



UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES

**“EL NUEVO ROL DE LAS POLICÍAS ESTADUALES EN
EL MÉXICO DE LA TRANSICIÓN”**

*Memoria para optar al grado de Magíster en Estudios
Sociales y Políticos Latinoamericanos*

Alumno:

Alvaro Rafael Cabrera Monroy

Director de Tesis:

Rafael Blanco Suárez

Profesor Informante:

Lucía Damert Guardia

Santiago de Chile, diciembre del 2005.

**Tomad, Señor y recibid
Toda mi libertad, mi memoria,
Mi entendimiento y toda mi voluntad;
Todo mi haber y mi poseer.
Vos me lo disteis,
A vos Señor, lo torno.
Todo es vuestro: disponed de ello
Según vuestra voluntad.
Dadme vuestro amor y gracia,
Que estas me bastan.**

San Ignacio de Loyola.

**Para mi esposa y compañera de viaje,
por los momentos vividos**

**Para mis padres Alvaro y Elizabeth,
por las plegarias hechas a la distancia**

**Para Esther Ugalde,
por su incansable apoyo**

AGRADECIMIENTOS

Para todas y cada una de las personas que aportaron directa o indirectamente en la elaboración de esta Tesis, al claustro docente de la Universidad Alberto Hurtado, a mis compañeros latinoamericanos del Magíster, por el intercambio de ideas y el debate en el aula, ejercicio que nos permitió crecer académicamente.

A la larga lista de manos chilenas, que brindaron un calor visible en la soledad del invierno, en especial a Fabricio Muñoz y a la familia Aranda Bustamante.

A Rafael Blanco por su generosa disponibilidad para orientarme en el transcurso de esta investigación y desde luego a Lucía Damert por la lectura crítica al presente trabajo, también quiero agradecer a Eolo Díaz de la fundación Tiempo 2000, a Francisco Prado y Manuel Zarate del Instituto de Estudios Públicos de la Universidad de Chile, a Javiera Blanco de la Fundación Paz Ciudadana y a Aldo Romero de la Universidad Autónoma de Querétaro, por su tiempo y discusión en las entrevistas y reuniones que me concedieron para la realización de esta Tesis.

A Alvaro Elías Loredo, miembro del Grupo Parlamentario de Diputados Federales del Partido Acción Nacional en la quincuagésima novena Legislatura, por su apoyo decidido a este proyecto.

A todos mis más genuinas gracias.

**“EL NUEVO ROL DE LAS POLICÍAS ESTADUALES EN
EL MÉXICO DE LA TRANSICIÓN”**

ÍNDICE

Contenido	Página
Índice de cuadros y gráficos	7
Abreviaturas	8
Introducción General	9
Capítulo 1.- Función de las Policías Preventivas en el Sistema Nacional de Seguridad Pública en México.	
1.1.- Introducción.	12
1.2.- Marco Conceptual.	13
1.3.- Marco Jurídico.	21
1.4.- Evolución histórica de la función de Policía Preventiva.	32
1.5.- Conclusión del primer capítulo	47
Capítulo 2.- Los cambios socioeconómicos y políticos en México, y sus repercusiones en la crisis estructural del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	
2.1.-Introducción.	50
2.2.- Las transformaciones socioeconómicas como efecto del modelo neoliberal y sus externalidades negativas al Sistema de Seguridad en México.	54
2.3.- Institucionalidad mexicana en transición de un régimen Presidencialista Centralizado y de partido hegemónico, a un modelo Democrático, Republicano y Federal.	67
2.4.- Conclusión del segundo capítulo.	75
Capítulo 3.- Propuesta de reingeniería al Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito de la Policía Preventiva.	
3.1.-Introducción.	77
3.2.- Diagnostico de la situación actual de las Policías Preventivas.	79
3.3.- Propuesta de articulación del Sistema en torno a la agrupación y fortalecimiento de las Policías estatales.	95
3.4.- Conclusión del tercer capítulo.	104
Conclusiones Finales	106
Anexos	108
Bibliografía	112

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADROS

Cuadro 1. Esferas de Competencia en el Sistema Nacional de Seguridad.	23
Cuadro 2. Situación de Autoridades de Policía.	24
Cuadro 3. Perfiles de Policías y Militares (Jurista Mariano Otero).	38
Cuadro 4. Momentos históricos del régimen político en México.	69
Cuadro 5. Cambios de paradigmas en el Sistema Político Mexicano.	71

GRÁFICOS

Gráfico 1. Visión de Sistema.	17
Gráfico 2. Estadísticas de Delitos locales.	51
Gráfico 3. Rutas de la mafia en territorio mexicano.	64
Gráfico 4. Distribución del poder en México.	70
Gráfico 5. Rasgos de la delincuencia Federal y local.	82
Gráfico 6. Diagrama de un delito, como el robo a transeúnte, o venta de narcóticos en vía pública.	83
Gráfico 7. Diagrama de las averiguaciones previas del Ministerio Público en Querétaro.	85
Gráfico 8. Responsabilidad preventiva de las Policías Municipales.	86

ABREVIATURAS

PFP Policía Federal Preventiva

AFI Agencia Federal de Investigaciones

PNR Partido Nacional Revolucionario

PRM Partido Revolucionario de México

PRI Partido Revolucionario Institucional

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

INEGI Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

CONASUPO Compañía Nacional de Subsistencias Populares

PAN Partido Acción Nacional

PRD Partido de la Revolución Democrática

SSP Secretaría de Educación Pública

AFI Agencia Federal de Investigaciones

PFP Policía Federal Preventiva

PGR Procuraduría General de la República

DF Ciudad de México, Distrito Federal

INTRODUCCIÓN GENERAL

Esta tesis delimita como su área de investigación, el Sistema de Seguridad Pública en México, y tiene como propósito generar una propuesta de rediseño¹ al Sistema Nacional de Seguridad Pública del Estado mexicano, en el tema de la función de Policía Preventiva, que contribuya a la eficiencia y eficacia de la gobernabilidad del mismo, pues a decir de los altos índices de inseguridad ciudadana² que se presentan hoy en día, podemos afirmar que ha sido rebasado.

Es de destacar que la Seguridad Pública, es mencionada por los mexicanos como su principal tema de preocupación, y que obedece a que en los últimos diez años, se ha disparado la criminalidad en el País, con cifras alarmantes, que rompen con la tendencia que venía mostrando este tema en las estadísticas de medición de la criminalidad y de victimización, lo cual se complica aún más, cuando los sondeos de opinión pública, muestran que la autoridad con menor credibilidad y confianza por parte de la ciudadanía, es la Policía³.

A través de esta investigación, analizaremos las causas de esta crisis del Sistema de Seguridad Pública, encontraremos que esta obedece a diversos

¹ El tipo de la presente Tesis, es una *investigación aplicada*, debido a que servirá a la Diputación Federal del segundo Distrito de San Luís Potosí, para presentar iniciativas de Ley en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

² “En una sola década el número de delitos denunciados casi se duplicó (de 800,000 denuncias registradas en 1991, se pasó a 1,460,000 en el año 2001). En cuanto al segundo aspecto, la insuficiencia de la respuesta judicial al delito, suele haber consenso en que alrededor de 90 % de los delitos quedan sin castigo”, ver ZEPEDA Guillermo, “Crimen sin Castigo”, Ediciones del Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pág. 13.

³ Según los resultados del Latinobarómetro 2004, el 65% de los mexicanos responde que sí puede sobornarse a un policía en su país, ver BLANCO Rafael, *Enfoques policiales en Materia de Seguridad Ciudadana*, **Revista Persona y Sociedad**, Volumen XIX, número 1, abril del 2005.

factores, los cuales parten de la estructura del Sistema, debido a que tal y como se encuentra su diseño hoy en día, no cuenta con la capacidad de hacer frente al complejo desafío de la criminalidad del Siglo XXI, la cual observamos, ha logrado organizarse globalmente y ha incorporado avances científicos y tecnológicos a su actuación criminal.

Otros factores que abonan a la crisis del Sistema de Seguridad Pública en México, son los cambios socioeconómicos que ha experimentado la sociedad mexicana y la transición política, que pretende arribar al paradigma Democrático, Republicano y Federal, esto se debe, al momento en el que fue concebido el Sistema actual, puesto que se vivía otra realidad, como lo era una gobernabilidad sustentada, bajo el paradigma del Presidencialismo Centralista y su proyecto de partido hegemónico.

Bajo el paradigma del Presidencialismo Centralista, todas las autoridades del País, obedecían las determinaciones del Ejecutivo Federal, sin respetar las competencias jurídicas de división de poderes ni de autonomías Estadales o Municipales, por lo que el Presidente de la República lograba articular las políticas públicas de Policía Preventiva. Al dar comienzo la transición política, en donde la mayoría de los actores políticos ya no responden al proyecto de partido hegemónico, el Sistema de Seguridad Pública se fragmentó, toda vez que el Sistema sustenta la función de Policía Preventiva, en las corporaciones municipales, que a la fecha suman 2445 instituciones y cuyo mando esta a cargo de los alcaldes, los cuales son de diversos partidos políticos, lo que genera una descoordinación de las autoridades de Policía Preventiva en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Esta investigación esta estructurada en tres capítulos, en el primero de ellos se analizará de una manera teórica la función de Policía Preventiva en el Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, su marco jurídico y marco conceptual, así como la evolución histórica de las Policías en México.

En el capítulo segundo, se estudiará a manera de diagnóstico el contexto social y político de la crisis estructural del Sistema, señalando las transformaciones socioeconómicas provocadas por el modelo neoliberal y las externalidades negativas al Sistema de Seguridad en México, en lo político la etapa de transición de un régimen Presidencialista, Centralizado y de partido hegemónico, a un modelo Democrático, Republicano y Federal.

En el tercer capítulo, se realizará una propuesta de reingeniería al Sistema en cuanto ve a la función de Policía Preventiva, con la intención de eliminar la caótica fragmentación de los cuerpos de Policía, que hoy presenta el Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, para lo cual concluimos con la necesaria articulación del Sistema, en torno a las Policías Estadales, dado que con esta modificación se facilitará la gobernabilidad eficaz y eficiente del Sistema y el respeto al régimen Federal del Estado mexicano, requisitos necesarios para la viabilidad de la propuesta.

