que constreñirse a un proceso legislativo que reforme, adicione o en su caso derogue disposición alguna contenida en la Ley General, mientras que como ya se mencionó, la defensa de cualquier derecho que al trabajador le asista, tendrá que ser motivo no de una mediación sindical, sino de un procedimiento contencioso administrativo sometido a un Juez imparcial que deba resolver sobre la licitud de la petición.

El SIDEPOL entonces se configura como el único medio al alcance de los policías mexicanos para el conocimiento de sus derechos y como instrumento de certeza jurídica, pero no así como un instrumento de defensa y mejora de sus condiciones laborales, es por lo que éste instrumento, representa la piedra angular dentro del Nuevo Modelo Policial Mexicano.

³¹⁰ De Pina, R. *Op. Cit.* p. 455

2.3. Panorama de las estructuras Policiales Federal y locales

Implementado el Nuevo Modelo Policial en México, las instituciones policiales mexicanas han sufrido diversas modificaciones en su estructura administrativa desde el año 2008, instrumentando las reformas ya esbozadas en los párrafos anteriores aunque con estructuras diversas tanto al nivel federal como de las entidades federativas, incluyendo así las policías estatales y municipales.

De acuerdo a estudios arrojados por la Organización de las Naciones Unidas, el número de agentes de policía requeridos en promedio por cada 100,000 habitantes se ha estimado en una cifra de 300, cifras que no logran alcanzarse en la mayoría de países a nivel mundial³¹¹. El caso particular de México, de acuerdo al Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015 (estudio instrumentado por el INEGI), se tenía registrado un total de 213,048 elementos en activo en las corporaciones policiales, de los cuales 20,894 realizaban tareas administrativas, lo cual deja un remanente de 192,154 policías en México³¹² para el servicio de una población total estimada en 119 millones 938 mil 473 habitantes hasta el año 2015³¹³, lo que hace notar que en promedio se cuenta con tan solo 160 policías por cada 100,000 habitantes, ubicando a México un poco por encima de la media estimada por la Organización de las Naciones Unidas, demostrando un déficit en los servicios operativos policiales mexicanos. Cabe hacer mención que la cifra poblacional tomada en consideración en esta investigación, es tan solo una estimación de la población total, puesto que la población de viviendas colectivas, del Servicio Exterior Mexicano y la que carece de vivienda no fue captada por la Encuesta Intercensal, por lo que el dato sí verificado y censado corresponde

³¹¹ Cfr. Naciones Unidas, *Situación de la delincuencia y la justicia penal en el mundo*, 12º. Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Brasil, 12 a 19 de abril de 2010, en: <https://goo.gl/6lw6X4> consultado el 12 de enero de 2016 a las 11:34 h.

³¹² Cfr. INEGI, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015, consulta interactiva de datos*, Censos de Gobierno, México, en: <http://goo.gl/J0M1Tc> consultado el 12 de enero de 2016 a las 11:50 h.

³¹³ Cfr. INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*, Encuestas en Hogares, México, en: <http://goo.gl/VAYdCZ> consultado el 12 de enero de 2016 a las 12:21 h.

a una población de 119 millones 530 mil 753 habitantes, total que será empleado para la siguiente tabla.

* Esquema 16, “Policías en México por cada 100,000 habitantes”

Entidad Federativa	Personal administrativo Policial	Personal operativo Policial	Total	Población estimada de habitantes hasta 2015	Promedio de agentes policiales por cada 100,000 habitantes
Aguascalientes	0	445	445	1,312,544	33.90362533
Baja California	46	599	645	3,315,766	18.06520726
Baja California Sur	262	235	497	712,029	33.0042737
Campeche	161	1834	1,995	899,931	203.7934019
Coahuila de Zaragoza	793	1311	2,104	2,954,915	44.36675843
Colima	122	635	757	711,235	89.28132052
Chiapas	0	6476	6,476	5,217,908	124.1110422
Chihuahua	318	1638	1,956	3,556,574	46.05555796
Distrito Federal	7,499	81746	89,245	8,918,653	916.5733884
Durango	14	842	856	1,754,754	47.98393393
Guanajuato	0	1298	1,298	5,853,677	22.17409673
Guerrero	93	3427	3,520	3,533,251	96.99282615
Hidalgo	80	3504	3,584	2,858,359	122.5878205
Jalisco	0	5868	5,868	7,844,830	74.80085611
México	2,828	16408	19,236	16,187,608	101.3614859
Michoacán de Ocampo	2,135	4846	6,981	4,584,471	105.7046713
Morelos	135	2174	2,309	1,903,811	114.1920075
Nayarit	271	1150	1,421	1,181,050	97.37098345
Nuevo León	813	5064	5,877	5,119,504	98.91583247
Oaxaca	838	7189	8,027	3,967,889	181.1794634
Puebla	0	6042	6,042	6,168,883	97.94317707
Querétaro	0	868	868	2,038,372	42.58300251
Quintana Roo	465	1225	1,690	1,501,562	81.58171291
San Luis Potosí	164	3156	3,320	2,717,820	116.1224805
Sinaloa	89	640	729	2,966,321	21.57554762
Sonora	33	858	891	2,850,330	30.10177769
Tabasco	1,484	5747	7,231	2,395,272	239.9309974
Tamaulipas	162	2655	2,817	3,441,968	77.13610353
Tlaxcala	138	1120	1,258	1,272,847	87.99172249

Veracruz de Ignacio de la Llave	1,807	18613	20,420	8,112,505	229.4359141
Yucatán	28	3486	3,514	2,097,175	166.2236103
Zacatecas	116	1055	1,171	1,579,209	66.80559698
Elaborada por el autor con información de: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015. Encuesta Intercensal 2015. En: http://goo.gl/VAYdCZ consultado el 12 de enero de 2016 a las 12:21 h					

Los datos duros sobre recursos humanos de las Instituciones Policiales, incluyen a las corporaciones de Policía Preventiva, de Tránsito, Bancaria, Comercial y/o Auxiliar, Administrativa, Municipal, así como otros tipos de corporaciones policiales que cada entidad federativa ha creado de conformidad con sus necesidades operativas. Así mismo, se retoman los datos poblaciones totales que el propio Instituto Nacional de Estadística y Geografía proporciona hasta el año 2015, de lo cual, ha sido posible obtener el promedio de policías operativos, es decir, que no realizan actividades administrativas, que atienden a la población de cada entidad federativa.

De tales datos, se aprecia que solamente el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) no solo cumple con la media establecida por la ONU de 300 agentes policiales por cada 100,000 habitantes, sino que lo triplica con un promedio de 916 policías por cada 100,000 habitantes, ello se justifica desde la óptica que la población censada, únicamente corresponde a los residentes de la Ciudad de México, pero no así a la población flotante que diariamente confluye por algún tipo de actividad en aquella ciudad.

Ninguno de los Estados logra contar con el número de policías operativos considerados por la ONU, sin embargo, los cinco Estados con mejores resultados son Tabasco, Veracruz, Campeche, Oaxaca y Yucatán; mientras que los Estados con resultados mínimos de policías son Baja California, Sinaloa, Guanajuato, Sonora y Baja California Sur.

Cabe hacer mención, que no existe un dato concreto sobre el estado de fuerza de la Policía Federal, corporación que no se introduce en los datos analizados en la

tabla anterior, sin embargo, hasta el mes de diciembre de 2015, según declaraciones del Secretario de Gobernación Federal, se contaban con 41 mil efectivos, lo que se traduce en que no se cuenta ni al menos con un agente policial por cada 100,000 habitantes, ello se justifica dado que la intervención primaria para la atención de asuntos relativos a la seguridad pública, corresponde en primera instancia a las Policías Municipales, Policías Estatales, así como cualquier otra corporación análoga auxiliar creada para tal fin por los Municipios o entidades federativas y la Ciudad de México.

De conformidad con la Ley de la Policía Federal publicada el 1 de junio de 2009, cuya última reforma al momento de la elaboración de la presente investigación, corresponde a la Declaración de invalidez de artículos por Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada el 24 de junio de 2011; al señalar las atribuciones de ésta corporación, se hace patente su jurisdicción de corte federal, así como en plena coadyuvancia con otras autoridades, incluyendo una investigación no solo de tipo preventivo, sino también una vez consumadas las conductas delictivas, así como la ejecución de operaciones encubiertas, entre otras atribuciones complementarias de las anteriores.

Como ya se refirió, la Secretaría de Seguridad Pública Federal (cuya referencia continúa vigente en la Ley de la Policía Federal) se extinguió en el año de 2013, lo que hace que el órgano desconcentrado “Policía Federal” pase de conformidad al artículo 27 en su fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la adscripción de la Secretaría de Gobernación Federal, a través de la Comisión Nacional de Seguridad, con sustento en el artículo 2, apartado A, fracción VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación Federal, del cual dependen actualmente no solo la Policía Federal, sino también el Órgano desconcentrado Prevención y Readaptación Social, así como el Servicio de Protección Federal.

2.3.1. Policía de Proximidad

El papel de las policías desde el aspecto represivo, como ejecutor legítimo de la violencia que el Estado puede ejercer contra sus gobernados de acuerdo al modelo securitario como es el de la Seguridad Pública, ha iniciado una reversión hacia el enfoque preventivo, haciendo énfasis en que su función no puede continuar limitándose en constituir vigilantes de las normas y usos sociales, reprimiendo aquellas conductas que tiendan a alterar el orden social.

Estas funciones policiales, terminan por extinguir el policía de barrio, ese funcionario público que contaba con la simpatía de la sociedad a la cual, mirándose actualmente como un enemigo social, cuenta con descrédito que debe su rechazo social a una multi factoriedad, tal y como ocurre en el caso mexicano, donde las corporaciones policiales como lo confirma la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública³¹⁴ (ENVIPE 2015) son calificadas en mayor o menor medida de corruptas, o en opinión del Dr. Orellana Wiarco, es la profesionalización de los policías, lo que podría contribuir a la redignificación de éstas³¹⁵.

Tal y como se expuso en el capítulo anterior, las características del modelo securitario correspondiente a la Seguridad Pública, pese a contar con las características de prevención y reacción, ésta última retoma preponderancia sobre la primera; mientras que en el modelo de Seguridad Ciudadana, las características se invierten. El Nuevo Modelo Policial mexicano, pese a contar con características preventivas, como es el caso de la investigación para la prevención, pretende introducir características forzadas a un modelo teórico constitucional mexicano que corresponde a Seguridad Pública.

La proximidad social, tiene surgimiento y correspondencia con modelos más preventivos que reactivos, pretendiendo romper la barrera social que se ha creado

³¹⁴ Cfr. INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, México, en: <http://goo.gl/mhRDrx> consultado el 18 de noviembre de 2015 a las 22:18 h.

³¹⁵ Cfr. Orellana Wiarco, O., *Op. Cit.* pp. 147 – 148

entre la sociedad y los agentes policiales, y se ha considerado que la proximidad no se limita a conocer las quejas vecinales y proceder a su tramitación correspondiente, o exclusivamente conocer a detalle los lugares patrullados habitualmente, sino se traduce en:

“la participación de la policía en la vida ciudadana; preocupación; identificación y resolución de los problemas que aquejan a nuestros vecinos. Integración de la Policía en la sociedad en la que está inmersa.”³¹⁶

Esta reflexión, hace notar el patente aislamiento o rechazo que las corporaciones policiales enfrentan con la sociedad a la cual le sirve; de ahí que el modelo de reintegración pretende generar condiciones de confianza de la sociedad con las Policías. Es así como surge la figura del Policía de Proximidad, en el que éste se ve más como un “gestor social³¹⁷” que como un funcionario público encargado de mantener el orden en algunos casos a través del uso racional de la fuerza.

La prevención de ésta figura policial se traduce no en una prevención delictiva, sino de conductas antisociales que finalmente puedan devenir en infracciones administrativas o delitos, enfatizando su actuar etiológicamente, es decir, debe actuar de forma proactiva, dando como resultado una respuesta personalizada a la sociedad³¹⁸.

Estos elementos de la Policía de proximidad son vistos también desde la óptica de ser un elemento estético que tiende a disfrazar el miedo que representan las policías, siendo una policía cercana y con empatía social, con la característica de la rendición de cuentas como parte del discurso legitimador de su función, considerado como la “estetización de la policía” que sirve para pasar de un modelo de orden público al de Seguridad Ciudadana³¹⁹.

³¹⁶ Iglesias Machado, S. Et. Al. *Op. Cit.* p. 32

³¹⁷ *Ibidem.* p. 33

³¹⁸ *Ibidem.*

³¹⁹ Ávila Debora y García Sergio (coord.) *Op. Cit.* p. 86

Es entonces como a través de ésta figura, se pretende no solo dignificar la labor policial, sino legitimar su actuación, involucrándose en la sociedad a tal punto que no se vea más como una figura reactiva, sino como un agente empático cuya función social tiene sustento en la misma sociedad a la cual pretende proteger y servir. Ésta, quizá es la respuesta motivadora que propició que México pretenda instrumentar una figura preventiva dentro de su modelo reactivo de seguridad, ya que como se hizo patente, el descrédito que las corporaciones muestran a nivel nacional es elevado, por lo que ahora la “estetización de la policía” sirve de factor legitimador.

Por lo hasta ahora analizado, es posible reconocer abiertamente que el modelo securitario mexicano corresponde a una característica eminentemente reactiva (Seguridad Pública), sin embargo, el Gobierno Federal, señala que el modelo de proximidad social consiste en:

“se encarga de disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad y el sentimiento de inseguridad de la ciudadanía frente a ellas, incrementando el nivel de satisfacción de la población ante la intervención policial, favoreciendo la participación activa de la comunidad en la “producción” de seguridad.