En las Conclusiones finales de la Tesis, encontraremos las reflexiones que dejó la elaboración de la presente investigación.

En el apartado de Anexos se presenta información recopilada por la Fundación Miguel Estrada Iturbide del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, sobre las iniciativas que se han presentado de reforma al Sistema de Seguridad y Justicia en la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Y el último apartado corresponde a la bibliografía utilizada para la investigación.

Capítulo 1

Función de las Policías Preventivas en el Sistema Nacional de Seguridad Pública en México.

1.1. Introducción.-

En este capítulo se analizará el papel de las Policías preventivas en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, para lo cual comenzaremos en el primer apartado con el marco conceptual de lo que significa para efectos de la presente investigación, los términos de Sistema de Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana, y demás referentes a la delimitación de las funciones de de la Policía Preventiva dentro del Sistema.

Lo anterior se realizará a través de una revisión de tipo teórico, en la que se desvelan los conceptos que ha generado la literatura especializada en el tema, y los patrones que debe asumir la Policía, enmarcados en la visión que se tenga del Sistema de Seguridad Pública, para pasar después a dar una mirada a la concepción sistemática que hoy contiene la legislación mexicana y el tratamiento de tipo jurídico que se le da a la naturaleza Constitucional del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y dentro de este, al papel que desempeñan las Policías Preventivas, para después revisar de manera retrospectiva la ruta evolutiva que ha experimentado la función de Policía Preventiva en la historia mexicana hasta nuestros días, y cerrar así este capítulo con las respectivas conclusiones que nos deja esta primera mirada del problema.

1.2 Marco Conceptual.-

La función de las Policías Preventivas, ha ido variando en la línea del tiempo, pues estas autoridades estatales fueron creadas como las responsables de prevenir el delito. Así vemos que la idea de prevención, ha ido evolucionando, partiendo de la escuela clásica del Derecho Penal, en donde el concepto ocupa un papel discreto y más relacionado con la vinculación de la pena, la cual es considerada en sí misma una amenaza de intimidación a la población y la consecuente evitación del delito.

Para algunos criminólogos como José María Rico, la prevención, tiene su origen en la Escuela Positivista, unida al concepto de tratamiento del delincuente. Para Hilda Marchiori⁴, se han desarrollado diferentes modelos de prevención del delito como son:

- *Modelo Clásico o Punitivo.-* que resulta de la aplicación de la pena y que tiene por objetivo preventivo apartar al delincuente del delito.
- *Modelo Médico – Psicológico - (terapéutico).-* que realiza la prevención del delito por medio del tratamiento individualizado del delincuente para su readaptación y evitar su reincidencia en el delito.
- *Modelo Social.-* que parte del concepto que la delincuencia surge en un medio social y cultural propicio por las fallas en las estructuras sociales. Para la prevención del delito es necesario, según este modelo, programas de viviendas, capacitación, empleo, con especial atención a los jóvenes.

⁴ Ver MARCHIORI, Hilda, “*Criminología, Teorías y Pensamientos*”, Editorial Porrúa: México D. F., 2004, pág. 159.

- *Modelo Preventivo Comunitario.*- que consiste en la participación activa de los vecinos para la transformación de su propio barrio. El centro vecinal es el núcleo de la participación de los vecinos y sus respuestas para la seguridad.
- *Modelo de Prevención Mecánico o Físico.*- dirigido al manejo del espacio inseguro y propicio a la victimización. La prevención significa la modificación de los espacios a través, también de la participación vecinal.
- *Modelo de Seguridad Urbana.*- que implica una respuesta a la problemática del crecimiento descontrolado de las ciudades, que genera exclusión, marginalidad, delincuencia. Este modelo consiste en promover redes para una mejor cohesión en los programas de prevención con la intervención de instituciones gubernamentales y no gubernamentales y la participación activa de los ciudadanos.
- *Modelo Preventivo Victimológico.*- cuyo objetivo es fortalecer las redes de prevención de victimización.

Podemos afirmar que la función preventiva de la Policía hoy en día, se encuentra estrechamente relacionada con el concepto de seguridad ciudadana, el cual es de reciente data, pues como lo afirma Gonzalo Vargas:

“Históricamente, la delincuencia y la seguridad ciudadana comprendidas como fenómeno social que debe ser objeto de políticas públicas, no existía... Los problemas delictivos quedaban reservados a la crónica roja y eran considerados responsabilidad de las policías y del sistema de justicia. Sin embargo, hace ya diez años, Chile se sumó a la tendencia de los países más desarrollados para los cuales la inseguridad se había transformado en un hecho social y político relevante...el ciudadano ya no es visto como un objeto de las políticas y del trabajo de las

instituciones, sino que se convierte en sujeto activo de su propia seguridad. Así, ya no son solo las instituciones del Estado las que deben producir seguridad, sino la comunidad en su conjunto.”⁵

Otra visión sobre el concepto de Seguridad Ciudadana es la que propone Martín Barrón y que implica *“todas las medidas y políticas que miran de aumentar la seguridad pública, que están dirigidas al contexto social en el que surge la delincuencia más que al castigo de los delincuentes.”⁶*

Para el Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana de Abril del 2004, el concepto de Seguridad Ciudadana contiene diversas definiciones:

“Las más amplias la relacionan con el conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos ante los riesgos o amenazas provocadas por diversos factores y la vinculan tanto a valores sociales de respeto a la vida, la integridad física y patrimonio de los otros, como al libre ejercicio de las libertades económicas, políticas y sociales necesarias para el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la sociedad en su conjunto. La seguridad, entendida como sinónimo de certeza, por una parte, y como ausencia de riesgo o amenaza, por otra, nos señala que este concepto no se restringe a la dimensión biológica del ser humano, motivada exclusivamente por necesidades de protección y subsistencia, sino que se extiende a todos aquellos planos de la naturaleza humana que resultan de su cohabitación y convivencia con otros semejantes.

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

⁵ VARGAS, Gonzalo, *Seguridad Ciudadana*, **Revista Mensaje**, Volumen LIII, número 533, octubre del 2004, pág. 13.

⁶ BARRON, Martín, “Policía y seguridad en México”, Ediciones del Instituto Nacional de Ciencias Penales, México D. F., 2005, pág. 254.

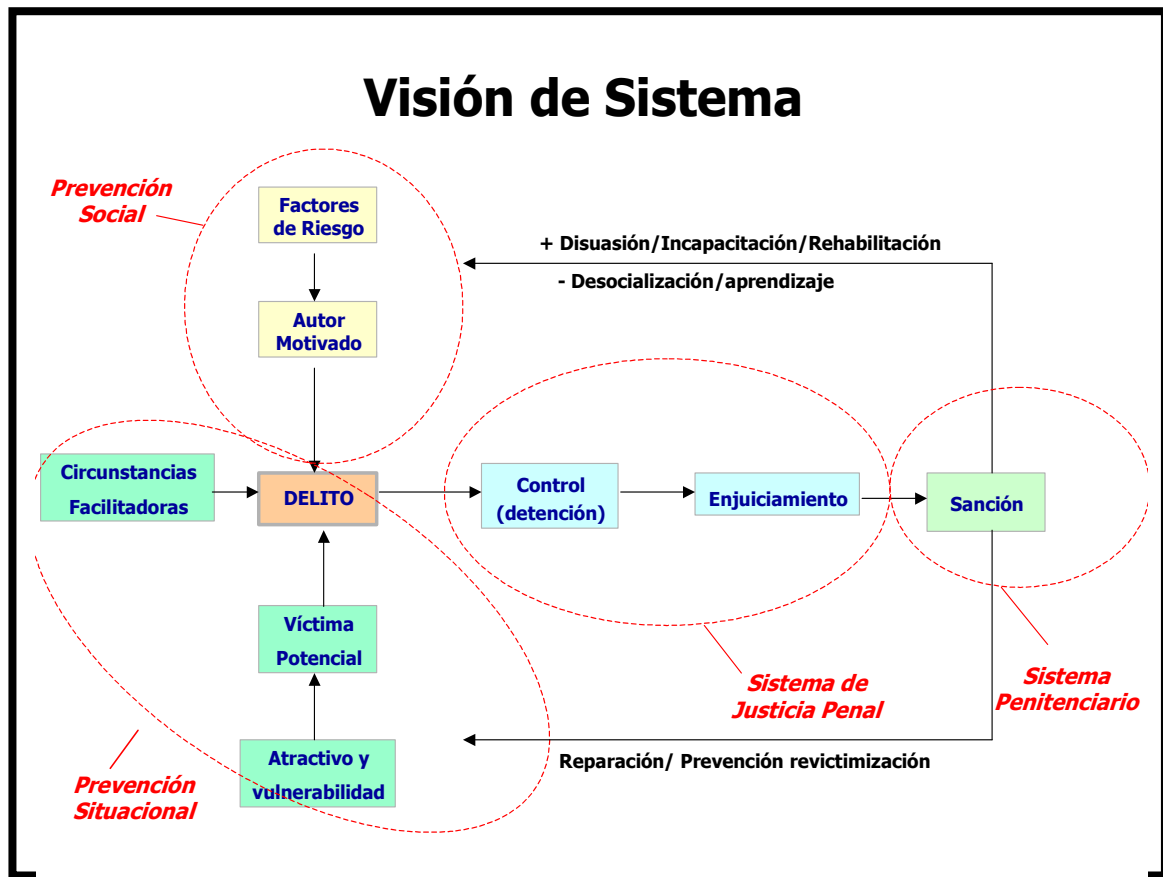
capacidad de los ciudadanos como agentes activos y no como masa relativamente pasiva, que únicamente demanda seguridad de una instancia superior”. La seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los Estados democráticos deben ejercer la seguridad interior (seguridad pública), pero su diferencia 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, la inseguridad ciudadana se restringe a las amenazas a las personas y los bienes derivadas de la actividad delictiva...”⁷

Todos estos conceptos vertidos hasta el momento, son contenidos por un Sistema de Seguridad, el cual atiende a la prevención social, a la prevención situacional, al sistema de justicia penal y al sistema penitenciario, esquemáticamente lo podemos representar como lo muestra el gráfico 1.