(...)

Se puede definir como el modelo encargado de aumentar la satisfacción y confianza en la policía entre los habitantes de la comunidad; por medio de: conocer los intereses y necesidades locales, proporcionando elementos a la ciudadanía acerca de los comportamientos que ayudan a prevenir la delincuencia y abriendo un espacio para que los ciudadanos expresen directamente sus quejas.

(...)

Este modelo ha logrado consolidarse en diversos países, como una alternativa para los gobiernos y sus cuerpos policiales concibiendo la

*participación activa de la comunidad y delegando responsabilidades a diferentes instituciones públicas y privadas en materia de reducción del crimen y orientados a mejorar la calidad de vida de la comunidad.*³²⁰

Al contrastar estas afirmaciones del Gobierno Federal mexicano, con las aseveraciones teóricas que en un primer plano se han hecho sobre la proximidad, se haya diversas contradicciones entre ambos, éste modelo, pretende no incidir sobre las causas que pudiesen engendrar conductas tipificadas, sino más bien pretende crear un oxímoron de la proximidad, reaccionando preventivamente ante los hechos que aquejan a la sociedad, incluyendo la participación ciudadana no como un agente colaborador o coadyuvante en las tareas de seguridad, sino como bien lo dice, delegando responsabilidades, lo cual contraviene el sentido primigenio de la consolidación del Estado que coincidía con brindar seguridad a sus gobernados.

He aquí, las características que el Gobierno Federal refiere entre un modelo reactivo y el de proximidad social:

* Esquema 17, “Perfiles policiales”

Reactivo	Proximidad
Características: • Distanciamiento con la ciudadanía • Control • Represión • Autoridad • Actividades secretas	Características: • Cercanía e interacción con los ciudadanos. • Prestación de servicios a la ciudadanía: ✓ Mejorar la calidad de los servicios ✓ Aumentar el grado de satisfacción de los ciudadanos • Reducir las infracciones y los delitos. • Vinculación del ciudadano con las actividades de la autoridad administrativa en el ámbito de la seguridad pública municipal. • Implicar al ciudadano en su propia seguridad: ✓ Participación de la ciudadanía en los planes de presencia policial ✓ Fomentar en los ciudadanos la toma de conciencia sobre el impacto que tienen las infracciones y los delitos ante la percepción de inseguridad.

Elaborada por el autor con información de: Secretaría de Seguridad Pública, *Policia de Proximidad Social*. Gobierno Federal, México, 2008

³²⁰ Cfr. Secretaría de Seguridad Pública, *Policia de Proximidad Social*, Gobierno Federal, México, 2008, p. 37

Las variables relativas a mejorar la calidad de los servicios, y la satisfacción de los ciudadanos, corresponden a una valoración de tipo subjetiva, lo que hace mucho más complicado evaluar los resultados de la implementación de este modelo. Por otra parte, la vinculación que pretende erróneamente hacer el modelo de proximidad con la sociedad, en cuanto hace a las actividades de la autoridad administrativa, no es posible desde el aspecto organizacional que representa la autoridad administrativa con los Cuerpos policiales, puesto que si se retoman las ideas expuestas en el capítulo anterior, relativo a que la autoridad administrativa, encargada de sancionar infracciones administrativas escapa por completo de la estructura policial, ello complica aún más el poder vincular a la sociedad con la autoridad administrativa, a mayoría de razón, que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como Nuevo Modelo Policial, no previeron la coordinación con autoridades administrativas encargadas de la aplicación de la justicia de barandilla.

La delegación de funciones en el modelo de proximidad social mexicano, es básico, puesto que no atiende a las causas que originan la aparición de conductas delictivas, y hace parecer que la delincuencia proviene de agentes externos a la sociedad, cuando es el mismo núcleo social quien engendra las conductas antisociales; por otra parte la participación activa de la sociedad en la presencia policial es discutible desde el enfoque de como poder permitir que la sociedad se involucre en tareas reactivas como lo es la presencia policial, considerando nuevamente que las amenazas al orden público no son propias de la sociedad, sino que provienen del exterior, sin precisar efectivamente de donde provienen tales.

El modelo reactivo, considera actividades secretas, y presuntamente es la proximidad social quien pretende desaparecer aquellas prácticas, sin embargo, a manera de muestra, cabe hacer mención de las operaciones encubiertas y de usuarios simulados que la Ley de la Policía Federal en su artículo 8, fracción VII prevé, lo cual corresponde entonces dentro de su catálogo de atribuciones a una de

tipo reactivo, en plena consonancia con el modelo de seguridad que México tiene desde el plano constitucional, pese a que la redacción del artículo señala textualmente que éstas actividades serán desplegadas para la prevención de delitos, es decir, que a través de la consecución de conductas delictivas encubiertas, se pretende prevenir la comisión de otras conductas delictivas.

Un ejemplo de cómo ha sido instrumentada la proximidad social en el plano fáctico en las corporaciones policiales en México, redundando en el balizaje que ha sido implementado a los carros radio patrulla de diversos órdenes de gobierno, en los que puede leerse la leyenda “Proximidad Social”. En términos generales el patrullaje se concibe como una *“operación de salvaguarda y vigilancia que realiza uno o más policías en la que recorren un lugar a fin de preservar el orden y la paz pública.”*³²¹, de ahí que las ventajas que muestre el patrullaje a bordo de los carros radio patrulla sean entre otras una mayor cobertura en menores tiempos, mientras que la desventaja reconocida es perder algunos contactos ciudadanos; de ahí que sea tanto el patrullaje pie a tierra como de bicicleta (por mencionar algunos) los que muestre como una de sus ventajas una máxima oportunidad de observar durante los desplazamientos, así como el buen contacto ciudadano³²².

Partiendo entonces de que el patrullaje en vehículo no representa una forma que favorezca el contacto social, y mayor aún la inserción del policía en la sociedad tal y como pretende el modelo de proximidad social, se reafirma lo forzado de la instrumentación de una figura preventiva en el modelo securitario mexicano, de ahí que se confirme el oxímoron preventivo reactivo que en México se pretende a través de figuras que no caben en un modelo predominantemente reactivo como es el de Seguridad Pública, contemplado dentro del catálogo de Derechos Humanos Constitucionales.

³²¹ Secretaría de Seguridad Pública, *Manual de actuación policial*, Gobierno Federal, México, 2008, p. 20

³²² Cfr. Ibídem. pp. 21 – 22

2.3.1. Gendarmería

Esta figura policial cuyo vocablo se atribuye a la frase “gente de armas” cuenta con antecedentes remotos en México que datan del siglo XIX, creadas en el año de 1869, integradas por grupos de caballería e infantería, así como un sistema de rotación periódica de región que impedía a sus elementos generar intereses en un determinado lugar³²³.

De conformidad con la Real Academia de la Lengua Española, el término Gendarme corresponde a un *“Agente de policía, de Francia o de otros países, destinado a mantener el orden y la seguridad pública.”*³²⁴, lo que hace pensar que su creación o acta de nacimiento se atribuye al país Galo. En la actualidad, la “EUROGENDFOR” O Gendarmería Europea, se describe como *“una herramienta de policía integral diseñada para llevar a cabo misiones policiales en diferentes escenarios, incluyendo áreas desestabilizadas, en apoyo a la Unión Europea (UE), las Naciones Unidas (UN), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Organización del Tratado Atlántico Norte (NATO), o otras posibles coaliciones creadas a tal fin.”*³²⁵

Este cuerpo, se creó a iniciativa de Francia en el año de 2003, e incluía en aquél momento a España, Portugal, Italia y Holanda, posteriormente se incorporaría también Rumania, iniciando formalmente sus operaciones el 17 de septiembre de 2004, y cuyo Cuartel General Permanente se ubica en la ciudad Vicenza, Italia, y cuyo mando general, ésta depositado en el Brig. Gen. Philippe RIO, quien cuenta con formación militar³²⁶. Ésta es la característica elemental de la Gendarmería, y es que no solo es un cuerpo civil destinado a atender conflictos con características similares, sino que se trata más bien de un cuerpo de características reactivas, cuya flexibilidad permite actuar de igual forma bajo un mando militar o uno de corte civil,

³²³ Cfr. Muñoz Castellanos, J., *Op. Cit.* pp. 36 – 37

³²⁴ Real Academia Española. *Op. Cit.* consultado el 12 de marzo de 2016 a las 11:21 h.

³²⁵ EUROGENDFOR. *Qué es la EUROGENDFOR. La fuerza de Gendarmería Europea.* European Gendarmerie Force, en: <http://goo.gl/jFFHza> consultado el 11 de marzo de 2016 a las 10:35 h.

³²⁶ *Ibídem.*

de ahí que los escenarios de intervención referidos por ellos mismos confirmen lo anterior:

“Sustitución de policías (SIC) locales en zonas donde un conflicto ha conducido a un colapso significativo de la administración central. La presencia de policía internacional puede ser autorizada para desarrollar integral o parcialmente sus funciones policiales. Si está autorizada a desarrollar funciones policiales de modo integral debería, por lo tanto, estar armada.

Reforzamiento de las fuerzas locales de policía en un escenario caracterizado por un alto nivel de inseguridad y criminalidad debido a la falta de sistema jurídico adecuado. Los oficiales de la fuerza de policía internacional controlarían, orientarían, asesorarían y entrenarían a la Policía Local para mejorar sus aptitudes profesionales, contribuyendo a la reestructuración de la misma también (SIC) a través de programas de supervisión y examen.

Otras posibles utilidades tendrían cabida en las operaciones humanitarias, en caso de desastres naturales u ocasionados por el hombre, medios hostiles, falta de infraestructuras adecuadas, personas desplazadas o situaciones con refugiados.³²⁷”

La característica sine qua non de este cuerpo es reactiva, es decir, reacciona ante los conflictos ya presentes, pero no así previene la comisión de posibles conductas ilícitas atendiendo a sus causas. De ahí que, en una crisis, se identifique con tres fases de intervención, la inicial, de transición, y finalmente la de repliegue, en las que sus funciones consisten en:

³²⁷ Ídem.

“La fase inicial, llevando a cabo operaciones de estabilización y garantizando el orden y la seguridad, sustituyendo o reforzando fuerzas de policía locales debilitadas o inexistentes;

Durante la fase de transición, continuando cumpliendo con su cometido, como parte de la fuerza expedicionaria, facilitando la coordinación y la cooperación con unidades de policía internacional y local;

Durante el repliegue, facilitando una transferencia fluida y continua de las responsabilidades de la cadena de mando militar al civil.³²⁸”

En resumen, la Gendarmería responde a una organización de corte civil, pero con principios militares, facilitando así su intervención ante un escenario de conflicto, en donde las policías locales no han podido controlar la situación para efectos de restablecer el orden, dado que su capacitación se centra exclusivamente en cuestiones civiles y no militares, de ahí el éxito de la intervención de la Gendarmería, en donde su rango de flexibilidad, permite una intervención policial con características militares, pero sin llegar a configurar una intervención de aquellas fuerzas que tienen atribuidos asuntos de Seguridad Nacional exclusivamente.

Los seis países que han conformado las filas de la EUROGENDFOR, trabajan al interior de sus regímenes con el modelo de Seguridad Ciudadana, cuyas características son prevalentemente preventivas y en mucho menor medida reactivas, sin embargo, el modelo de la Gendarmería, atiende a esa parte reactiva que el modelo aún conserva, ya que como se esgrimió no atienden la prevención del delito, sino que reaccionan ante los conflictos que ya se han presentado, por lo que puede decirse, que este modelo de la Gendarmería, represente la antítesis de lo que ya se analizó en el apartado anterior, bajo el nombre de Policía de Proximidad, tal y como se hizo patente, las características de un modelo

³²⁸ Ídem.

corresponden a la reacción, mientras que las del segundo, corresponden a la prevención.

Este modelo de Gendarmería, fue replicado en México solo por el órgano desconcentrado “Policía Federal”, sumando a la fecha un aproximado de 5 mil elementos, quien en su portal de Internet, refiere expresamente, que ésta División de la Policía Federal, es *“un modelo de seguridad ciudadana y operación policial integrado por personas capacitadas en materias teóricas y prácticas para brindarte un trato cercano; actuamos en las regiones o zonas en donde es necesario fortalecer las capacidades institucionales para proteger a las personas, sus bienes y sus fuentes de trabajo.³²⁹”*. Y a su vez, añade como fines los siguientes:

- “- Genera condiciones de seguridad ciudadana.*
- Protege a las personas, y las fuentes de ingresos en los ciclos productivos amenazados por la delincuencia organizada.*
- Su presencia potencia el estado de fuerza de la Policía Federal.*
- Tendrá acciones coordinadas con la gente para prevenir delitos en las zonas de riesgo.*
- Su actividad se orienta a disminuir causas generadoras del delito.*
- El nuevo modelo de operación responde a las necesidades del país.³³⁰”*

Ésta División, que se une a las seis ya existentes del órgano desconcentrado “Policía Federal”, entró en operaciones para el caso mexicano, el 22 de agosto de 2014, bajo la tutela del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, quien destaca como atributos de la División, la formación policial y militar, cercanía con el

³²⁹ Secretaría de Gobernación, *Gendarmería*, Gobierno Federal, México, en: <https://goo.gl/CSdMii> consultado el 12 de abril de 2016 a las 14:54 h.