⁷ Ver Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile, Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, editado por el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile, mayo 2004. pág. 111.

Gráfico 1. Visión de Sistema.



Fuente: 1. Vargas, Gonzalo, Presentación en Consejo Consultivo de Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile 2004.

La prevención social busca disminuir la propensión de algunos individuos a cometer delitos (llamados “autores motivados” en la literatura especializada) a través de la intervención en factores de riesgo y de protección, los que pueden ser de diversa naturaleza (individuales, familiares, sociales, económicos, sanitarios, laborales, etc.). La prevención situacional, por su parte, busca disminuir las probabilidades de comisión de delito a través de técnicas tales como el incremento del esfuerzo y el riesgo asociados a la comisión de un delito, la disminución de

recompensas, etc. Entre las técnicas de prevención situacional se encuentran el diseño de espacios públicos seguros, la mejor vigilancia, la incorporación de medios tecnológicos, entre otros.

En relación con las funciones de control del delito es importante destacar que un control efectivo no sólo busca disminuir la impunidad, sino que muchas veces tiene un efecto disuasivo y eventualmente conduce a la rehabilitación de quienes cometieron delitos, contribuyendo así a la disminución de la delincuencia. El marco propuesto reconoce explícitamente que el ciclo delincencial no termina con el cumplimiento de la pena sino, por el contrario, con la adecuada rehabilitación y reinserción social del infractor. Las políticas y programas orientados a mejorar el control apuntan a la modernización de la gestión policial y judicial, así como en el mejor diseño y ejecución de las penas.

Desde la perspectiva de las víctimas, un sistema policial y judicial será efectivo en la medida que logre una asistencia adecuada, así como también la adopción de medidas que prevengan la revictimización.

Como damos cuenta, el problema de la seguridad ciudadana es multicausal, y como apunta Lucia Dammert: *“la violencia y el delito son fenómenos complejos que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia de política pública, sino que requieren de un diseño que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores causales.”*⁸ Así esta investigación se focalizará en la función de las Policías Preventivas en México, sin dejar de reconocer la necesidad de otras propuestas que atiendan todos los frentes y aspectos de un Sistema de Seguridad más eficiente.

⁸ DAMMERT, Lucia, *Prevención Comunitaria del Delito en América Latina*, **Revista Persona y Sociedad**, Volumen XIX, número 1, abril del 2005, pág. 217.

Decidimos concentrarnos en la función policial, pues coincidimos con Rafael Blanco⁹ cuando anota, que las políticas públicas de Seguridad Ciudadana, independientemente de la óptica desde la que se les mire, tienen como una constante, el trabajo que desarrolla el sistema policial, y paradójicamente, el aspecto policial no ha sido tomado en cuenta sino hasta hace muy poco tiempo, como objetivo sistemático de estudio por parte del mundo político y académico.

El debate hoy en día sostiene Rafael Blanco, se encuentra entre la visión que propone como receta para enfrentar los problemas de seguridad, una mayor represión estatal, que combine soluciones como el aumento de penas para los distintos delitos, aumento de la presencia policial en las calles, más cárceles, rebaja de la edad de imputabilidad penal, criminalización de políticas sociales, uso de la pena de muerte para ciertos delitos más graves, eliminación o rebaja de los beneficios intrapenitenciarios y mecanismos alternativos a la condena, por otro lado se encuentra la posición que observa al fenómeno de la criminalidad como una mera problemática social, esto es, la carencia de oportunidades, la marginalidad, la pobreza, que debieran enfrentarse con mayor educación, oportunidades laborales, aumento de la edad para efectos de imputabilidad penal, disminución del uso de la cárcel como solución penal, mejores condiciones de vida en el entorno urbano, etcétera.

Visiones tan polarizadas, han generado rutas diversas en distintos sistemas de seguridad en el mundo, sin embargo, a todos atañen dos ideas indispensables, como son, primero el correcto funcionamiento del sistema de persecución criminal, las relaciones de la policía con la comunidad a la que sirve, y un sistema que combine razonablemente, las sanciones intramuros con mecanismos alternativos en su caso. Ambas ideas conciernen a la función que

⁹ Ver BLANCO, Rafael, *Enfoques policiales en Materia de Seguridad Ciudadana*, **Revista Persona y Sociedad**, Volumen XIX, número 1, abril del 2005.

realiza la Policía, y es así que este trabajo estudiará, ese nuevo rol que deben asumir las instituciones policíacas en el nuevo escenario social y político mexicano.

1.3 Marco Jurídico.-

El Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, es como lo establece la Ley General del Ramo¹⁰, el Conjunto de Instituciones, Instrumentos, Políticas, Servicios y Acciones, con las que cuenta el Estado mexicano y sus diferentes competencias y esferas de Gobierno, para cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública, la cual es entendida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una función estatal que es encomendada a la Federación, el Distrito Federal, las Entidades federativas y los Municipios en su Artículo vigésimo primero¹¹. Esta función para efectos de la legislación mexicana, tiene como fines, salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública¹², estos

¹⁰ Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública Artículo 2o.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

¹¹ Artículo 21 Constitucional. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

¹² Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública Artículo 3o.- Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del

fines serán alcanzados por las autoridades competentes, mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor, a su vez establece que las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, serán combatidas por el Estado desarrollando políticas y programas para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, los conductos para ejercer la función de seguridad pública, serán las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

Como damos cuenta, la seguridad pública es entendida como una función estatal que será ejercida por conducto de las autoridades de Policía Preventiva, el Ministerio Público, los tribunales y demás autoridades que se señalan en la Ley en comento, así observamos que las autoridades responsables del correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, corresponden a un complejo entramado de instituciones en las diferentes esferas de competencia, pues al ser México un Estado Federal, encontramos diversas esferas de competencia, en total tres, correspondientes a lo Municipal, Estatal y Federal, para esquematizar esto veamos el cuadro 1.

país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

Cuadro 1. Esferas de Competencia en el Sistema Nacional de Seguridad

Fuero o competencia	Normatividad	Anti-jurisdicción	Tipología de conductas	Sanciones	Autoridad jurisdiccional
Municipal (2, 445 Municipio)	Reglamentos de Policía y Buen Gobierno	Infracciones	Desorden y consumo de alcohol en la Vía Pública, basura en lugares no apropiados, etc.	Multas, trabajos a la comunidad, y arresto administrativo o por 36 hrs. Máximo.	Juez de paz, o de justicia cívica.
Estadual (31 Estados y un Distrito Federal)	Código Penal Local	Delitos del fuero común, (mayor connotación social)	Robo, Asesinato, Secuestro, Violación, etc.	Multas, y penas privativas de la libertad.	Juez de primera instancia en materia penal.
Federal	Código Penal Federal	Delitos Federales (Más peligrosos, poderío económico, alto grado de organización .)	Delincuencia Organizada, lavado de dinero, Trafico de Narcóticos y de Armas, etc.	Multas, y penas privativas de la libertad.	Juez federal

También es importante destacar que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, señala excepciones de delitos locales que se vuelven federales cuando tres o más personas se organizan para cometerlos como lo establece el segundo Artículo en su fracción quinta:

Artículo 2o.- Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen 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:

...

V. *Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales.*

Tratándose de las Autoridades de Policía, la situación es la siguiente, como lo podemos observar en el cuadro 2.

Cuadro 2. Situación de Autoridades de Policía

Fuero o competencia	Policía Preventiva	Policía Investigadora	Número de corporaciones
Municipal	Dirección de Policía Municipal Preventiva		2, 445 Municipios
Estadual	Secretaría de Seguridad Ciudadana	Procuraduría de Justicia de cada Estado	31 Estados y un Distrito Federal
Federal	Secretaría de Seguridad Pública: PFP, Policía Federal Preventiva	Procuraduría General de la República: AFI, Agencia Federal de Investigaciones.	El Gobierno Federal

La normativa de las Policías Preventivas se encuentra prevista en diferentes ordenamientos jurídicos, que corresponden a las diferentes esferas de competencia, verbigracia en la competencia municipal, el Artículo 115 Constitucional, establece como una de las funciones del Municipio, la Policía Preventiva Municipal:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo

como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e...

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. 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.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;...

En base a este Artículo de la Constitución General, cada entidad federativa ha emitido normativa regulando las Policías Municipales, y cada uno de los 2445 municipios cuenta con un Reglamento Municipal respectivo, el cual contiene las atribuciones de las Policías Municipales.

En el nivel Estatal, como ya dimos cuenta, la base Constitucional son los Artículo 21 y 115, sobre el cual las 32 entidades federativas, han emitido sus leyes de Seguridad Pública, a guisa de ejemplo la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal¹³ o también la legislación del Estado de San Luis Potosí¹⁴, son ejemplos de cómo las entidades federativas interpretan los imperativos Constitucionales en su respectiva competencia y jurisdicción.

¹³ ARTICULO 1º.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.

ARTICULO 2º.- 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.

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad publica establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI

TITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO UNICO

ARTICULO 1º. La presente Ley tiene fundamento en las disposiciones contenidas en los artículos 21 y 115 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 80 fracción XVI, 88, 89 y 114 fracción III, incisos h) y j) quinto párrafo, de la Constitución Política del Estado; y regula la planeación, organización y operación de los cuerpos de seguridad pública y servicios de seguridad privada en la Entidad.

ARTICULO 2º. La seguridad pública tiene como objetivo mantener la paz y el orden público; salvaguardar la integridad física, moral y derechos de las personas; preservar las libertades; y prevenir la comisión de conductas antisociales, la violación a las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas de la materia.

Las autoridades competentes procurarán alcanzar los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de los infractores. El Estado y los ayuntamientos tienen la obligación de desarrollar políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan al respeto de la legalidad.

La preservación de la seguridad pública se sustenta en el constante y efectivo mejoramiento de las condiciones de vida de la población, por lo que se tomarán en cuenta los requerimientos sustantivos de la misma para el desarrollo de la existencia individual y de las relaciones sociales, en los diversos planes y programas que al efecto expidan en la materia el Estado y los ayuntamientos.