³³⁰ Ídem.

ciudadano, así como su amplia capacidad de despliegue itinerante³³¹. Características que de cierto modo coinciden con la EUROGENDFOR, pero que contrastan entre la cercanía a que corresponde la proximidad social.

Evidentemente, el modelo securitario que México mantiene desde el orden constitucional, es como ya se ha multicitado el de “Seguridad Pública”, de ahí que la Gendarmería, pretenda al igual que la Proximidad Social, forzarse en su inclusión, dentro de un país cuyas condiciones jurídicas, no han permitido el tránsito hacia el modelo de “Seguridad Ciudadana”; si se comparan los fines de la División mexicana de Gendarmería con los de la EUROGENDFOR, ambos resultan ser contradictorios, puesto que mientras uno pretende instaurar a través de esta figura la Seguridad Ciudadana, el otro es como tal, parte de la Seguridad Ciudadana, pero representando la característica reactiva que el modelo también incluye. De lo que se concluye que la instrumentación de figuras policiales importadas, no solo debe hacerse adecuando sus características a las necesidades sociales vigentes de un país, como lo es México, sino que además surge la imperiosa necesidad de replantear el modelo securitario que constitucionalmente opera, puesto que de lo contrario, el caso de la Gendarmería mexicana, al igual que la Proximidad Social, resultan ser un oxímoron de reacción preventiva que en nada corresponde al modelo teórico que se plantea, ni tampoco, contribuye a la generación de nuevas condiciones de seguridad para México.

2.4. Análisis cuantitativo del nuevo modelo policial mexicano

En México existen diversas fuentes oficiales capaces de brindar información estadística sobre la incidencia delictiva, tenemos así, las proporcionadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), que desde el año 2011 se convirtió en un instrumento oficial y de carácter obligatorio para la Federación, Estados y Municipios, así como para la Ciudad de México; y

³³¹ Cfr. Presidencia de la República. *La Gendarmería de la Policía Federal, encargada de brindar seguridad ciudadana y proteger el desarrollo regional inició operaciones*, Gobierno Federal, México, en: <http://goo.gl/g6iFV0> consultado el 12 de febrero de 2016 a las 19:36 h.

puede tomarse en consideración la cifra que de manera oficial proporciona cada entidad federativa, sin embargo, éstas últimas, en múltiples ocasiones, muestran discrepancias con la ENVIPE, tan solo un estudio del periódico el Universal, daba cuenta de ello, mostrando que mientras las cifras estatales referían una disminución de la delincuencia en 24 Estados, dejando tan solo ocho con crecimiento, los datos del INEGI referían que el crimen se había incrementado en 26 de los 32 Estados mexicanos³³²; razón por la cual, deben tomarse con cautela aquellos datos duros que pretenden reflejar la situación delictiva del país.

Algunos de los delitos que generalmente puede servir como referencia para comprender de manera general la incidencia delictiva, son el homicidio doloso y secuestro, es por ello que a continuación, a partir de las cifras proporcionadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, alimentado por las Procuradurías Generales de Justicia, o Fiscalías de cada entidad federativa, se logra hacer un concentrado del comportamiento de éstos y otros delitos de alto impacto en lo que va del año 1997 hasta el año 2016. Tómese en cuenta que dado que la presente investigación, ha centrado sus fuentes de información hasta el año 2015, se considera oportuno, mostrar el comportamiento delictivo, hasta ese año, para efecto de mantener concordancia con todo el contenido.

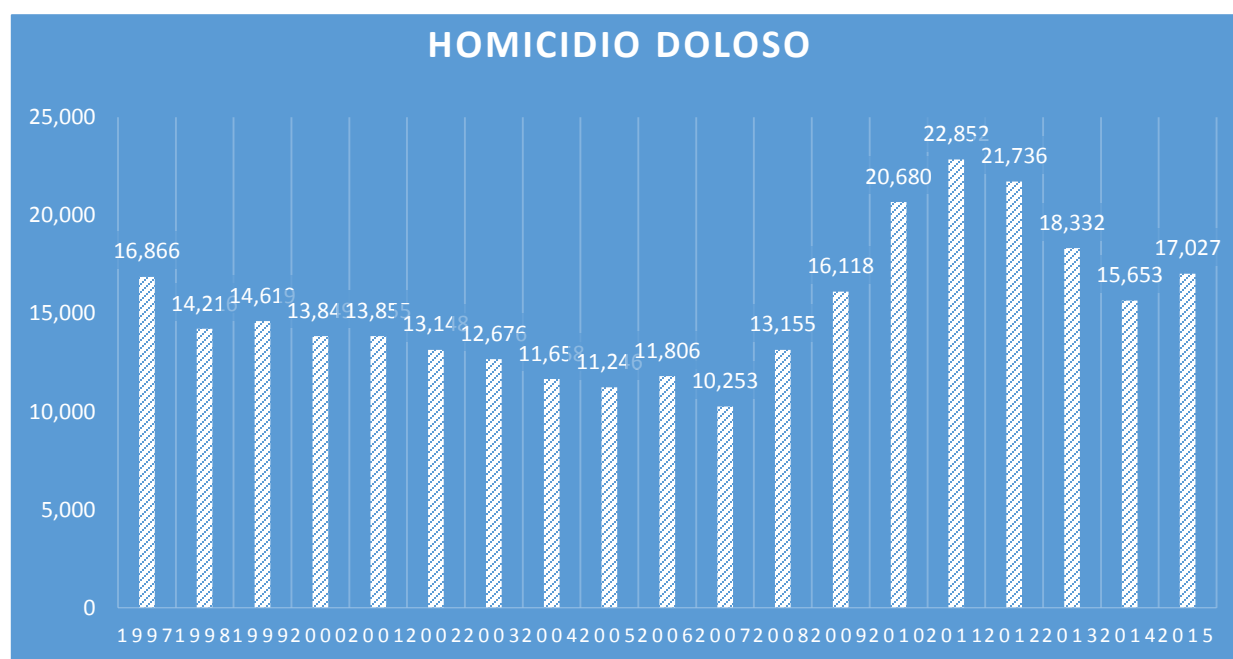
A continuación se muestra el comportamiento del homicidio doloso, del que se aprecia a través de esta cronología que, de la fecha de implementación del Nuevo Modelo Policial, a 2015, la tendencia fue en aumento durante tres años, repuntando en 2011 con una cifra oficial de 22,852 homicidios dolosos, disminuyendo gradualmente hasta 2014 en donde la cantidad de homicidios aunque menor, no llega al total de 2008, cifra que nuevamente para el año 2015 se volvió a incrementar³³³.

³³² Cfr. Hernández, S. *para los Estados, baja cifra de delitos; para el Inegi, Sube*, El Universal, México, 02 de octubre de 2015, en: <http://goo.gl/A2y8Lx> consultado el 10 de enero de 2016 a las 09:26 h.

³³³ Cfr. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2016*, Secretaría de Gobernación, México, 20/02/2016, en: <http://goo.gl/p4FhRi> consultado el 12 de enero de 2016 a las 07:33 h.

Es decir, durante diez años, las cifras de este delito mostraban una leve fluctuación, llegando a un mínimo histórico en el año 2007 con una tasa de 10,253 homicidios dolosos, sin embargo, a partir de la implementación del Nuevo Modelo Policial, se observa un incremento considerable en las cifras, no sin considerar que no es el Modelo Policial el único factor que propicia el incremento en las cifras, sin embargo, tomando en consideración la función preventiva a que hace alusión el modelo, se demuestra que no ha generado resultados considerables en la inhibición de conductas como éstas, situándose inclusive como una de las tasas de homicidio más altas a nivel mundial y la peor de los países miembros de la OCDE.

* Esquema 18, “Homicidio doloso”



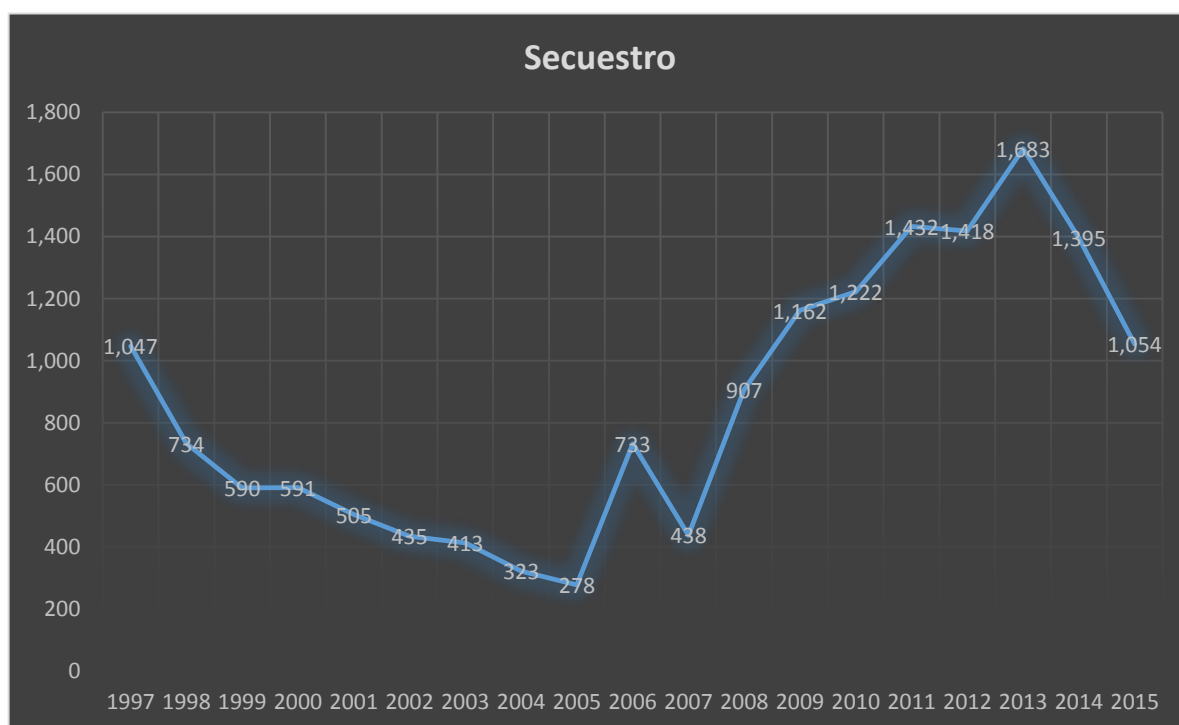
Elaborada por el autor con información de: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2016*

Otra cifra que es trascendente analizar, es el comportamiento de delito de secuestro, que desde el año de 2010, pasó a ser un delito de fuero federal, regulado por Ley para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro. Casi de manera similar al homicidio doloso, del año 1997 a 2005 la incidencia en secuestro,

se mantenía con algunas fluctuaciones a la baja, llegando a un mínimo histórico de 278 secuestros en 2005³³⁴.

Para el año de 2007, la tendencia se mantenía a la alza, siendo que desde la implementación del Nuevo Modelo Policial, hasta 2015, las cifras aunque fluctuantes, no han podido reducirse al total que al menos en 2008 se presentaba; por otra parte, debe tomarse en consideración, que si el ordenamiento federal mexicano, toma en cuenta medidas preventivas para el secuestro, junto con las adoptadas por el Nuevo Modelo Policial, tendrían que surtir algún tipo de efecto en la incidencia delictiva, situación de hecho que podría afirmarse en cierta medida en las cifras de los años 2014 y 2015.

* Esquema 19, “Secuestro en México”



Elaborada por el autor con información de: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2016*.

³³⁴ Cfr. Ibídem.

A éstas cifras también debieran tomarse en consideración algunos factores como el incremento demográfico mexicano, la que tan solo del Censo Poblacional levantado por el INEGI en 1990 a la fecha, la población mexicana se ha incrementado aproximadamente en un 47% en tan solo veinticinco años³³⁵, cifra que evidentemente impacta no solo en el sector criminal, sino en cualquiera otro ámbito nacional, como internacional.

POBLACIÓN TOTAL EN MÉXICO



Fuente: INEGI

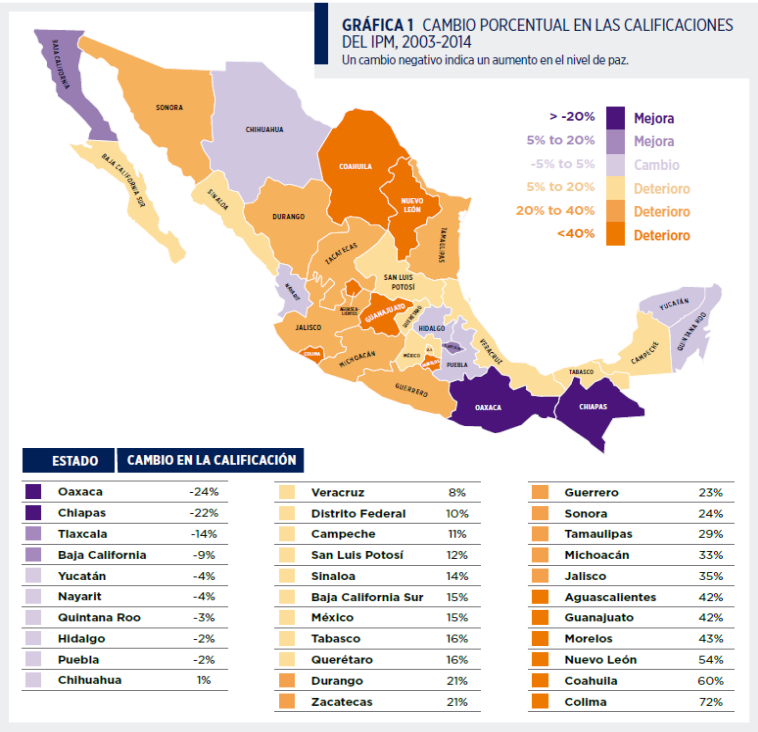
Las cifras de los delitos de homicidio doloso y secuestro son tan solo dos muestras de los tantos delitos que existen dentro de los catálogos penales por cada entidad federativa, sin embargo, dado que la presente investigación pretende mostrar la situación policial en un panorama nacional, es decir general, se considera que

³³⁵ Cfr. INEGI, *Encuesta Intercensal 2015, Op. Cit.*

ambos referentes, confirman que las políticas preventivas que el Nuevo Modelo Policial pretende poner en práctica no han generado los resultados esperados, pero que de la misma forma, ni la proximidad social, ni el modelo de Gendarmería, empleados ambos de manera reactiva han podido reducir las incidencias delictivas.