Así mismo estas legislaciones locales, establecen las funciones de las Policías Estadales, como ejemplo, la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León, la cual contempla como autoridades de la Policía Preventiva en su Artículo 62¹⁵ a funcionarios que aún y cuando son parte de las autoridades del Estado, pareciera ser que en la práctica poco o nada ejercen la función de Policía Preventiva, pues son cargos más bien correspondientes a la Administración Pública, y en el supuesto que se pretenda ser lo más inclusivo posible, parece ser, que se abusa de este deseo, de involucrar a la mayor cantidad de autoridades posibles, y que genera más bien confusión que colaboración.

Otro ejemplo es el tratamiento que le da la legislación del Estado de Querétaro, que en la Ley de Seguridad Pública del Estado, en su Artículo 5¹⁶, establece como autoridades de Seguridad Pública, muy similarmente a los

¹⁵ ARTÍCULO 62.- Son autoridades de la Policía Preventiva del Estado de Nuevo León:

El Gobernador del Estado;
El Secretario General de Gobierno;
El Sub-secretario de Seguridad Pública;
El Procurador General de Justicia;
El Director de Seguridad Pública del Estado;
El Director de la Policía Rural;
Los Presidentes Municipales; y
Los Directores y funcionarios de los diversos cuerpos de policía del Estado.
Al Titular del Poder Ejecutivo del Estado le compete proteger la seguridad de las personas, sus bienes y derechos; así como mantener la paz, la tranquilidad y el orden público en todo el Estado, por conducto de las Dependencias que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública deban ejercer esa atribución.

¹⁶ ARTICULO 5. Son autoridades de seguridad pública en el Estado de Querétaro:

I. El Gobernador del Estado;
II. El Secretario de Gobierno;
III. El Procurador General de Justicia;
IV. El Director de Seguridad Pública y Tránsito en el Estado;
V. Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia;
VI. Los Presidentes Municipales, en el ámbito de su competencia;
VII. El Director de la Policía Investigadora Ministerial;
VIII. Los comandantes de los diversos cuerpos de policía municipales en el Estado, en el ámbito de su competencia; y,
XI. Los demás que con ese carácter determinen otras disposiciones aplicables.

funcionarios que hace referencia la legislación de Nuevo León, pero en este caso si se especifica en el Artículo 16¹⁷, quienes serán considerados como autoridades de Policía Preventiva.

A nivel federal el ordenamiento jurídico de la Policía Federal Preventiva lo encontramos a la Ley de la Policía Federal Preventiva, que en su primer Artículo señala.-

“La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.

La Policía Federal Preventiva tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta ley.”

La Policía Federal Preventiva jerárquicamente se encuentra al mando del Secretario de Seguridad Pública, como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 30 bis¹⁸, mismo que contiene las atribuciones de esta Secretaría de Estado.

¹⁷ ARTICULO 16. Son policías preventivas en el Estado:

I. El cuerpo de policía de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado, y actuará en el territorio del Estado; y,

II. Los cuerpos de seguridad pública municipales, con actuación en el territorio del municipio que corresponda.

A los elementos integrantes de estos cuerpos se les denominara policías o agentes de seguridad pública.

¹⁸ ARTÍCULO 30 bis.- A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos.

-
- II.- Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;
- III.- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública;
- IV.- Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- V.- Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente;
- VI.- Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;
- VII.- Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común;
- VIII.- Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;
- IX.- Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones;
- X.- Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;
- XI.- Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva;
- XII.- Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;
- XIII.- Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;
- XIV.- Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;
- XV.- Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;
- XVI.- Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;
- XVII.- Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;
- XVIII.- Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional;
- XIX.- Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;
- XX.- Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;
- XXI.- Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;
- XXII.- Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones;
- XXIII.- Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;

En la fracción décima octava de este Artículo, podemos apreciar que la Secretaría de Seguridad Pública, se debe coordinar con la Secretaría de la Defensa Nacional y demás autoridades en lo relativo a la Ley de Seguridad Nacional, misma que en su Artículo 12¹⁹, establece a las autoridades integrantes del Consejo de Seguridad Nacional. Esta Ley es pertinente de análisis, pues representa el último recurso jurídico para mantener la Seguridad Nacional, en los casos que establece el Artículo quinto²⁰ de este ordenamiento.

XXIV.- Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional;

XXV.- Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y

XXVI.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

¹⁹ Artículo 12.- Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

- I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- VII. El Secretario de la Función Pública;
- VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores;
- IX. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- X. El Procurador General de la República, y
- XI. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el Secretario Ejecutivo presidirá la reunión.

²⁰ Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

- 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;

Así, el panorama de las autoridades mexicanas encargadas de la Seguridad Nacional, tanto Exterior como Interior o de Seguridad Pública, nos invita a reflexionar sobre, si la dispersión de instituciones tanto legales como gubernamentales, están actuando de manera coordinada y sistémica, en el propósito fundamental de colaborar eficazmente con la Seguridad Ciudadana de los mexicanos, pues observamos que la tendencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es la de inclusión de la mayor cantidad posible de autoridades, pero que al parecer ha tenido repercusiones negativas en la eficacia y eficiencia de la gobernabilidad del Sistema.

Podemos colegir que, 2445 Reglamentos de Policía en el nivel Municipal, 32 Leyes de Seguridad en el nivel Estatal, las Leyes Federales de: la Policía Federal Preventiva, de Bases de Organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de Seguridad Nacional, Ley Orgánica de la Administración Pública y demás normativas correlativas y aplicables, y siempre teniendo presente, que en la cúspide de la pirámide Kelseniana se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el aparato jurídico del Sistema de Seguridad, no presenta una armonía jurídica, sino más bien, dispersión y confusión institucional.

-
- 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.

1.4 Evolución histórica de la función de la Policía Preventiva.-

Bajo este marco jurídico y de tipo teórico del Sistema de Seguridad Pública, este trabajo busca realizar una investigación sobre las autoridades encargadas de la función pública de Policía Preventiva en el Sistema mexicano, pues se advierte que la Policía es el primer contacto que tiene el Sistema con los gobernados una vez cometido el delito, ya sea a través de la llamada de emergencia por parte de la víctima o a través de la aprehensión en flagrancia del delincuente²¹.

Coincidimos con Hugo Frühling, cuando afirma que *“La policía desarrolla un rol fundamental en la sociedad contemporánea. Ningún sistema democrático puede subsistir sin policía. Es por esta razón que la sociedad democrática debe otorgar la mayor atención al sistema policial especialmente si se consideran las facultades que se delegan en éste, relacionadas estrechamente con derechos fundamentales de las personas en una sociedad libre.”*²²

Las policías han tenido una larga y variada trayectoria en los diferentes países, pues son el resultado de reservar la función de preservar el orden en la sociedad a una corporación de naturaleza civil y no de corte militar como lo fueron en un principio, en donde la seguridad estatal se entendía como una sola y era encomendada a las fuerzas armadas, las cuales presentaban un sesgo hacia la seguridad exterior, en la cual sus elementos son entrenados para la eliminación del enemigo, y cuando enfrentaban problemas de seguridad interior se observaba que recurrían a sus técnicas de operación militar, con graves resultados para la integridad de los ciudadanos y sus derechos humanos.

²¹ Rafael Blanco sostiene, que en las detenciones realizadas en flagrancia, son en las que el Estado puede exhibir mayor nivel de éxito en la persecución criminal. Ello es especialmente relevante en delitos contra la propiedad y de narcotráfico.

²² FRÜHLING, Hugo y otros, “Temas Policiales”, Ediciones del Centro de Estudios del Desarrollo, 1998, Santiago de Chile, pág. 3.

En Europa la especialización de estas corporaciones encargadas de la seguridad pública, siguió distintas rutas, por un lado en la Europa continental, todavía hoy en día se observan cuerpos policíacos que presentan una disciplina de rasgos militares, con escalafón de grados similares a los de las Fuerzas Militares e incluso, son considerados como reservas militares en caso de guerra. Estos son los casos de la Gendarmería francesa, los Carabineros italianos y la Guardia Civil española. Pero Gran Bretaña siguió una línea distinta, la cual fue crear desde un principio en 1829, una corporación policial perfectamente distinguible de las fuerzas armadas, con la formación de la Policía de Londres, la que fue diseñada con el propósito expreso de obtener el consentimiento y apoyo populares, a través de una estrecha relación con la comunidad y el uso controlado de armas de fuego²³.

En el México del siglo XIX, encontramos que en 1811 en plena lucha armada por la independencia, el Cabildo de Ciudad de México emitió un reglamento con intención de crear una nueva fuerza policial, a cargo de la figura de superintendente de policía, el cual era un cargo honorario sin retribución del erario público y que tenía dentro de sus funciones las de:

“Cuidar del sosiego y tranquilidad pública; saber que gentes llegan de fuera a esta capital: dar pasaporte a los que salgan de ella; evitar todo desorden público; celar y perseguir las casas sospechosas, y dar al gobierno cuantas noticias puedan interesar al bien común, practicando por sí y sus dependientes las diligencias oportunas, y avisando los señores jueces mayores de cuartel las cosas graves que por ellos puedan remediarse [...] cuidar que se [...] observen los bandos de buen gobierno [...] el señor superintendente de policía recibirá por si mismo las declaraciones de los reos y testigos, sin poder fiar de modo alguno esta función a solo el escribano que tuviese asignado [...] hará de

²³ Ver FRÜHLING, Hugo, Op. Cit.

noche las rondas que su prudencia le dictase [...] el objeto principal de estas rondas, que por sí haga el señor superintendente o que encargue a los demás subalternos, será la observancia de los bandos de buen gobierno [...] de perseguir por sí o por medio de los empleados en este ramo, a lo vagabundos y mendigos, procurando aprehenderlos para dar a cada uno el destino correspondiente a su actitud y demás circunstancias.”²⁴

Como podemos observar con este ejemplo, las primeras policías en México son de carácter Municipal, pues eran vistas como un recurso más de corte vecinal, que de índole gubernamental, y que pretendía resguardar a los pobladores de los robos que se perpetraban, sobre todo en la noche. Ya para 1821 se emitió el “Reglamento de Auxiliares para la Seguridad de las Personas y Bienes de los Vecinos y Observancias de las Leyes de Policía”, como respuesta a uno de los principales reclamos de la época el cual era, que continuamente se cometían por la noche, crímenes por malhechores que disfrazados con el uniforme militar, andaban sorprendiendo a los ciudadanos para asesinarlos o robarlos. En 1828 los ramos de la policía no habían sido suficientemente cubiertos y se designaron los Vigilantes del Orden Público. Estos vigilantes eran vecinos de Ciudad de México y se encargarían de cuidar *“el cumplimiento de todas las leyes de policía y de evitar riñas y violencias que no pueden tolerarse en un pueblo de hermanos que obedece a la autoridad a la ley”*²⁵. También en ese mismo año se emitió el “Reglamento para el Servicio del Cuerpo de Celadores Públicos por la noche”. Este cuerpo se podía poner a disposición del cuerpo de dragones y conjuntamente realizar patrullajes. Además quedaba facultado el jefe superior de seguridad pública para dar

²⁴ BARRON, Martín, “Policía y seguridad en México”, Ediciones del Instituto Nacional de Ciencias Penales, México D. F., 2005, pág. 92.