Ambas cifras, contribuyen en gran medida a la medición del Índice de Paz en México, lo cual llega a consolidar que éste en una medición realizada por el Índice de Paz 2015 concluye que en el periodo 2003 – 2014 el nivel de paz de éste país, se ha reducido en 18%³³⁶, cifra que podría mejorar, de continuar la tendencia a la baja que tanto en el delito de homicidio como en el secuestro se aprecia en las gráficas, óbice de que no son solo las Políticas preventivas implementadas por el Nuevo Modelo Policial quienes pueden generar ese decremento considerable, sino que tienen que responder a una multifactoriedad que incluye tanto actores públicos como privados de la sociedad mexicana.

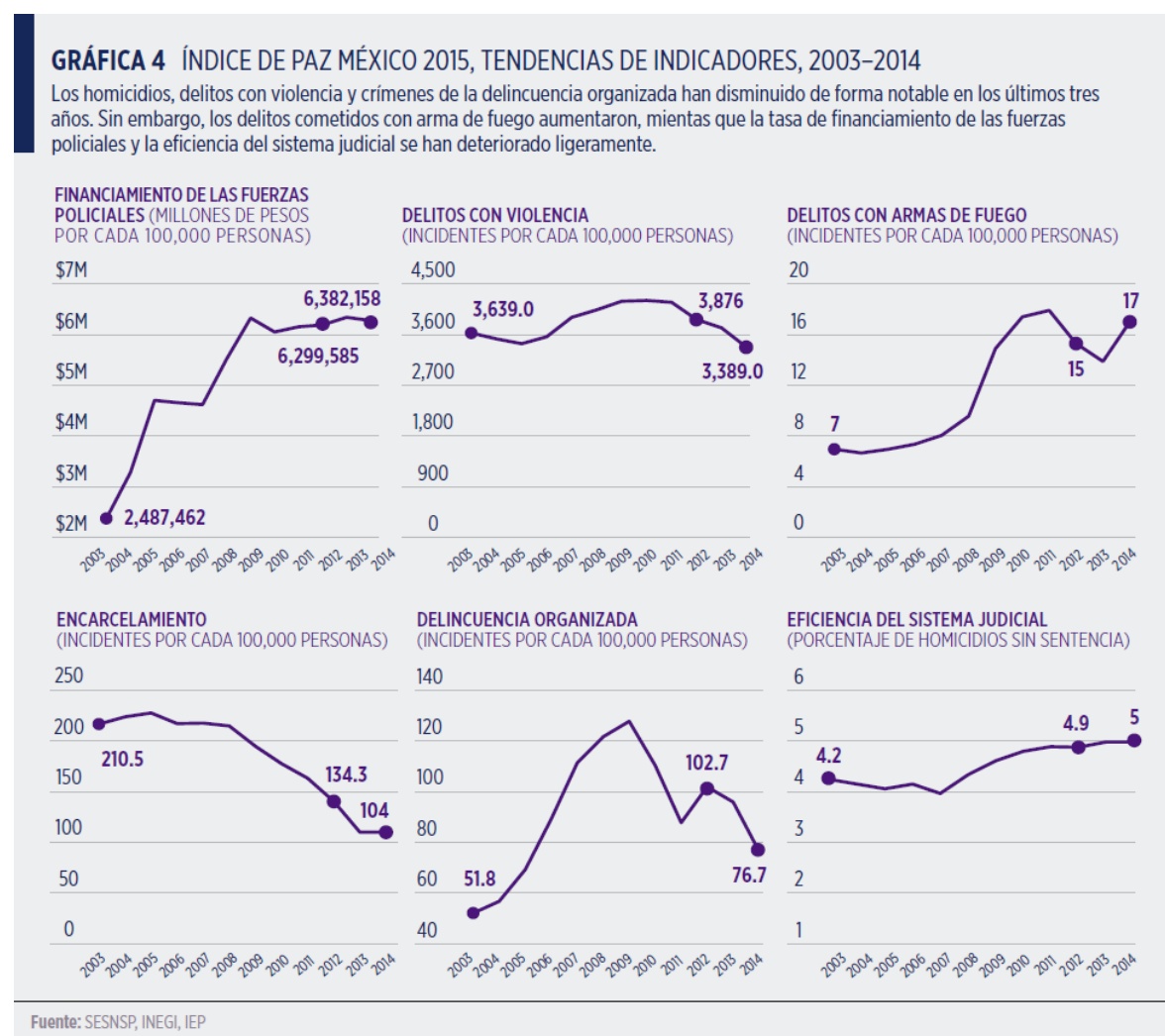
A continuación, se muestra el gráfico elaborado por Índice de Paz 2015, que muestra pormenorizadamente los resultados de 2003 a 2014.



Fuente: Institute for Economics & Peace. *México Peace Index 2015*.

³³⁶ Institute for Economics & Peace. *México Peace Index 2015*. Global Peace Index, en: <http://goo.gl/FyZHR5> consultado el 12 de enero de 2016 a las 15:28 h.

Se aprecia que tan solo 10 Estados de la República Mexicana han mejorado su índice de Paz, mientras que 22, han deteriorado su situación, de los cuales al menos seis, se han deteriorado considerablemente, producto de varios factores, que habrían de analizarse pormenorizadamente, tales como la lucha contra el narcotráfico, o incluso el modelo económico imperante en México. Algunos de los indicadores que pueden ejemplificar éstas tendencias, también han sido analizados por el Índice de Paz 2015³³⁷, como se muestra en la siguiente gráfica:

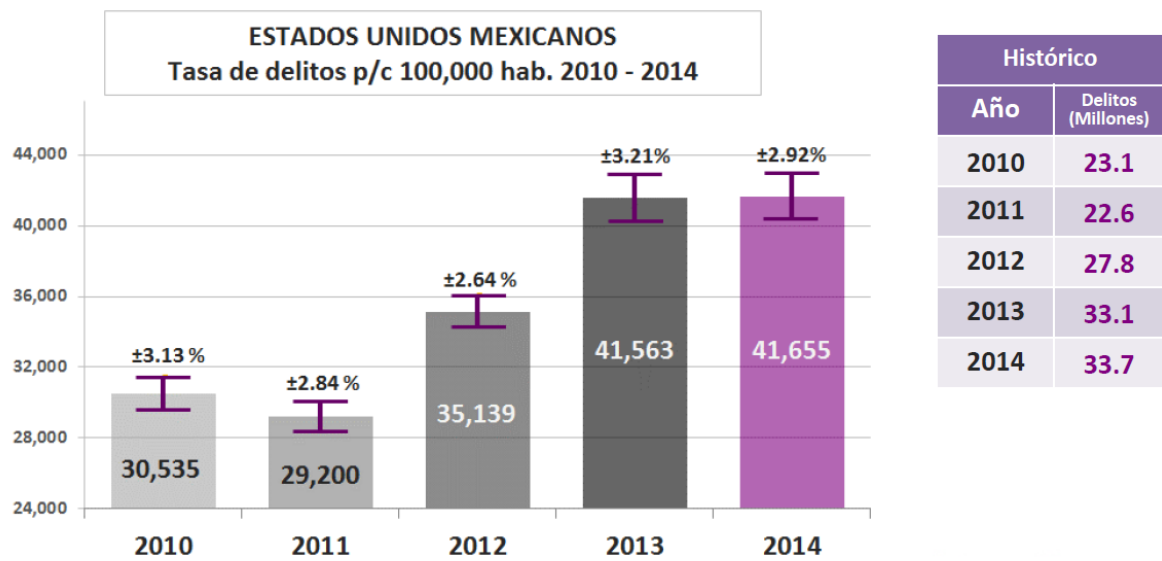


Fuente: Institute for Economics & Peace. *México Peace Index 2015*.

³³⁷ Cfr. Ibídem.

Se aprecia que dos de los indicadores, como son el financiamiento de las fuerzas policiales, así como la eficiencia del sistema judicial, son variables que mejoran en los últimos años, de ahí que pueda considerarse como factor de cambio en la mejora de las cifras delictivas de los años 2014 y 2015 en algunos delitos, puesto que como ya se vio para el caso del homicidio doloso, éste pese a reducirse en 2014, volvió a incrementarse para el año 2015.

Como ya se fue señalado en las primera líneas de este apartado, la ENVIPE es un instrumento estadístico que opera en México desde el año 2011, y que en algunos casos muestra discrepancias con la información proporcionada directamente por las entidades federativas, sin embargo, a continuación se muestran algunas de las cifras más significativas de la Encuesta sobre la incidencia delictiva hasta el año 2014.

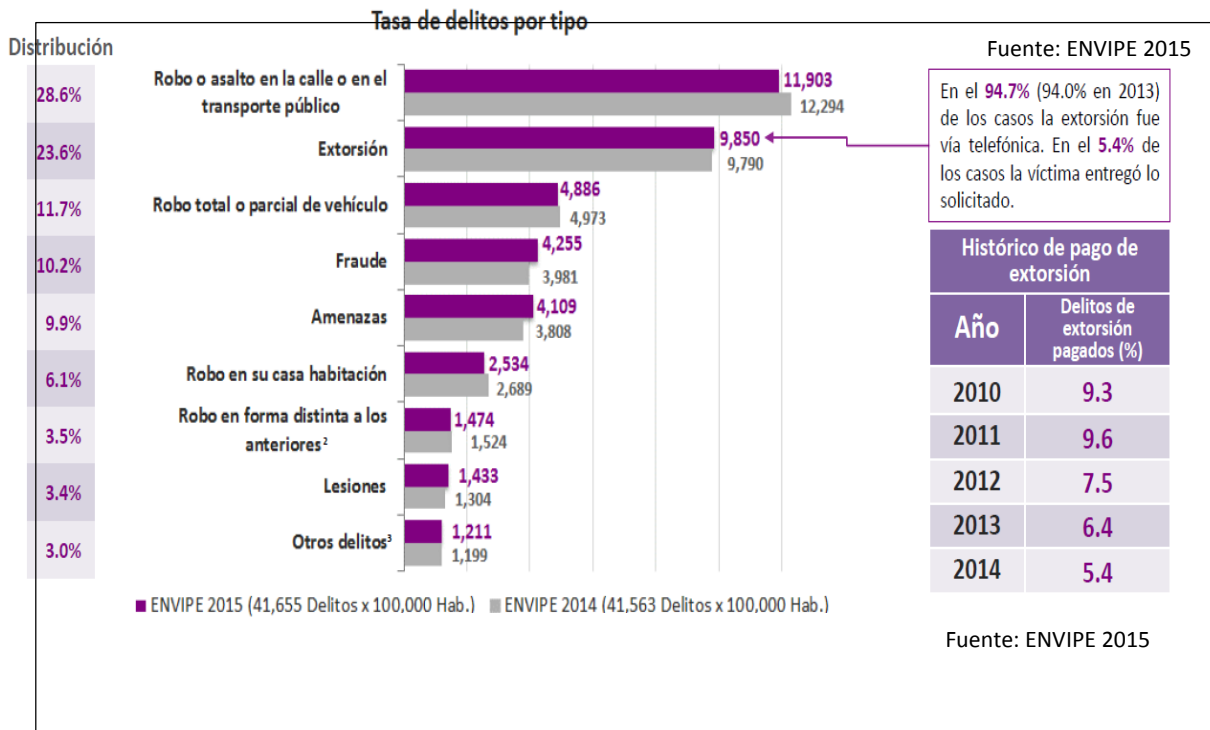


Fuente: ENVIPE 2015

El gráfico anterior, pese a los datos que señalamos anteriormente sobre dos delitos en particular y su tendencia relativamente a la baja, demuestra de manera oficial

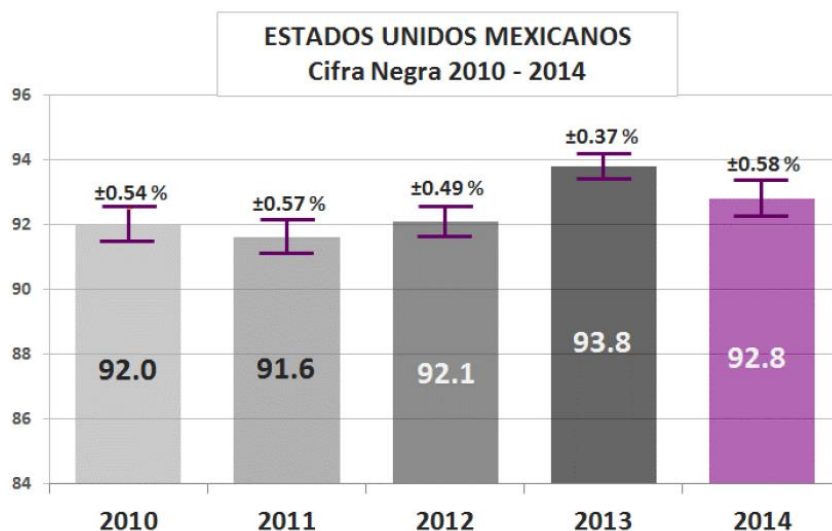
que el comportamiento a nivel nacional en México sobre la delincuencia, muestra un leve incremento en la incidencia delictiva, misma que aumentó en el periodo 2013 a 2014, sin dejar de mantenerse constante en su incremento, lo que retomando la hipótesis planteada en un inicio, convalida que el Nuevo Modelo Policial por sí, no ha sido suficiente en sus estrategias ni preventivas ni reactivas para lograr disminuir la prevalencia delictiva en México.