²⁵ Ídem, pág. 95.

dirección a las patrullas, de modo que el centro de la Ciudad quedara cubierto por la infantería y los suburbios y barrios por la caballería.

Todos estos sucesos no son más que síntomas de la preocupación que les significaba a las autoridades de la época, contar con una fuerza capaz de controlar los desórdenes sociales. Hasta este momento de la historia de la policía mexicana, hemos dado cuenta cómo se mantuvo el carácter vecinal en los cuerpos policíacos, pero llegado el año 1832 se autorizó al gobierno de Ciudad de México contar con una fuerza de mil hombres y una reserva de doscientos para activarlos cuando lo juzgará necesario. Es en este momento en el que se presentó, un giro hacia un policía todavía de naturaleza civil pero con rasgos militares, pues a estos nuevos efectivos se les concedió, por decreto “todos los goces y gracias que las leyes conceden a los cuerpos del ejército”; asimismo quedaron sometidos a las ordenanzas y leyes militares vigentes.

En 1833 se utilizó el nombre de “Batallones Locales de la Ciudad Federal”. Llama la atención sin duda la utilización de esta denominación, pues sugiere un cuerpo militar, sin embargo no lo era, por lo menos en cuanto ve a sus miembros y la función que desarrollaban que era la de mantener la tranquilidad y seguridad pública de la capital federal, pero si mantenían una responsabilidad de tipo militar y sus ascensos eran validados por las Fuerzas Armadas.²⁶

En los años subsiguientes se desató una controversia sobre el rol que debían tener las policías, en 1836 la policía del Ayuntamiento de Ciudad de México, tenía como función la de velar “por el orden y salubridad de la capital”. Para 1842, el Ayuntamiento de la capital había aprobado el “Reglamento para el mejor servicio de la Policía Municipal de México”, donde aparece la figura de Regentes de Policía, los cuales serían nombrados por el Pleno del Ayuntamiento y estos a su vez designarían a los Inspectores de diferentes

²⁶ Ídem, pág. 98.

ramos como los de: seguridad, salubridad, de hacienda y el inspector de policía preventiva y correccional.

El Inspector de Seguridad tenía las siguientes obligaciones:

“[...] aprehender a cualquier persona in fraganti, y a las que sean perseguidas por el clamor público [...] contener a cualquiera a quien se encuentre en la calle ejerciendo actos de violencia [...] en caso de robos, heridas o muerte, incendio o cualquier otro crimen [...]deberá] procurar la aprehensión de los autores y cómplices...”²⁷

Al Inspector de Policía Preventiva y Correccional se le encomendaron las siguientes funciones:

“Remitir al hospital de pobres a los mendigos o borrachos, vigilar las vinaterías, pulquerías, cafeterías, casas de juego permitidos, fondas, figones. Y dentro de las disposiciones generales se establecía que la policía municipal no podía turbar “la quietud del asilo doméstico, que se considera inviolable”, excepto cuando comprobadamente existieran indicios de que, en un domicilio, se estuviera “cometiendo alguna violencia”, un acto criminal, allí se encontrará “el cuerpo del delito”. Además, “ninguna acción contendida dentro de los muros domésticos podrá ser objeto de la policía municipal si no arriesga la sanidad, la quietud, o es de aquellas que persigue la ley con anterioridad, como el juego y la prostitución”²⁸

Sin embargo, a pesar de estas disposiciones reglamentarias se observaba una confusión entre lo que tenía que hacer cada Inspector y también

²⁷ Ver BARRON, Martín, Op. Cit., pág. 101.

²⁸ Ídem.

lo que en su conjunto debían realizar las policías y los militares, al respecto el Jurista Mariano Otero escribió en 1842:

“[...] no tenía más que las funciones de la policía, y esto es uno de los funestos legados que nos dejó el gobierno español, pues examinando con atención lo que después ha pasado observaremos cuan funesta ha sido a la paz de la República y a la conservación de la libertad ese sistema que reunió los deberes del ejército con las atribuciones de la policía [...] juzgo que la policía, es decir, la existencia de una fuerza puramente civil que proteja la seguridad privada, es un requisito indispensable, una condición sine qua non de la administración civil [...] para que evite los crímenes celando las calles y los caminos, para que aprehenda a los delincuentes y les custodie, y para que cuide el orden en las reuniones... (a continuación un cuadro propuesto por Mariano Otero que acentúa las diferencias que debiera tener un Policía y un Soldado)”²⁹

²⁹ Ídem.

Cuadro 3. Perfiles de Policías y Militares

Soldado	Policía
<i>Valiente y decidido al peligro.</i>	<i>No debe ver en ellos ninguna gloria.</i>
<i>Batirse y no guarda su victoria más que en la fuerza física.</i>	<i>Debe confiar en la ley porque a ella pertenece su victoria.</i>
<i>Luchar contra el enemigo y para él obrar es pelear, y pelear es destruir.</i>	<i>Debe ver un ciudadano y no un enemigo.</i>
<i>Forma parte de un cuerpo que le defiende y obra contra otro cuerpo que le ataca.</i>	<i>Es parte de la sociedad en que obra.</i>
<i>Si abusa su poder lo juzgará su jefe y no la autoridad cuyas ordenes viola.</i>	<i>El poder civil pesa todo sobre él.</i>

Fuente: Jurista Mariano Otero

Sin embargo, y a pesar de tan claras razones para mantener una Policía de naturaleza civil, pesaron más las razones políticas, las cuales vemos en el Bando de Policía y Buen Gobierno de 1844, expedido por el entonces Gobernador del Distrito Federal Ignacio Inclán, quien justificó la intervención de los militares en las funciones policiales, sustentadas en el mal estado de la policía, y aduciendo a la idea central, de que los deberes de las autoridades políticas eran *“proporcionar a los ciudadanos la seguridad individual de sus personas y propiedades, procurar su comodidad, salubridad y cuantos bienes deben esperar de una buena y arreglada policía, estando esta por desgracia en un estado deplorable por circunstancias que no han podido promoverse, y más que todo, por que los bandos y Reglamentos que sobre la materia se han dado no se han llevado a efecto.”*³⁰

Para 1847 durante la intervención estadounidense, se ordenó en definitiva la disolución de la fuerza policial, ya que al ser parte de las reservas

³⁰ Ver Bando de Policía y buen gobierno del 13 de febrero de 1844, en Colección de Leyes, en, BARRÓN, Martín, op. Cit. Pp 60 y 71.

militares, debieron activarse en el frente de batalla, y así el Ayuntamiento de la Ciudad presentó un Reglamento para crear una Policía Municipal, la cual tendría dos secciones, una denominada Oficiales de Policía y otra Guardias Municipales. En 1848 esta Policía Municipal contaba con 187 elementos y las atribuciones de los Oficiales eran la de vigilar la seguridad, el orden y el aseo de la capital, a diferencia de la Guardia Municipal que se encargaría de patrullar el “Palacio Municipal”, de las cárceles y hospital de presos.

En 1851 Pedro Vanderlinden un jurista de la época, presentó un Proyecto para la Creación de una intendencia General de Policía, para La Capital del Distrito. Esta propuesta fue el resultado de una investigación de cuatro años sobre los casos de Francia, Bélgica, Estados Unidos y Cuba, entre sus razones se esgrimían las siguientes:

“La policía es el conjunto de todos los ciudadanos, conocimientos y medidas necesarias para conseguir y conservar la seguridad y tranquilidad del Estado y de sus ciudadanos [...] mucho tiempo se ha confundido la civilización de un pueblo o de una ciudad con su policía y este por la razón de que se pueda asegurar sin temor a equivoco, que la policía es la más sólida base de la civilización [...] la policía vigila sobre las costumbres, la seguridad, la tranquilidad y comodidad de los pueblos [...] la administración de la policía tal como la consideramos, esta hoy en día en la grandes ciudades, completamente separada de la administración municipal [...] claro es que la administración de la policía instituida para satisfacer las necesidades variadas de la sociedad civil, debe tener que acomodarse a las modificaciones de la economía social, y asegurar por sus disposiciones la aplicación de las teorías nuevas debidas a las meditaciones de los hombres científicos y estudiosos [...] por eso decimos que la administración de la policía debe seguir escrupulosamente la marcha de la

civilización [...] mezclada con los intereses morales, políticos y materiales, la administración de la policía se ve obligada a tranquilizarlos por sus medidas de prevención, a protegerlos con su autoridad y a defenderlos [...] en pocas palabras debe vigilar la seguridad de las personas [...] por esta razón el funcionario encargado de la dirección de policía de una capital debe considerarse como el censor de ésta, al mismo tiempo que el defensor de los derechos e intereses de los habitantes, lo que equivale a [...] que su misión principal, consiste en mantener todas las cosas en el orden y la armonía más perfecta posible con la libertad concedida por las leyes a cada ciudadano del exacto cumplimiento de una misión tan noble como importante debe naturalmente nacer el orden social; pero desde luego añadiremos que este orden social, tanto de las cosas más complicadas como en las más sencillas al parecer no podrán nunca existir sin leyes y disposiciones adecuadas y sin un gobierno bastante decidido y fuerte para asegurar su ejecución [...] ¿Quién podrá negar que el ojo que debe vigilar las infracciones de estas leyes, y el brazo que debe entregar sus autores a los magistrados encargados de la represión de los delitos, son miembros personificados de la administración de la policía, de donde resulta que ésta debe ser a un tiempo mismo preventiva y represiva? En efecto ella, previene el delito oponiendo a la infracción de las leyes las prescripciones de sus reglamentos y los avisos de sus agentes; y reprime usando la fuerza pública a fin de obligar a los infractores e inclinarse ante la ley. En todos los países bien civilizados las leyes han señalado entre las atribuciones de la administración de la policía, el cuidado incesante que deben tener las personas, de las cosas y de los intereses. La policía se ejerce respecto de las personas [...] ya sea

con medidas preventivas, ya por medios represivos, consignados en las leyes y bandos, a la tranquilidad y a la seguridad [...] impidiendo los escándalos, riñas y motines, los ruidos nocturnos que perturban el reposo de los ciudadanos, vigilando las fiestas y ceremonias públicas, los teatros [...] extendiendo las licencias de armas, verificando los pasaportes, patentes y permisos [...] atendiendo las cárceles y casas de corrección [...] procurando formar y rectificar constantemente la estadística de los habitantes, transeúntes y extranjeros, de los nacidos y muertos, y de los cambios de domicilio [...] arreglar la comodidad y seguridad de la circulación en las calles, la seguridad de los caminos públicos, asegurar la ejecución de las leyes, bandos y reglamentos [...] vigilar la legalidad de pesas y medidas de los efectos comerciales, la salubridad de los comestibles que se ponen en venta, impedir su monopolio y finalmente atender a todos los objetos que tienen conexión con la higiene pública [...] la policía tiene el derecho de [...] dar ordenanzas sobre el aseo y limpieza de las calles, sobre el alumbrado y depósito de materiales, sobre los edificios en mal estado o que amenaza ruina, o que debe alinearse a la traza de la calle [...] sobre el estado del empedrado [...] sobre los objetos puestos en los balcones o colgados en las fachadas de las casas que pueden incomodar o causar daño a los transeúntes, sobre su blanqueamiento o compostura, sobre acueductos y fuentes públicas, sobre puestos firmes o móviles [...] cerciorarse del pago del quinto de oro y plata puesto en venta [...] cuidar el modo del despacho de los medicamentos reputados venenosos, debe atender al precio, peso y medida de los víveres de primera necesidad [...] no menos que el aseo y orden en los mercados donde se hace su expendio; debe vigilar los hoteles y fondas

*públicas, los avisos y anuncios, las casas de juego lícitas y prohibidas, las de vecindad, los mesones y corrales, las casas de empeño, la matanza [...] de la enumeración, aunque sucinta de las atribuciones de la administración de policía se deduce naturalmente, que la policía se subdivida en dos grandes ramos, es decir en administrativa y en activa o de seguridad.*³¹

En esta cita damos cuenta de las diversas funciones que se le encomendaban a la Policía en la época, y la contribución de Vanderlinden, era la de organizar a la Policía en dos grandes secciones una encargada de los ramos administrativos y la otra de la función de seguridad, sin embargo esta propuesta no fue acogida por las autoridades de la Ciudad de México.

Como hemos visto hasta el año 1851, el debate de las funciones de la Policía, se centraban en que la Policía tenía la obligación de vigilar toda la normativa que se le imponía al ciudadano, incluida la de salubridad, obras peligrosas etcétera, funciones más bien de tipo administrativo que de corte de prevención y combate del delito y además una constante variación de la naturaleza de las policías entre lo civil y lo militar.

En el año de 1854 siendo aún Presidente de la República Antonio López de Santa Anna, ordenó un decreto en el que se volvía a la naturaleza civil de la policía del Distrito Federal bajo las órdenes del Gobernador de la Ciudad de México, pero mantenían los rangos de la Fuerzas Militares, y seguían manteniendo el estatus de reservas en caso de guerra.

En 1864, con el arribo desde Austria de Maximiliano de Habsburgo, quien asumió como Emperador de México, se emitió el decreto que establecía “el servicio General de Policía y de Seguridad Pública”, bajo la siguiente argumentación:

“Cuarenta años de convulsiones políticas y anarquía han desquiciado el edificio social e introducido en todos los ramos de

³¹ BARRON, Martín Op. Cit., pág. 110.

la administración pública el desorden, y la desmoralización, relajando al mismo tiempo los resortes del poder y en el pueblo los vahitos de la obediencia [...] uno de los objetos que han llamado particularmente su atención (del emperador), es la necesidad de establecer una Policía Preventiva, que evite los delitos o los reprima, y que con el apoyo de la eficaz cooperación y vigilancia de las autoridades se conserve el orden y se den todas las garantías posibles de seguridad a los habitantes [...] acostubrándolas a la vez a la obediencia y a que cada uno cumpla con sus respectivos deberes y obligaciones, únicos medios de asegurar la paz y el bienestar de todos.

No obstante que existen varias leyes y disposiciones sobre la policía, desgraciadamente la experiencia ha demostrado o que ellas no son suficientes, o que son poco adecuadas para su objeto.”³²

Con esto se abandonaron las antiguas formulas militares, en cuanto a los rangos de la policía y a sus espacios, pues se encomendó al Comisario Central de la Ciudad de México, nueve cuarteles de Policía que serían comandados por los Comisarios de Policía, y se les prohíbe a los agentes de policía, utilizar las armas que portan, sino es en caso de legítima defensa y en el último extremo, asimismo se les instruye arrestar a los individuos a los que se les haya girado orden de aprehensión y a todos aquellos que encuentren en flagrante delito. También en esta nueva institucionalidad, empieza a delimitarse la función de la Policía en cuestiones de seguridad pública, dejando atrás las múltiples de tipo administrativo, sin embargo la tremenda inestabilidad del Imperio, hizo que se fueran creando nuevos cuerpos de seguridad, que muchas veces

³² Ver Municipalidades, San Angel, Comunicaciones – Bandos, c. 51, exp. 3, impreso, en BARRÓN, Martín, Op. Cit.

jerárquicamente obedecían a las Fuerzas Militares. En 1867 es fusilado el Emperador Maximiliano en la Ciudad de Querétaro.

Después de la caída del Imperio, Benito Juárez asume como Presidente de la República por tercera vez, y este buscó desacreditar la labor de las administraciones imperiales, y se generaron nuevos cuerpos policíacos, los cuales tendrían el apoyo de las fuerzas militares. Lo anterior trajo tremendos problemas en la delimitación de competencias, pues las autoridades se contrariaban en el ejercicio de la función de seguridad pública, así que comenzaron en este periodo una serie de reformas que intentaron poner orden a esta situación. A pesar de estos esfuerzos del gobierno de Juárez, para el final de su mandato en 1872, la rebelión del General Porfirio Díaz, obligó a militarizar a la policía nuevamente.

En el Porfiriato³³, periodo que gobernó el General Díaz entre 1876 y 1911, la policía tuvo diferentes etapas en cuanto a su naturaleza y sus funciones, aunque en todas se observa como constante la influencia militar y la jerarquía de mando del Dictador Díaz, se advierten ligeros matices hacia la naturaleza civil de las corporaciones policíacas, sobre todo en las policías municipales, que en 1878 por ejemplo contaban con el cuerpo de la Gendarmería municipal, cuyo salario era cubierto por el Ayuntamiento a través de la Tesorería municipal, y a su vez los Gendarmes montados dependían de la Presidencia de la República. En 1879 se estableció la llamada Policía correccional y el Juez de Policía. Dicho cuerpo surgió al crearse los Juzgados de lo criminal, la función del Juez de Policía era la de recibir a los reos y practicar las diligencias que ayudaran al caso para consignarlos al Juez de lo criminal. En 1880 se crea el Servicio de la Policía Rural, bajo las órdenes de un Inspector, el cual era designado por el Presidente de entre los “Jefes del Ejército”, por lo cual mantenía una naturaleza de carácter militar. La función de

³³ Ver MEYER, Lorenzo y otros, “Historia mínima de México”, ediciones del Colegio de México, México, D. F., 1994.

este servicio, era la de vigilar los caminos y ayudar a la Policía urbana en todo lo relacionado con su ramo, así como aprehender a los delincuentes y ponerlo a disposición de las autoridades civiles o judiciales, pero tenían la orden expresa de que en tiempo de guerra debían reportarse con las autoridades militares. También en este año las municipalidades tenían como una de las obligaciones de los ciudadanos de entre los 18 y 70 años de edad, la de participar en las Rondas nocturnas. A medida que se consolidaba la dictadura de Porfirio Díaz se hizo innecesaria la expedición de más normas jurídicas, así que se imponía el orden dictatorial.

Al estallar la Revolución mexicana (1910-1919)³⁴, el país entró nuevamente en una convulsionada polarización social y política, y en medio de la lucha armada todos los mexicanos debieron tomar partido, así que las policías se disolvieron y sus elementos debieron reportarse a las fuerzas militares y algunos desertaron y se unieron al movimiento de la Revolución. En este periodo en la Ciudad de Querétaro el cinco de febrero del año 1917, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos rige hoy en día, y que intentó organizar al Estado mexicano con los postulados revolucionarios en todas sus dimensiones y generar una estabilidad institucional, sin embargo esto tardó en llegar.

En el “maximato”³⁵ (1920 -1934), el General Plutarco Elías Calles, dominó la escena política mexicana, en un ambiente de pos guerra de revolución, cuyos principales rasgos fueron las constantes luchas y traiciones, entre las facciones posrevolucionarias y sus caudillos, las cuales solo pudieron solucionarse con la creación del PNR³⁶ en 1929, la situación de las policías en

³⁴ Ver “Historia mínima de México”, Op. Cit.

³⁵ Ídem.

³⁶ Partido Nacional Revolucionario, hoy llamado PRI, Partido Revolucionario Institucional.

esta época, eran las de franca obediencia al orden militar, pues lo que se proponían en este tiempo era la pacificación del país.