En cuanto a los delitos más recurrentes en territorio nacional, tenemos los siguientes resultados:



Otro dato que no puede dejar de considerarse en la ENVIPE, es lo relativo a la Cifra Negra, dato que de 2010 a 2014, se ha mantenido constante en su ascenso y descenso porcentual de un +- 1%, como se ejemplifica en el siguiente gráfico:

Esquema 20, “Secuestro en México”



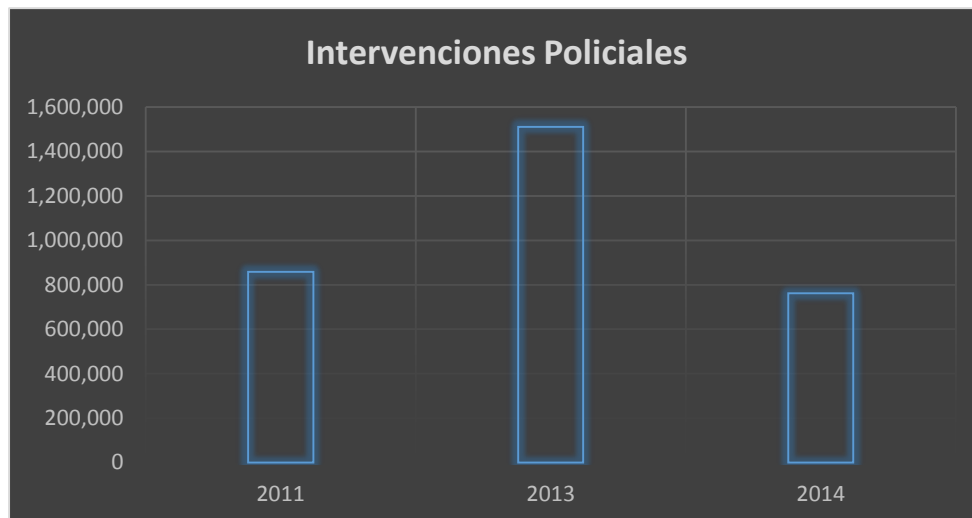
Fuente: ENVIPE 2015

Finalmente un dato que conviene añadir y analizar junto con los gráficos anteriores, es lo relativo a la información disponible en datos abiertos sobre el número de intervenciones policiales que se realizaron en México en los años 2011, 2013 y 2014, cifra que corresponde a 858,549; 1,511,358 y 762,187³³⁸ intervenciones respectivamente; éstas cifras por sí solas muestran una variación considerable en el número de intervenciones sobre todo en el año 2014, dato que al ser contrastado con las cifras sobre prevalencia delictiva que ha aumentado, y una cifra negra que ha disminuido, es decir, que mayor cantidad de delitos han sido denunciados y que por ende han involucrado una intervención policial, sin embargo, la cifra de intervenciones policiales no coincide con ello, puesto que al menos en el año 2014 la reducción en las intervenciones fue de casi el 50%, datos que permiten hacer notar, que muy probablemente, la actividad policial ha perdido credibilidad en la sociedad, por lo que su intervención a sido requerida en menor medida, dado que la cifra de prevalencia delictiva del mismo periodo, muestra un incremento en tales cifras, pero no así en la actividad policial mexicana, lo que podría confirmar en cierta medida una menor proximidad social, y así también una mínima actividad reactiva

³³⁸ Cfr. INEGI, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015*, consulta interactiva de datos, Op. Cit.

como se ha querido hacer notar a través de las figuras novedosas del Nuevo Modelo Policial tales como el Policía de Proximidad Social y la Gendarmería.

Esquema 20, “Intervenciones Policiales”



Fuente: INEGI

CAPÍTULO CINCO

PROPUESTA

DE MODELO HÍBRIDO DE SEGURIDAD PARA MÉXICO

5.1. Adecuación normativa y su justificación académica

Partiendo del análisis dogmático y normativo realizado a la seguridad pública en México, y el estudio comparativo con el modelo de seguridad ciudadana y su instrumentación en algunos países Iberoamericanos y Europeos, es posible concluir que la normatividad mexicana aplicable al caso concreto, carece de un apoyo dogmático que sustente el modelo securitario vigente en México, cuya omisión al ser manifiesta desde el texto constitucional, se replica de la misma forma en las leyes secundarias, propiciando una instrumentación sumamente diversificada y con criterios dispersos en el territorio nacional entre los tres órdenes de gobierno.

Se puede concluir que la adopción de un modelo de seguridad prefabricado, diseñado e instrumentado en otros países, no es una opción viable para México, ello derivado del estudio comparativo realizado con algunos países de Iberoamérica y Europa, ya que se advierte en el capítulo tercero de la presente investigación que la conceptualización e instrumentación de los esquemas de seguridad en cada país, atiende a las condiciones y experiencias históricas así como prevalecientes en cada territorio, y no precisamente a un modelo de importación extranjera cuya eficacia probada, no garantiza el mismo resultado para nuestro país.

De manera integral, se detectó en el desarrollo de esta investigación que, la seguridad pública en México es un modelo carente de definición tanto a nivel normativo como dogmático, pues en ambos casos, se parte de un supuesto que da por hecho la comprensión y alcances de esta expresión, pero que en sí, no logra sustentar una descripción que permita clarificar el rumbo que debe abordarse sobre ésta temática en particular, movilizando a una estructura burocrática que tiene precisado someramente el objetivo deseable, pero que no tiene claro las Instituciones que han de ejecutarlo, ni tampoco el campo de acción sobre el que se

está operando. Es por ello que, sustentado en el estudio normativo-dogmático de la seguridad pública desarrollado en el primer y tercer capítulo de la presente investigación, derivan cinco conclusiones elementales a saber en cuanto al texto constitucional:

- a) Nula descripción normativa, de que es la seguridad pública para México;
- b) Omisión de la facultad regulatoria de servicios de seguridad privada, mismos que operan en México de manera fáctica, bajo el cobijo de normatividad reglamentaria, sin precisar a nivel constitucional la posibilidad de su existencia y regulación, derivado de la controversia dogmática planteada en el capítulo primero, sobre la naturaleza jurídica de éstos “servicios” a través de los cuales se privatiza una “función pública”, hecho que a nivel dogmático no es posible;
- c) Inexistencia de la Institucionalización de cuerpos policiales, pues no se advierte la creación expresa de los mismos a nivel constitucional, derivando en que ante la omisión, no es posible atribuirles funciones a los mismos, o señalarlos como ejecutores de labores de seguridad pública en México, conclusión que fue posible gracias al estudio comparado, comprendido en el capítulo tres de éste trabajo de investigación, con los países iberoamericanos Colombia, Perú y Chile, así como los países europeos Alemania, Francia y España, en cuyos textos constitucionales, se crean los cuerpos policiales de su jurisdicción, y así mismo se dotan de atribuciones genéricas a los mismos;
- d) Carencia de atribución expresa del Titular del Poder Ejecutivo Federal para detentar el mando y conducción de la Seguridad Pública en México, ya que el contenido del artículo 21 constitucional, dispone que ésta es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno, sin embargo, tal y como se desarrolla en el primer capítulo de esta obra, no se hace referencia a que autoridad de estos órdenes de gobierno corresponde la titularidad de la facultad, excepto a nivel municipal en que el artículo 115 constitucional apartado B, inciso h) si lo expresa. Lo anterior se colige también en que, al no existir un cuerpo policial institucionalizado a nivel federal, ni estatal, los respectivos Titulares

del Poder Ejecutivo carecen jurídicamente de forma expresa del mando sobre las fuerzas policiales federales y estatales.

- e) Omisión en el artículo 21 constitucional, en cuanto a la claridad de quien es la autoridad administrativa facultada para la imposición de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

Sustentado en las afirmaciones anteriores, se propone:

- a) Adicionar el vigente párrafo doceavo del artículo 21 constitucional, estableciendo con precisión una descripción de que es la seguridad pública en México, sus objetivos y alcances; quedando de la siguiente manera:

ARTÍCULO 21, PÁRRAFO 12º	
Vigente	Propuesta de reforma
La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos	La seguridad pública es una función pública encomendada por la sociedad civil al Estado Soberano, a cargo de los Titulares del Poder Ejecutivo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, cuyo objetivo es prevenir, investigar y perseguir aquellas conductas consideradas normativamente como antisociales en su jurisdicción, así como la sanción de las infracciones administrativas, con la finalidad de salvaguardar la integridad de la sociedad civil, garantizar, mantener y restablecer el orden y

humanos reconocidos en esta Constitución.	la paz públicos, valiéndose del andamiaje normativo y la subyacente estructura administrativa diseñada para la ejecución de tal función. La ejecución de ésta, se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.
---	---

- b) En cuanto a los servicios de seguridad privada que operan de forma inconstitucional en México, se propone adicionar un párrafo subsecuente al anterior, en que se precise su existencia y funciones básicas, quedando de la siguiente manera:

ARTÍCULO 21, PÁRRAFO 13º
Propuesta de adición
Los servicios de seguridad privada serán auxiliares y no sustituirán en ningún caso a la función de seguridad pública, debiendo en su ejecución, observar el objetivo y los principios de ésta. Serán autorizados y regulados por el Estado a través de los Titulares de los Poderes Ejecutivos Federal y Estatales, previos requisitos normativos para su creación, registro, operación y supervisión.

La naturaleza de los servicios de seguridad privada queda establecida de forma constitucional, señalando que éstos son exclusivamente auxiliares de la seguridad pública, cerrando al mismo tiempo la posibilidad a que puedan sustituir de forma alguna a la seguridad pública, quedando a disposición de la materia reglamentaria la regulación de éstos servicios a

cargo de los Titulares del Ejecutivo tanto federal como estatal, eliminando taxativamente tal y como ocurre actualmente, la oportunidad a que los Municipios puedan regular la seguridad privada en sus jurisdicciones.

- c) Tomando en consideración, que se han sentado las bases de la seguridad pública y la privada, en éste último caso como auxiliar de aquella; resulta imperioso Institucionalizar los cuerpos policiales y facultar a los Titulares del Poder Ejecutivo de los tres órdenes de gobierno para concentrar el mando de los mismos, en los siguientes términos, adicionando un párrafo al multicitado artículo 21 constitucional y armonizándolo con el texto constitucional a través de la derogación de la fracción VII del artículo 115, quedando de la siguiente forma:

ARTÍCULO 21, PÁRRAFO 14º
Propuesta de adición
Para la ejecución de la función de seguridad pública, a nivel federal se crea el órgano desconcentrado Policía Federal mismo que se organizará administrativamente de conformidad a la normatividad reglamentaria, incluyendo de forma básica los siguientes perfiles: a) Reacción: encargados de reestablecer el orden y la paz públicos en caso de contingencias. b) Prevención: encargados de diseñar e instrumentar las estrategias de prevención de conductas que puedan alterar el orden y la paz públicos. c) Investigación: encargados de investigar y perseguir aquellas conductas consideradas normativamente como antisociales en su jurisdicción, bajo el mando y conducción de la autoridad administrativa y/o Ministerio Público solo para la ejecución de tal función. El mando supremo del órgano desconcentrado Policía Federal, estará a cargo del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, quien tendrá el mando de la fuerza pública, en los lugares

que resida habitual o transitoriamente; pudiendo asumir el mando de los servicios de seguridad privada de forma temporal, exclusivamente en casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público según lo establezca la normatividad, previo Decreto fundado y motivado.

Estas disposiciones deberán ser replicadas por los Gobiernos Estatales y los Municipios, pudiendo el Gobernador del Estado, asumir el mando no solo de los servicios de seguridad privada de forma temporal, sino también de las Policías Municipales en los mismos supuestos que el Ejecutivo Federal, de conformidad con la normatividad de cada entidad federativa.

ARTÍCULO 115, FRACCIÓN VII	
Vigente	Propuesta de reforma
Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...) VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.	Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...) VII. <i>Derogada.</i> (...)

Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; (...)	
--	--

Bajo estas premisas, se puede establecer con precisión qué es la seguridad pública para México, su naturaleza jurídica, objetivos, destinatarios, ejecutores y la autoridad responsable de tal función, armonizándose cabalmente el contenido del artículo 21 con el texto integral de la Constitución mexicana, concentrando en un solo artículo lo relativo a la seguridad pública, institucionalizando no solo las corporaciones policiales en los tres niveles de gobierno, sino atribuyendo el mando de cada una de éstas a una autoridad específica, la cual puede delegar tal función a través de las leyes reglamentarias que para tal efecto se expiden, permitiendo así no perder de vista la responsabilidad administrativa y operativa que tiene cada Titular del Ejecutivo.

La especialización de las corporaciones policiales a que se hace referencia en la propuesta de reforma, atiende al vigente texto de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública derivada de la reforma constitucional del año 2008, considerando que la prevención, la reacción y la investigación deben ser perfiles básicos de cualquier corporación policial en México, permitiendo operar de forma homologada el sistema de seguridad pública a nivel nacional, facilitando la

colaboración y coordinación entre las corporaciones policiales de cualquier orden de gobierno.

Un perfil que puede ser controversial a nivel constitucional, es el de investigación, sin embargo, el hecho de adjudicar de manera normativa éste perfil al órgano desconcentrado Policía Federal, permitiría la desaparición de los actuales cuerpos policiales denominados “Policía Ministerial” vigentes dentro de las estructuras administrativas de las Fiscalías, mismos que carecen de institucionalización en razón de la reforma constitucional del año 2008, y cuyas funciones han sido creadas al margen del texto constitucional, pues en el multicitado artículo 21, no se establece una exclusividad para las tareas de investigación a un cuerpo policial determinado, sino a todas las policías, disponiendo así también la coordinación que debe existir entre éstas y el Ministerio Público para cumplir con los objetivos de la seguridad pública y conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Logrando esta precisión en el texto constitucional, será posible concluir con el vicio decimonónico de la existencia innecesaria de las policías judiciales y/o ministeriales, a quienes sin justificación jurídica y pese a los esfuerzos de la reforma constitucional del año 2008, logran subsistir y permanecer dentro de las estructuras de las ahora Fiscalías, manteniendo una exclusividad inconstitucional de las labores de investigación criminal en México.

A través de la reforma propuesta, se pretende que la titularidad en cuanto a la conducción y desarrollo de una investigación, se ejecute por parte del Ministerio Público, pero el mando supremo de estos cuerpos policiales los mantenga el Titular del Poder Ejecutivo, derivado de que a éste se le ha atribuido la facultad de mantener la seguridad pública dentro de su jurisdicción, y por ende, es a quien interesa preponderantemente la resolución efectiva de las conductas criminales que atentan contra el orden y la paz pública.

Evidentemente esta colaboración que debe darse entre el Poder Ejecutivo tanto federal como estatal con las Fiscalías Generales, no puede hacerse de facto, por lo que la instrumentación de tal, requerirá de la firma correspondiente de Convenios Marco de Colaboración, así como el diseño de la normatividad reglamentaria correspondiente que establezca atribuciones claras y precisas a los cuerpos policiales mexicanos en tratándose de materia de investigación criminal. Cabe hacer mención, que actualmente la normatividad mexicana es omisa en cuanto a la disposición de facultades por parte de los cuerpos policiales en ésta materia, pues únicamente es a través de protocolos que se ejecutan tareas similares, tal y como ocurre con el Protocolo del Primer Respondiente.

De manera concluyente, la propuesta de reforma, permite de forma integral, institucionalizar los cuerpos policiales de todo el país, rescatándolos así, de la oscuridad normativa en que se han desarrollado históricamente en México, siendo instituciones que se crean de facto pero sin contar con un respaldo jurídico que garantice su funcionamiento y operatividad desde un plano de supremacía constitucional, pues es a través de la Ley Reglamentaria en la materia, es decir, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se habla de “Instituciones Policiales”, regulando el ingreso, permanencia y egreso de sus integrantes, así como los perfiles para cada área, pero pasando por alto las funciones específicas con las que cuentan para la ejecución de su labor.

- d) Otra de las propuestas que derivan de las conclusiones ya mencionadas en párrafos anteriores y que se sustentan de los estudios realizados durante la presente investigación, es el tema de la justicia administrativa que se aplica por motivo de infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, sin embargo, el texto constitucional no precisa quien es tal autoridad administrativa, ni tampoco bajo que jurisdicción quedará dicha instrumentación, por lo que debe remitirse a un análisis integral de ésta práctica en la actualidad, coligiéndose con el contenido del artículo 115

constitucional en su fracción segunda en la que habla aún de “bandos de policía y buen gobierno”.

A nivel fáctico la justicia administrativa es ejecutada a través de las Sindicaturas de los gobiernos municipales, instruyendo las figuras de los Jueces Calificadores o Cívicos como se conocen en algunas partes del país, como los encargados de llevar a cabo los procedimientos administrativos que garanticen los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad que derivan en las sanciones dispuestas por el artículo 21 constitucional correspondientes a multas, arrestos hasta por treinta y seis horas, o trabajo en favor de la comunidad.

Si sometemos a analogía ésta figura de calificación e imposición de sanciones administrativas a nivel municipal por parte de los Jueces Calificadores o Cívicos, es posible cuestionar las infracciones que por motivo de tránsito son calificadas e impuestas por los policías especializados en vialidad o tránsito, pues difícilmente pueden ser garantizados los principios constitucionales de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad en su conjunto.

Por éstos argumentos, sustentado en los análisis realizados en el capítulo primero de ésta investigación, se considera pertinente que las figuras de los Jueces Calificadores o Cívicos, se mantengan bajo la estructura administrativa de las corporaciones policiales y no así de las Sindicaturas municipales como se hace de facto en la actualidad, pues es a la autoridad policial a quien compete mantener y restablecer el orden y la paz pública, sancionando en términos constitucionales las infracciones administrativas, haciendo expedita la aplicación de sanciones y el restablecimiento de la paz pública. Por lo que se sugieren las siguientes reformas:

ARTÍCULO 21, PÁRRAFO 4º	
Vigente	Propuesta de reforma
Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.	Compete a las Instituciones de seguridad pública municipales, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II	
Vigente	Propuesta de reforma
Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los	Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los reglamentos gubernativos y de

reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. (...)	policía, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. (...)
--	---

A través de estas propuestas de reformas, se logra señalar quien es la autoridad administrativa encargada de aplicar las sanciones por infracciones administrativas, de lo que se colige la armonización que se hace al artículo 115 en la fracción segunda, pues éste artículo continúa hablando de bandos de policía y buen gobierno, lo que dista de ser un reglamento gubernativo y de policía; por lo que al igualar la nomenclatura y atribuyendo a una autoridad específica la aplicación de sanciones, se logra aclarar el contenido oscuro de las disposiciones actuales.

Finalmente, desde la óptica de la técnica legislativa, no puede pasar por alto el lamentable desorden en que se mantiene el texto constitucional, pues las ideas en cada artículo se encuentran dispersas y añadidas sin un orden aparente, por lo que para concluir una verdadera reforma al artículo 21 constitucional se propone una reestructuración del mismo, adicionando las reformas ya propuestas, pero reacomodando las ideas para mantener una armonía en su contenido, quedando de la siguiente manera:

ARTÍCULO 21	
Vigente	Propuesta de reforma
Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto	Artículo 21. La seguridad pública es una función pública encomendada por la sociedad civil al Estado Soberano, a cargo de los Titulares del Poder Ejecutivo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, cuyo objetivo es prevenir, investigar y perseguir aquellas conductas consideradas normativamente como antisociales en su jurisdicción, así como la sanción de las infracciones administrativas, con la finalidad de salvaguardar la integridad de la sociedad civil, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, valiéndose del andamiaje normativo y la subyacente estructura administrativa diseñada para la ejecución de tal función. La ejecución de ésta, se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso. El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley. El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para	Los servicios de seguridad privada serán auxiliares y no sustituirán en ningún caso a la función de seguridad pública, debiendo en su ejecución, observar el objetivo y los principios de ésta. Serán autorizados y regulados por el Estado a través de los Titulares de los Poderes Ejecutivos Federal y Estatales, previos requisitos normativos para su creación, registro, operación y supervisión. Para la ejecución de la función de seguridad pública, a nivel federal se crea el órgano desconcentrado Policía Federal mismo que se organizará administrativamente de conformidad a la normatividad reglamentaria, incluyendo de forma básica los siguientes perfiles: a) Reacción: encargados de reestablecer el orden y la paz públicos en caso de contingencias. b) Prevención: encargados de diseñar e instrumentar las estrategias de prevención de
---	--

hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad	conductas que puedan alterar el orden y la paz públicos. c) Investigación: encargados de investigar y perseguir aquellas conductas consideradas normativamente como antisociales en su jurisdicción, bajo el mando y conducción de la autoridad administrativa y/o Ministerio Público solo para la ejecución de tal función. El mando supremo del órgano desconcentrado Policía Federal, estará a cargo del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, quien tendrá el mando de la fuerza pública, en los lugares que resida habitual o transitoriamente; pudiendo asumir el mando de los servicios de seguridad privada de forma temporal, exclusivamente en casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público según lo establezca la normatividad, previo Decreto fundado y motivado.
--	--

pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema. c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios	Estas disposiciones deberán ser replicadas por los Gobiernos Estatales y los Municipios, pudiendo el Gobernador del Estado, asumir el mando no solo de los servicios de seguridad privada de forma temporal, sino también de las Policías Municipales en los mismos supuestos que el Ejecutivo Federal, de conformidad con la normatividad de cada entidad federativa. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. La imposición de las penas, su modificación y duración
--	--

para ser destinados exclusivamente a estos fines.	son propias y exclusivas de la autoridad judicial. El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley. El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Compete a las Instituciones de seguridad pública municipales, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.
--	--

	Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de
--	---

	las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema. c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios
--	---

	para ser destinados exclusivamente a estos fines.
--	--

De ésta manera, el artículo 21 constitucional podría quedar ordenado iniciando con la descripción de lo que es la seguridad pública para México, la naturaleza y regulación de los servicios de seguridad privada, la institucionalización de los cuerpos policiales y los perfiles básicos que deben observar en su estructura administrativa, el mando de los cuerpos policiales en los tres órdenes de gobierno, las particularidades de la función de investigación y la dirección que debe mantener de ésta el Ministerio Público, las características de la justicia administrativa a nivel municipal y los límites de la misma en cuanto a la imposición de sanciones, y finalmente la integración y bases de operación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Otro de los puntos que se analizó durante la presente investigación, fue lo relativo a las características propias de los modelos de seguridad tanto pública como ciudadana, de lo que se puede concluir que la importación de un modelo prefabricado de seguridad para México, no es una opción viable, pues debe atenderse a las condiciones únicas de la región, es decir, puede retomarse desde el punto dogmático algunas figuras de cada modelo, pero es necesario adecuarlas, e inclusive fusionarlas para su óptima operatividad.

Por esta razón, y considerando que el marco normativo a nivel constitucional, podría quedar armonizado con la propuesta realizada, es posible considerar una instrumentación flexible que no se encuentre sujeta a la modificación de la norma, pues el proceso legislativo no es expreso, sino más bien, es un proceso largo y burocrático que impide la evolución expedita de las normas para adecuarlas a la realidad social.

La instrumentación de cualquier modelo de seguridad, implica dos planos a saber, uno normativo y otro fáctico, sin embargo, debe tomarse en consideración que en ambos casos existe una implicación política que permea las decisiones de gobierno que impactarán tanto la norma como las estrategias a seguir para hacerlas realidad, éstas últimas también denominadas como “programas” o técnicamente “políticas públicas”, las que se traducen en el área que nos ocupa, como “política criminal” y/o “política criminológica”, mismas que han sido motivo de estudio y análisis en el capítulo cuarto de ésta investigación.

Partiendo de ese análisis, puede concluirse que la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia vigente, cuyos efectos son para todo el territorio nacional e implica una instrumentación local que replique sus términos en cada entidad federativa, tal y como se evidenció en el capítulo cuarto del presente trabajo de análisis, representa un desatino que pretende normar diversas corrientes de pensamiento dogmático relativo a la prevención social de la violencia, incluyendo de forma genérica y contradictoria los modelos de prevención situacional, comunitaria, y psicosocial, aparentando un modelo normativo integral pero que en su ejecución puede generar conflicto.

Por esta razón, considerando que el modelo de seguridad pública, mantiene características prevalentemente reactivas y que por ende, involucra e institucionaliza la fuerza del Estado a través de los cuerpos policiales, es necesario como ya se hizo patente en la propuesta de reforma, establecer a nivel constitucional la función preventiva, cuyo objetivo recaiga en mantener el orden y la paz pública, sin embargo, para ello se requieren de programas específicos a largo plazo que hagan operativa ésta función, y cuya vigencia trascienda a las administraciones gubernamentales temporales, sentando una visión de seguridad a largo plazo que contribuya a la construcción, evaluación e incluso reestructuración eventual de las estrategias policiales que en materia de prevención se instrumenten; por lo que basado en el estudio normativo dogmático no solo de México sino de

algunos otros países Iberoamericanos y Europeos ya reseñados en ésta investigación, es posible sustentar las siguientes propuestas:

Desvincular los planes, políticas públicas, ya sean criminales y/o criminológicas, de los Planes de Desarrollo que a nivel Federal, Estatal y Municipales se emiten en cada nuevo gobierno, pues la duración de éstos es limitada al periodo para el cual fue electo el Titular del Poder Ejecutivo de que se trate, reduciendo su duración un año del periodo total, pues por práctica, el primer año se emplea para el consenso y elaboración de tales Planes.

Aunado a este punto, subyace una discordancia en las estrategias y objetivos en materia de seguridad entre los Planes de Desarrollo de los tres niveles de gobierno, pues en cierta medida, su diseño atiende a condiciones políticas prevalecientes en cada región y momento de su confección.