Con la creación del Partido Nacional Revolucionario, que cambió su denominación a Partido de la Revolución Mexicana PRM, en el año 1938 durante la presidencia del General Lázaro Cárdenas, para después en 1946 adoptar el de Partido Revolucionario Institucional PRI como lo conocemos hoy en día, se inicia un sistema de partido hegemónico el cual tendrá una duración de 71 años (1929 -2000), el cual vino a imponer a las facciones posrevolucionarias y sus caudillos, un orden y reglas institucionalizadas para acceder a la Presidencia de la República. Es en este periodo en el que las policías se fueron desmilitarizando gradualmente aunque no totalmente. Esta situación de las policías en los gobiernos del PRI, las analizaremos en el capítulo segundo en lo concerniente a la transición política.

1.5 Conclusión del primer capítulo.-

Para concluir este capítulo, podemos afirmar que desde la perspectiva teórica, la función de la Policía Preventiva, tiene que ver con una fase de vigilancia, la cual se compone de dos momentos, el primero que busca generar situaciones disuasivas, y un segundo momento de represión del delito, en el cual el Sistema de Seguridad debe ser eficaz y efectivo, pues del éxito que tiene con la fase de represión delincriminal, dependerá el grado efectivo de disuasión que pueda generar con su presencia, además al tener éxito en la represión del delito en flagrancia, generará mayor certidumbre a la ciudadanía de protección y se convertirá en una amenaza real a la delincuencia.

En el marco jurídico del Sistema Nacional de Seguridad Pública, damos cuenta que la función de Policía Preventiva, esta encomendada a la Policía Federal Preventiva en la competencia Federal, a los cuerpos de Policía de las Secretarías de Seguridad de las 32 entidades federativas, y a los 2445 cuerpos de Policía Municipal Preventiva, sumando en total cerca de 2478 corporaciones autónomas, lo que genera:

- Fragmentación de las competencias.
- Falta de coordinación efectiva entre autoridades.
- Falta de mecanismos de traspaso de información.
- Falta de lineamientos de acción comunes en aspectos preventivos.
- Ausencia de coordinación de las instituciones de capacitación, que aseguren calidad en la formación de los elementos de Policía, ya que no se cuenta con normas estandarizadas a este respecto.

También observamos, que el ánimo del Constituyente de involucrar a todas las autoridades Constitucionales, de las tres esferas de Gobierno, en la función de la Seguridad Pública, pretendiendo con esto, que nadie se quedará afuera de las soluciones del problema, ha tenido efectos negativos en la eficacia y eficiencia de la gobernabilidad del Sistema.

Respecto a la Ley General de Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, observamos que las únicas políticas y programas que prevé como instrumentos de combate a las causas del delito, son en cuanto a inculcar “valores cívicos y culturales”, dejando a un lado variables de tipo social y económico, como son la inversión en capital humano a través de la educación, la estabilidad que le debe brindar un entramado institucional al individuo, que le permita su desarrollo como persona humana, a través de trabajo, salud, vivienda y un medio ambiente adecuado, por cierto, todos derechos consagrados como Garantías Constitucionales en la Carta Magna³⁷.

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria...

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral...

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley...

Es importante esta reflexión, pues estas variables tienen estrecha relación con el tema de factores de riesgo, y que son necesarios de atender como lo vimos en la visión del Sistema en el gráfico 1, que corresponde a la prevención de tipo social, la cual ha tenido una desatención por el modelo, como lo abordaremos en el capítulo segundo en el apartado de las transformaciones socioeconómicas provocadas por el neoliberalismo.

La conclusión en la parte histórica, nos mostró como la función de la Policía en México, ha ido variando en razón de una naturaleza civil a una naturaleza militar y viceversa, hoy en México es una conquista que las Policías tengan una naturaleza preponderantemente civil, aún y cuando quedan reminiscencias, como la participación del mundo Militar, contra delitos como son, el tráfico de narcóticos y de armas, y las jerarquías de las Policías, pues en ocasiones encontramos a mandos superiores que provienen de las Fuerzas Armadas.

Capítulo 2

Los cambios socioeconómicos y políticos en México, y sus repercusiones en la crisis estructural del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2.1. Introducción.-

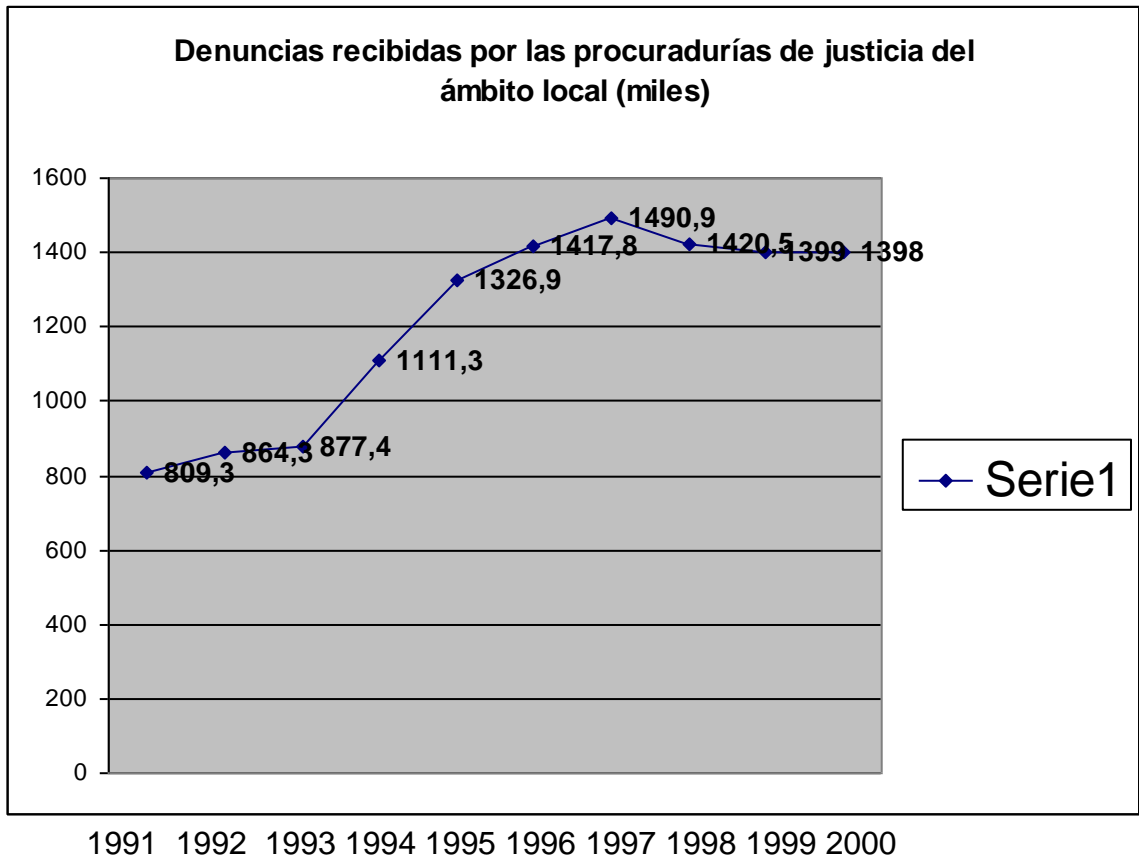
En el primer capítulo expusimos lo referente a lo conceptual y los aspectos jurídicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la evolución histórica de las Policías mexicanas. En este segundo capítulo analizaremos el periodo actual de México, el cual se caracteriza por la transición³⁸, tanto socioeconómica como de sistema político, transiciones estas, que tienen estrecha relación con la eficiencia y eficacia del diseño institucional del Sistema Nacional de Seguridad Pública, evidenciando, cómo estas variables no son internalizadas por el Sistema, generando así una crisis estructural, que hoy tiene a la seguridad pública, como el principal reclamo de los mexicanos al aparato de Estado. Como muestra de esto, puede mencionarse la marcha multitudinaria de junio del 2004 en Ciudad de México, donde se manifestó la ciudadanía a causa del cansancio de la situación de inseguridad que se vive en este caso en el Distrito Federal.

Podemos observar cómo el año de 1994 se presenta como un momento de quiebre en las estadísticas y medición de la criminalidad, al pasar de 877,400 denuncias por delitos locales en 1993 a 1,111,300 denuncias por los mismos delitos locales en 1994, creciendo año con año hasta llegar a 1997 como el año más crítico con 1,490,900 denuncias presentadas, como lo

³⁸ “transición”, el cual explica BRANCHET-Márquez, “*como una coyuntura de crisis que impulsa un proceso fluido de cambio político que se mueve hacia un fin incierto.*”, BRANCHET-Márquez, “Transformaciones Democráticas en América Latina”, Edición del Colegio de México, México, D. F., 1998.

demuestra el gráfico 2, sin contabilizar la llamada cifra negra, que para Guillermo Zepeda, en México alcanza un 75%³⁹ de delitos no denunciados a las autoridades, los cuales evidentemente no están contemplados en las estadísticas oficiales.

Gráfico 2. Estadísticas de Delitos locales.



Fuente: Zepeda Guillermo, 2004

A partir de estos datos surgen las siguientes interrogantes ¿Por qué en este periodo de mitad y final de la década de los noventa se agudiza la inseguridad ciudadana?, ¿por qué no han prosperado los intentos de los gobiernos del Presidente Zedillo y el Presidente Fox para estabilizar la situación?. Para poder

³⁹ ZEPEDA, Guillermo, "Crimen sin Castigo", Ediciones del Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pág. 39.

responder estos cuestionamientos, miremos detenidamente las variables que caracterizaron estos periodos y cómo algunas de estas, se han mantenido de un gobierno a otro.

En el primer apartado de este capítulo trabajaremos la variable socioeconómica, la cual ha tenido movimientos en este periodo, ya que se ha transformado la sociedad mexicana como resultado de la implantación del modelo neoliberal que inició en el año de 1982 con el Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid después de la crisis de la deuda y continuó más exacerbadamente con el Gobierno del Presidente Carlos Salinas en el periodo de 1988 a 1994. A este periodo de 1982 a 1994 le llamaremos de “entre crisis”, pues a la ya mencionada crisis del 82 hay que sumar la de diciembre de 1994, causada por la devaluación del peso mexicano y el colapso del sistema financiero-bancario, crisis que en la región fue conocida como “el efecto tequila”.