Una vez establecido a nivel constitucional que es la seguridad pública, su objetivo, ejecutores y mando, tal y como ocurre en otros países, es posible adoptar una política pública de estado a nivel nacional, en cuyo objetivo sea mantener prevalente la prevención sobre la reacción, siendo a través del consenso que permita el Sistema Nacional de Seguridad Pública, diseñar un instrumento base en que se establezcan las pautas sobre las cuales han de diseñarse las estrategias de prevención y reacción en los tres niveles de gobierno, estableciendo una misión y visión de corto, mediano y largo plazo que permita que las administraciones gubernamentales ajusten sus esfuerzos a contribuir a alcanzar los objetivos planteados.

La premisa de considerar la adopción de una política de estado de tipo preventiva más que reactiva, parte del análisis realizado en los capítulos que anteceden al presente en esta investigación, en que se ha descrito al modelo de seguridad ciudadana implementado como una tendencia de temporada en la mayoría de países iberoamericanos y europeos, hace reflexionar que los sistemas de seguridad no pueden ser precisamente un producto de importación, pues las

características intrínsecas de éste, conllevan una implicación sociológica que variará de acuerdo a cada tipo de sociedad en que pretenda instrumentarse el modelo importado, lo que irremediablemente generará resultados distintos, que bien pueden ser favorables o en su defecto desfavorables como se ha observado en diversos países.

La propuesta central de un plan de seguridad pública que se instrumente a través de planes, programas, o políticas públicas innominadas de corto, mediano y largo plazo que no corresponda a un modelo de importación, se justifica plenamente en las condiciones delictivas que México ha confirmado estadísticamente como ya fue analizado en los capítulos precedentes, por lo que la confección de una política estatal de tipo híbrida en que se consideren las características preventivas y reactivas adecuándolas a las condiciones sociales de México, resulta imperativo para mejorar las condiciones de seguridad, pues por una parte y de manera fundamental se pretende mantener el orden y la paz pública ya establecido, pero también reestablecerlo en aquellos casos emergentes que se presenten en el país, considerando que éstos últimos eventos, deben ser la excepción a la regla general de orden y paz pública, ya que de forma genérica en la actualidad, el modelo de seguridad que México opera, es relacionado más con la represión que la prevención.

En esta propuesta, se considera también fundamental la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces que garanticen su intervención organizada en el diseño y evaluación de políticas públicas, pues la horizontalidad en éste proceso es fundamental para generar una inclusión que genere condiciones de involucramiento social que haga sentir a los gobernados como parte del proceso de mejora de las condiciones de seguridad, y erradicar la percepción de súbdito que propician las políticas públicas diseñadas de forma vertical.

Con esta propuesta, se pretende que a través de la reforma del marco constitucional que establezca las bases mínimas del modelo de seguridad mexicano, sea posible a través de planes y políticas públicas producto del consenso

social instrumentar un modelo de seguridad de tipo híbrido, es decir, que incluya características tanto preventivas como reactivas, pero privilegiando la prevención sobre la reacción, permitiendo una flexibilidad en su diseño y evaluación con participación ciudadana, con una misión y visión a corto, mediano y largo plazo, que homologue los esfuerzos de los tres niveles de gobierno dejando en segundo plano los intereses políticos que pueda haber, pues debe considerarse que tal y como se planteó en el primer capítulo de esta investigación, la seguridad es una de las condiciones básicas de creación de los estados, y por ende, debe ser uno de los objetivos primarios de cualquier gobierno por encima de los intereses particulares que puedan existir.

La justificación de implementar una política de estado en materia de seguridad, y no un instrumento normativo como actualmente existe en México, parte de la complejidad burocrática que representa crear y/o modificar una Ley, mientras que una política pública, puede ser perfectible a partir del consenso social organizado que pueda permitir el Sistema Nacional de Seguridad Pública, haciendo un modelo de seguridad dinámico e incluyente socialmente hablando que se evalúe y ajuste a las necesidades del país, incluyendo en este sistema de seguridad solo las características preventivas y reactivas, excluyendo la función de investigación que será objeto de dirección por parte de los Ministerios Públicos del país.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, G., *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Pre-Textos. Segunda reimpresión. Valencia, España, 2006
- Antony S., *Reforma Constitucional y penal de 1996*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996
- Ávila Debora y García Sergio (coord.) *Enclaves de riesgo. Gobierno Neoliberal, desigualdad y control social*. Traficantes de Sueños, Madrid, España, 2015
- Baratta A., *Delito y seguridad de los habitantes. "Política Criminal: un concepto complejo y problemático"*. Editorial Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea, México, 1997
- Bauman, Z. *Comunidad en busca de seguridad en un mundo hostil, traducción de Jesús Albores*. Siglo XXI. Tercera edición, segunda impresión, Madrid, España, 2009
- Bauman, Z. *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Paidós Estado y Sociedad. México, D.F. 2013
- Beck. U. *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, España, 2008
- Bilbao Ubillos, Juan M., *Teoría y realidad constitucional*. No. 36, Universidad de Valladolid, España, ISSN: 2174-8950, 2015
- Clarke V. Ronald, y Eck E. John, *60 pasos para ser un analista delictivo*. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2008
- Cucó Giner, J. *Antropología Urbana*. Editorial Ariel, Barcelona, España, 2004
- De Pina, R. *Diccionario de Derecho*, trigésima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2004
- Del Valle Martínez. A., *La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública, participación ciudadana y derechos humanos*. Ediciones Gernika, México, 2004
- Delgadillo Gutiérrez, Luis H. *Elementos de Derecho Administrativo*, Segunda edición. Tercera reimpresión, Limusa Noriega Editores, México D.F. 2004
- Durden Smith, J., *Historia completa de la mafia*. Grupo Editorial Tomo, México, 2013
- Escobar Bautista, María del Pilar, *Revista Mexicana de Política Exterior*. No. 99, México, septiembre – diciembre, ISSN: en trámite, 2013
- Esquivel Obregón, T., *Apuntes para la historia del Derecho en México*. Tomo II, Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2004
- Florescano, E., *Los orígenes del poder en Mesoamérica*. Fondo de Cultura Económica, México, 2009
- Gaines K, L. et. al. *Police administration*. Third Edition. DELMAR Cengage Learning, United States of America, 2012

- García Luna, G., *Para entender el Nuevo Modelo de Seguridad para México*. Nostra, México, 2011
- García - Pablos de Molina, A., *Criminología. Una introducción a sus fundamentos teóricos para Juristas*. Séptima edición, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2007
- Herrero Herrero, C., *Criminología (Parte General y Especial)*. DYKINSON, Madrid, España, 1997
- Hervada, J. *Introducción crítica al Derecho Natural*. Eunsa, Cuarta edición, México, D.F. 2010
- Iglesias Machado, S. Et. Al. *Seguridad urbana, urbanismo y entornos urbanos*. 6) *Cuadernos de seguridad y Policía*. Dykinson, S.L. Madrid, España, 2011
- Jiménez Santiago Tiana, S., *Diccionario de Derecho Romano*. Cuarta edición, SISTA, México, 2004
- Lahera P. E., *Política y políticas públicas*. Serie Políticas Sociales ISSN 1564-4162, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2004
- López Sánchez, M. y Marchal Escalona, A. N., *Policía y Seguridad Pública, Manual de Intervención Policial*, Thomson Reuters, Navarra, España, 2011
- Lozano Tovar E., *Seguridad Pública y Justicia, Una visión político criminológica integral*. 1ra. Reimpresión. Editorial Porrúa, México, 2010
- Luhman, N., *Sociología del riesgo*. Universidad Iberoamericana, México, 2006
- Marcus M., *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina*. División de Seguridad Ciudadana y América Latina, Chile, 2004
- Martínez Bastida E., *Política criminológica*. Editorial Porrúa, México, 2007
- Medina Ariza, J. *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Editorial B de F. buenos Aires, Argentina, 2011
- Meyer, J., *Dos siglos, dos naciones: México y Francia, 1810 – 2010*. CIDE, México, 2011
- Muñoz Castellanos, J., *La función de investigación de las policías conforme al nuevo modelo policial y su normatividad federal*. Editorial Flores, México, 2016
- Novoa Monreal E., *El Derecho como obstáculo al cambio social*. 15ª. Edición. Editorial Siglo Veintiuno, México, 2006
- Orellana Wiarco, O., *Seguridad Pública. Profesionalización de los policías*. Editorial Porrúa, México, 2010
- Organización de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 2008
- Pérez R. J. *Curso de Derecho Constitucional*. Undécima edición. Marcial Pons. Madrid, España, 2007
- Pérez Siller, J., *Ensayo de Historiografía sobre las Relaciones Franco Mexicanas*, Cuadernos de trabajo 29, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, México, Puebla, 1997

- PNUD. *Desarrollo Humano Informe 1990*. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994
- Organización de los Estados Americanos, *Casos exitosos de Seguridad en Gobiernos Locales*. Secretaría de Seguridad Multidimensional, Departamento de Seguridad Pública, S.E., S.A.
- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Recurso de Reclamación 86/2013, Derivado del Amparo Indirecto ****, recurrente: Sindicato Independiente de Trabajadores de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, por conducto de su Secretario General*, México.
- Ramírez, A., *Estrategias sociales de policía*. Dykinson, Madrid, España, 2005
- Redondo S. y Garrido V., *Principios de Criminología. La nueva edición*, 4ª. Edición, Valencia, España, 2013
- Saucedo L. A. *Teoría jurídica del Ejército y sus lineamientos constitucionales*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002
- Scholz J., *La formación policial en Alemania*. En revista Catalana de Seguretat Pública, No. 1, Cataluña, España, octubre 1997
- Secretaría de Seguridad Pública, *El Nuevo Modelo Policial*. Gobierno Federal, México, 2008
- Secretaría de Seguridad Pública, *Manual de actuación policial*, Gobierno Federal, México, 2008
- Secretaría de Seguridad Pública, *Policía de Proximidad Social*, Gobierno Federal, México, 2008
- Secretaría de Seguridad Pública, *Sistema Integral de Desarrollo Policial*. Gobierno Federal, México, 2008
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Facultad de investigación 1/2007. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Ministro Ponente Mariano Azuela Güitrón. Ministra encargada del engrose: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario de Estudio y Cuenta: Jessica Villafuerte Alemán y Francisco Migoni Goslinga. Secretarios administrativos: María Guadalupe Esquivel Cruz y Joel Ibáñez González.
- Silva Meza, J.N. Silva García F. *Derechos Fundamentales*. Porrúa, México, D.F. 2010
- Tena Ramírez, F. *Derecho Constitucional Mexicano*, décimo octava edición, Editorial Porrúa, México, 1981
- Téllez Valdés, J., *Derecho Informático*. Cuarta edición. Mc Graw Hill, México, 2009
- Urvio, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. No. 2, Quito, septiembre 2007, ISSN: 1390-3691, 2007
- Valadés, D. *El gobierno de gabinete*. Segunda Edición. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005
- Valdés Castellanos, G., *Historia del Narcotráfico en México*. Tercera reimpresión, Aguilar, México, 2013

- Vanderschueren, F. Et. Al. *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Universidad Alberto Hurtado copublicación con ONU-HABITAT. Santiago de Chile, 2009
- Zaffaroni E., *La palabra de los muertos, conferencias de criminología cautelar*. Enlace Porrúa, Buenos Aires, 2012
- Zavaleta B. J. *La militarización de la Seguridad Pública en México, 1994 – 1998*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México, 2006

CIBERGRAFÍA

- Beccaria C., *Tratado de los delitos y las penas*. Universidad Carlos III de Madrid, Repositorio Institucional e-Archivo, 2015, en: <https://goo.gl/PmgmUR> consultado el 16 de diciembre de 2016 a las 09:22 h.
- Bundesministerium der Verteidigung, *Weissbuch 2016, ZUR SICHERHEITSPOLITIK UND ZUR ZUKUNFT DER BUNDESWEHR*, Deutschland, en: <https://goo.gl/JExS0m> consultado el 28 de agosto de 2016 a las 21:55 h.
- Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro diciembre de 2000*. en: <https://goo.gl/0shJBJ> consultado el 08 de marzo de 2016 a las 08:24 h.
- Confederación Española de Organizaciones Empresariales, *Seguridad Ciudadana*. Internacionalización, España, en: <https://goo.gl/aOiytO> consultado el 05 de mayo de 2016 a las 00:19 h.
- Cuerpo de Generales de Carabineros, *Manual de Doctrina de Carabineros de Chile*. en: <https://goo.gl/L8ffwy> consultado el 24 de febrero de 2016 a las 07:10 h.
- Curzio, L. y Pérez, P., *35 años de relaciones diplomáticas México – España*. Casa América, Política, España, 28/03/2012, en: <https://goo.gl/NDXbN4> consultado el 21 de enero de 2016 a las 23:07 h.
- De Aquino. T. *Tratado del gobierno de los príncipes del Angelio Doctor Santo Tomás de Aquino al Rey de Chipre*. Stat Veritas, La verdad permanece. s.a., pp. 10 - 12 en: <http://goo.gl/nwMpVs> consultado el 09 de febrero de 2015 a las 09:32 h.
- Escobar, S. Et. Al., *La seguridad ciudadana como política de Estado*. Friedrich Ebert Stiftung, 2005, en: <https://goo.gl/l69bpT> consultado el 18 de mayo de 2016 a las 11:17 h.
- Eurostat Statistics Explained, *Estadísticas sobre delincuencia*, Unión Europea, en: <https://goo.gl/3sO7QV> consultado el 19 de junio de 2016 a las 15:45 h.
- Galeano D., *En nombre de la seguridad: Lecturas sobre policía y formación estatal*. Cuestiones de Sociología, No. 4, Universidad Nacional de la Plata, 2007, en: <https://goo.gl/VNb9o1> consultado el 25 de mayo de 2016 a las 23:54 h.

- Hobbes. T. *Leviatán*. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. Biblioteca del Político, s.a., p. 44 en: <http://goo.gl/ntMxuD> consultado el 18 de enero de 2015 a las 19:30 h.
- El Financiero, 12 de mayo de 2016, en: <http://goo.gl/4Jhk04> consultado el 12 de mayo de 2016 a las 19:24 h.
- EUROGENDFOR. *Qué es la EUROGENDFOR. La fuerza de Gendarmería Europea*. European Gendarmerie Force, en: <http://goo.gl/jFFHza> consultado el 11 de marzo de 2016 a las 10:35 h.
- Fernández R, J. *Servicios públicos municipales*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, s.a., p. 317 en <http://goo.gl/wwZvCi> consultado el 05 de febrero de 2015 a las 16:25 h.
- Fondo Nacional de Seguridad Pública, *Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos*. en: <https://goo.gl/TJiJ7b> consultado el 21 de marzo de 2016 a las 19:25 h.
- Fraga, G. *Derecho Administrativo*, cuadragésima sexta edición, Editorial Porrúa, México D.F. 2007, en Diccionario Jurídico en: <http://goo.gl/eaZEDw> consultado el 06 de mayo de 2015 a las 19:25 h.
- Hernández, S. *para los Estados, baja cifra de delitos; para el Inegi, Sube*, El Universal, México, 02 de octubre de 2015, en: <http://goo.gl/A2y8Lx> consultado el 10 de enero de 2016 a las 09:26 h.
- IDL Seguridad Ciudadana. Propuesta, fiscalización, incidencia y acción para enfrentar la inseguridad ciudadana. en: <https://goo.gl/euiYZv> consultado el 17 de enero de 2016 a las 23:38 h.
- Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789*. Jurídicas UNAM, México, en: <http://goo.gl/OZ3t1> consultado el 13 de agosto de 2015 a las 13:40 h.
- INEGI, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015, consulta interactiva de datos*, Censos de Gobierno, México, en: <http://goo.gl/J0M1Tc> consultado el 12 de enero de 2016 a las 11:50 h.
- INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*, Encuestas en Hogares, México, en: <http://goo.gl/VAYdCZ> consultado el 12 de enero de 2016 a las 12:21 h.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, México, en: <http://goo.gl/mhRDrx> consultado el 18 de noviembre de 2015 a las 22:18 h.
- Instituto de Defensa Legal, *Informe Anual 2015*. Lima, 2015, en: <https://goo.gl/qFrmcY> consultado el 12 de febrero de 2016 a las 11:11 h.
- Infodefensa, *Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional*. Edición América en: <https://goo.gl/EBczGD> consultado el 28 de mayo de 2016 a las 18:32 h.
- INTERPOL, Connecting police for a safer world. Criminalidad. en: <http://goo.gl/eEKWTL> consultado el 18 de septiembre de 2015 a las 09:16 h

- Institute for Economics & Peace. *México Peace Index 2015*. Global Peace Index, en: <http://goo.gl/FyZHR5> consultado el 12 de enero de 2016 a las 15:28 h.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015, Principales resultados, México En: <https://goo.gl/L1kGep> consultado el 12 de enero de 2017 a las 03:54 h.
- Legifrance Le service public de la diffusion du droit, *Código Procesal Penal*. en: <https://goo.gl/Uhlsn2> consultado el 13 de junio de 2016 a las 04:55 h.
- Legifrance Le service public de la diffusion du droit, *Sécurité publique*. en: <https://goo.gl/bZD9bU> consultado el 05 de junio de 2016 a las 08:24 h.
- Ministerio de Defensa Nacional, Chile en: <https://goo.gl/10cm19> consultado el 20 de febrero de 2016 a las 21:30 h.
- Ministerio de Defensa Nacional. *Política Estratégica Operacional y del servicio de Policía*. Tomo I. República de Colombia, en: <https://goo.gl/FPg3Yx> consultado el 13 de marzo de 2016 a las 17:45 h.
- Ministerio de Defensa Nacional, *Política Estratégica Operacional y del servicio de Policía*. Tomo II. República de Colombia, en: <https://goo.gl/bttkSI> consultado el 13 de marzo de 2016 a las 17:20 h.
- Ministerio del Interior, *Balance de la Criminalidad 2011*. Secretaría de Estado de Seguridad, Gabinete de Coordinación y Estudios en: <https://goo.gl/eAPxY8> consultado el 14 de marzo de 2016 a las 00:42 h.
- Ministerio del Interior, *Principales actuaciones llevadas a cabo durante el año 2000*. Dirección General de la Policía en: <https://goo.gl/x1xexN> consultado el 14 de marzo de 2016 a las 23:54 h.
- Naciones Unidas, *Situación de la delincuencia y la justicia penal en el mundo*, 12º. Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Brasil, 12 a 19 de abril de 2010, en: <https://goo.gl/6lw6X4> consultado el 12 de enero de 2016 a las 11:34 h.
- Peñalosa, Pedro José, Garza Salinas, Mario A. Coordinadores. *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie: Doctrina Jurídica, Num. 120, México D.F., 2002, en: <http://goo.gl/dASydL> consultado el 28 de julio de 2015 a las 23:30 h.
- PNUD. *Desarrollo Humano Informe 1990*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia, 1990 en: <http://goo.gl/VYN7IO>
- PNUD. *Desarrollo Humano Informe 1990*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia, 1991 en: <http://goo.gl/Pi82v9>
- *Policía de Investigaciones de Chile, Nosotros, Historial Institucional y Mártires*. en: <https://goo.gl/9o0eyS> consultado el 20 de febrero de 2016 a las 21:30 h.
- Policía Peruana, *Nuestra Historia*. República de Perú, en: <https://goo.gl/8m346W> consultado el 18 de febrero de 2016 a las 14:20 h.
- Presidencia de la República. *La Gendarmería de la Policía Federal, encargada de brindar seguridad ciudadana y proteger el desarrollo regional*

- inició operaciones*, Gobierno Federal, México, en: <http://goo.gl/g6iFV0> consultado el 12 de febrero de 2016 a las 19:36 h.
- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, 2012, en <http://goo.gl/xGYE2> consultado el 02 de febrero de 2015 a las 14:30 h.
 - S. A., *España, tercer país europeo con la tasa de criminalidad más baja*. La razón. es, Madrid, España, 07 de diciembre de 2015, en: <https://goo.gl/rZ6OYi> consultado el 10 de enero de 2016 a las 07:03 h.
 - Secretaría de Relaciones Exteriores, *Embajada de México en Alemania*. México, Gobierno de la República. en: <https://goo.gl/Rfm0VG> consultado el 21 de febrero de 2016 a las 13:55 h.
 - Secretaría de Relaciones Exteriores, *Embajada de México en Francia*. México, Gobierno de la República. en: <https://goo.gl/saa5dF> consultado el 11 de febrero de 2016 a las 21:23 h.
 - Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018*, Ministerio del Interior, Perú, Abril 2013, en: <http://goo.gl/UajuCc> consultado el 18 de septiembre de 2015 a las 10:24 h.
 - Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2016*, Secretaría de Gobernación, México, 20/02/2016, en: <http://goo.gl/p4FhRi> consultado el 12 de enero de 2016 a las 07:33 h.
 - Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. *Registro de Sindicatos*, México, en: <http://goo.gl/E1s5Z8> consultado el 10 de febrero de 2016 a las 13:28 h.
 - Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. *Resolución del Congreso extraordinario del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal donde se reformar y adicionar los Estatutos*, México, en: <http://goo.gl/s3PH1w> consultado el 10 de febrero de 2016 a las 15:30 h.
 - Secretaría de Gobernación, *Gendarmería*, Gobierno Federal, México, en: <https://goo.gl/CSdMii> consultado el 12 de abril de 2016 a las 14:54 h.
 - Tudela P., *Conceptos y Orientaciones para Políticas de Seguridad Ciudadana*. Policía de Investigaciones de Chile. Biblioteca. en: <https://goo.gl/vl0chO> consultado el 13 de enero de 2016 a las 01:17 h.

LEGISGRAFÍA

- Cámara de Diputados de Chile, *Constitución Política de la República*. en: <https://goo.gl/2W4td1> consultado el 13 de febrero de 2016 a las 19:24 h.
- Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Leyes Federales de México, Artículo 76, fracción II, en: <http://goo.gl/ffSz3e> consultado el 03 de febrero de 2015 a las 17:30 h.

- Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Reformas Constitucionales por artículo, en: <http://goo.gl/U9aHVh> consultado el 25 de febrero de 2015 a las 10:50 h.
- Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad Nacional*, Leyes Federales de México, en: <http://goo.gl/6hjEiU> consultado el 03 de febrero de 2015 a las 17:25 h.
- Cámara de Diputados, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Leyes Federales de México, en: <http://goo.gl/DPbSh8> consultado el 05 de febrero de 2015 a las 19:00 h.
- Cámara de Diputados, *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, Leyes Federales de México en: <https://goo.gl/8RFcFQ> consultado el 08 de marzo de 2017 a las 21:33 h.
- Cámara de Diputados, *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, Leyes Federales de México, en: <http://goo.gl/1XLKUR> consultado el 10 de septiembre de 2015 a las 19:40 h.
- Cámara de Diputados, *Ley Federal de Seguridad Privada*, Leyes Federales de México, en: <http://goo.gl/NKKhY4> consultado el 06 de febrero de 2015 a las 19:25 h.
- Congreso de la República, *Constitución Política del Perú*. República de Perú, en: <https://goo.gl/6yUd47> consultado el 09 de marzo de 2016 a las 22:18 h.
- Congreso de la República del Perú, Archivo digital de la legislación del Perú, *Constitución Política de la República Peruana Sancionada por el Primer Congreso Constituyente el 12 de Noviembre de 1823Peruano/ 25 de septiembre de 2015, Normas Legales, 562197*. República de Perú, en: <https://goo.gl/7tzy3R> consultado el 18 de febrero de 2016 a las 15:51 h.
- Congreso de la República del Perú, Archivo digital de la legislación del Perú, *Decreto Legislativo 371 Ley de Bases de las Fuerzas Policiales*. República de Perú, en: <https://goo.gl/QFXX7K> consultado el 18 de febrero de 2016 a las 14:36 h.
- Congreso de la República del Perú, Archivo digital de la legislación del Perú, *Ley No. 27933 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. República de Perú, en: <https://goo.gl/euKXsH> consultado el 24 de febrero de 2016 a las 19:55 h.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. “Pacto de San José Costa Rica”.
- Corte Constitucional, *Constitución Política de Colombia*. República de Colombia, en: <https://goo.gl/b44h8t> consultado el 23 de marzo de 2016 a las 09:13 h.
- Deutscher Bundestag, *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania*. Traducción de García Macho Ricardo, Et. Al. en: <https://goo.gl/YFVgjR> consultado el 12 de julio de 2016 a las 13:21 h.
- Gobierno de España, *Código Penal y Legislación complementaria*. Edición actualizada a 3 de noviembre de 2016, Ministerio de la Presidencia y para las

- Administraciones Territoriales, en: <https://goo.gl/Cmf72U> consultado el 05 de noviembre de 2016 a las 12:14 h.
- Gobierno de España, *Constitución Española*. La Moncloa, en: <https://goo.gl/mkO8nm> consultado el 13 de febrero de 2016 a las 02:21 h.
 - Gobierno de España, *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*. en: <https://goo.gl/Eq9faJ> consultado el 11 de marzo de 2016 a las 21:59 h.
 - Gobierno de España, *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, en: <https://goo.gl/Cmf72U> consultado el 11 de marzo de 2016 a las 20:35 h.
 - Gobierno del Distrito Federal, *Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, Texto Vigente*, Delegación Tláhuac, Transparencia, en: <http://goo.gl/LmeB4G> consultado el 08 de marzo de 2015 a las 17:30 h.
 - Ministère de l'Intérieur, *Código Ético de la Policía y de la Gendarmería Nacional de Francia*. en: <https://goo.gl/60s92r> consultado el 23 de mayo de 2016 a las 22:22 h.
 - Ministerio del Interior, *El Peruano/ 25 de septiembre de 2015, Normas Legales, 562197*. República de Perú, en: <https://goo.gl/BA3oIQ> consultado el 12 de febrero de 2016 a las 14:39 h.
 - Organization of American States, *Ley 938 por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación*. en: <https://goo.gl/jNJmj9> consultado el 01 de marzo de 2016 a las 09:21 h.
 - UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Anexo I. en: <https://goo.gl/Dqdzu4> consultado el 13 de octubre de 2015 a las 08: 44 h.
 - Secretaría de Seguridad Pública, *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, Transparencia, en: <http://goo.gl/II6k2p> consultado el 03 de febrero de 2015 a las 17:50 h.
 - Sénat un site au service des citoyens, *Constitución de 4 de octubre de 1958*. en: <https://goo.gl/GBCYdY> consultado el 01 de junio de 2016 a las 08:23 h.
 - Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. *Declaración de Principios del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Secretaría de Seguridad Pública Federal*, México, en: <http://goo.gl/v3StSr> consultado el 10 de febrero de 2016 a las 15:35 h.