Seguidamente analizaremos la variable política, y cómo a partir de 1989 con el reconocimiento del triunfo electoral del Partido Acción Nacional en el Gobierno de Baja California, comienza una larga transición del sistema de partido hegemónico a un sistema de pluralismo partidista, transición que exhibe su principal avance en el periodo de 1997 al año 2000, pues es en las elecciones parlamentarias federales de 1997, en donde por vez primera en la historia el PRI sufre la pérdida de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en la de Senadores. Con esto se inaugura una nueva constante en el parlamento mexicano y que responde a que ningún partido político ha contado desde entonces con la mayoría absoluta en el Poder Legislativo. Siguiendo este orden de ideas, en la elección Presidencial del año 2000, el PRI pierde después de 71 años de gobierno ininterrumpido la titularidad del Poder Ejecutivo.

Ante esta nueva realidad de un parlamento dividido debido a su composición de pluralismo partidista, y aunado a las autonomías de los

Gobiernos Estadales propias del Régimen Federal, las cuales son acentuadas por los Gobernadores de distinto partido político al del Presidente en turno, encontramos un escenario complejo para la frágil gobernabilidad del país.

2.2. Las transformaciones socioeconómicas como efecto del modelo neoliberal, y sus externalidades negativas al sistema de seguridad en México.-

A partir de la década de los años setentas en Latinoamérica comenzaron las crisis de la matriz sociopolítica estatal-nacional-popular⁴⁰, y se instalaron gobiernos de facto de corte militar como lo fueron los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay, aduciéndose como garantes del orden hacia el exterior en la lógica de “la Guerra Fría”, estos gobiernos militares, fueron instalando en la región un modelo inspirado en el neoliberalismo⁴¹, el cual propone como ideología una reducción sustancial del Estado, dejando actuar libremente a las fuerzas del mercado y la apertura de la política económica proteccionista, a un mercado internacional.

Cabe resaltar, que a diferencia de la experiencia europea y norteamericana, el neoliberalismo latinoamericano, presenta el proyecto de la libertad en lo económico, pero con una tradición conservadora como lo postula Hayek quien *“subraya tres elementos de su propuesta liberal que calzan a la perfección con el catolicismo del área: primero la interpretación evolucionista de la cultura y el respeto inherente a la tradición. Segundo, la comprensión cabal de los límites de la razón, y por consiguiente la desconfianza de todos los intentos de construir planificadamente un orden social. Tercero la separación del liberalismo*

⁴⁰ Los cambios de La matriz sociopolítica, suponen un cambio coherente del modelo de desarrollo, el Estado, las instituciones políticas, el sistema de representación, los actores sociales y sus orientaciones culturales y de régimen político. ver CAVAROZZI, Marcelo y GARRETON, Manuel, en “América Latina en el Siglo XXI”, Ediciones LOM, Santiago, 2005.

⁴¹ (Von Mises, Hayek, Friedman), que reaccionan contra el liberalismo social y la sobre-regulación de la economía, para destacar la necesidad de respetar un orden espontáneo, la catalaxia, u orden del mercado, que supera todo designio humano. LARRAIN, Jorge, “¿América Latina moderna?”, Ediciones LOM, Santiago, 2005, pág. 62.

de la democracia. Según Hayek, el democratismo exige el poder absoluto para la mayoría, y de este modo se transforma en una clase de antiliberalismo”⁴².

Con la ascensión de los postulados del neoliberalismo en Latinoamérica, se produjo en un primer momento, una disminución considerable de la producción y del empleo industriales, pues a excepción de México y Brasil, el resto de países siguió un modelo de exportación de productos primarios e importación de productos industriales y una franca dependencia tecnológica del exterior.

El bajo nivel de producción y empleos industriales en la región, generó un problema social de desempleo y de baja movilidad social; al reducirse las funciones del Estado, se privatizaron innumerables servicios, como la salud, la educación, el sistema financiero, y el sistema de previsión social y de retiro. Si bien en México esto no fue total, si se redujeron las prestaciones que brindaba el Estado a su mínima expresión, afectando así el bienestar social de los ciudadanos, los cuales se encontraron de un día a otro fuera de la red mínima de prestaciones sociales que les brindaba el Estado mexicano.

Ahora bien, el neoliberalismo que comenzó a implantarse en algunos países de Latinoamérica en la década de los setentas, fue sin duda el paradigma de desarrollo económico de los años ochentas en toda la región incluido México. Por tanto, trabajaremos con tres ideas que consideramos importantes para esta investigación ya que significan las externalidades negativas del modelo, al Sistema de Seguridad Pública. La primera de ellas dice relación con la transformación que tuvieron nuestras sociedades en América Latina al pasar de una economía centralmente planificada a una economía de mercado libre, lo que generó en México una sociedad de consumo. Otra idea tiene que ver con la reducción natural de la red de seguridad social al disminuir las funciones del Estado que propone el modelo neoliberal, situación que afecta directamente la prevención social del delito en el sistema de seguridad pública.

⁴² Ídem.

La tercera idea es la facilidad que otorga el modelo para la generación de redes internacionales de delincuentes, que logran articularse de una manera que trasciende las fronteras de sus países de origen.

Primera idea, en 1982 ocurrió una de las peores crisis económicas en México, la cual inició una cadena en el resto de Latinoamérica y que tuvo repercusiones durante toda la década, a tal grado que esta es denominada “la década pérdida”. Esta crisis puso en conflicto la economía planificada que tenía México hasta ese momento y la economía mixta, propuesta por el Presidente Miguel de la Madrid (1982 -1988)⁴³, el cual ante la crisis generada por la deuda externa, comenzó a privatizar empresas estatales de una manera discreta, pero en 1988 asume como Presidente Carlos Salinas de Gortari, quien impulsa la mayor cantidad de reformas privatizadoras y neo liberales en el país y promueve el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, pretendiendo con esto, insertar a México en la economía mundial. Este modelo lo pudo implementar sin grandes objeciones, debido a la hegemonía que mantenía el PRI en el Parlamento y en todo el sistema político.

Con esto damos cuenta, que es en los años ochentas en el periodo de “entre crisis”, cuando se instala el neoliberalismo como modelo de desarrollo en México, trasladando a la sociedad mexicana a la lógica del “*Paradigma de la competitividad y una Concepción competitiva*”⁴⁴. Se postula que las necesidades objetivables son expresadas en la demanda económica afectiva y en competencias efectivas para participar en el mercado, los procesos son de acción individual como el individualismo metodológico y considera a los receptores como portadores racionales y capaces de elegir la manera de satisfacer sus necesidades. En este paradigma se privilegia como agente a la

⁴³ Ver HAMNET, Brian, “Historia de México”, Ediciones Cambridge University, Madrid. 2001, pág. 294

⁴⁴ Ver CORVALAN, Javier, “Los Paradigmas de lo Social y las Concepciones de Intervención en la Sociedad”, Santiago de Chile, 1997.

sociedad civil, constituida por individuos aislados orientados por la conducta racional.

Sobre este tópico Jorge Larraín apunta que las sociedades latinoamericanas transitaron de la autonomía colectiva a la autonomía individual más de tipo norteamericano, donde se privilegia la satisfacción individual de las necesidades, como lo expresa en la siguiente cita:

*“Dentro del modelo de autonomía individual norteamericano los sindicatos y las organizaciones sociales se debilitan, y en general, se crea una nueva clase de ciudadanía que concibe a los ciudadanos como consumidores de bienes y servicios en el mercado.”*⁴⁵

El nuevo modelo anuncia a la gente de todos los niveles de ingreso que pueden “lograrlo” en la nueva economía, si sigue los caminos convencionales o fortuitos sin ayuda del gobierno; como apuntan Cavarozzi y Garretón:

*“Quienes tienen éxito serán modelos para su familia, amigos, conocidos, y conocidos de sus conocidos. Las historias de los individuos que han mejorado significativamente su vida en términos económicos pueden tener un efecto inspirador en quienes los observan o aprenden de ellos. Creerán que pueden hacer lo mismo y no culpar al sistema político cuando fracasan; en cambio atribuirán a sus defectos individuales el resultado de su situación. Se pretende que este efecto demostrativo de unos pocos individuos exitosos ayude a legitimar el sistema en la sociedad, incluso entre quienes no se han beneficiado.”*⁴⁶

Con estos postulados la sociedad mexicana se convierte en una sociedad de consumo y de libre mercado, trasladándole al individuo la carga de

⁴⁵ LARRAIN, Jorge, Op. Cit., pág. 52.

⁴⁶ Ver CAVAROZZI, Marcelo y GARRETON, Manuel, Op. Cit., pág. 102.

trabajar para el éxito individual, el cual se manifiesta en la mayor posesión de bienes y servicios, como lo afirma Gómez Leyton:

“La emergencia de una nueva ciudadanía es, fundamentalmente, el resultado de las profundas transformaciones socioeconómicas provocadas por la instalación de la economía de libre mercado, como por los efectos que tiene a nivel regional el proceso de globalización. En cierta forma ambos procesos han posibilitado la construcción de un nuevo sujeto económico, cuya principal característica es ser un sujeto social consumidor”⁴⁷.

Al instrumentalizarse la idea de libre mercado, la sociedad mexicana comenzó a modificar sus hábitos de consumo, influidos por los medios masivos de comunicación, que servían de vehículo de venta de las mercancías de los productores transnacionales y nacionales asociados a los primeros, los cuales fueron modificando los significados de felicidad y de progreso, mudándose a un lugar donde el derroche de bienes materiales y la mayor cantidad y diversidad de posesiones, es lo único que vale la pena en “esta vida tan corta”, lo que fue filtrándose en la cultura a tal grado que el único éxito plausible en la sociedad, es el de tipo individual económico. Con una sociedad que pondera este éxito económico por sobre todo y sanciona la pobreza, el individuo es empujado a la búsqueda y consecución del mismo, y al no poder lograr dicho éxito de forma lícita, se coloca en una situación de riesgo pro criminalidad.

Esta situación es transversal, pues en las clases populares en un País como México, en donde existe más del 40 %⁴⁸ de la población en situación de

⁴⁷ GOMEZ, Juan Carlos, “Democracia y Ciudadanía Latinoamericana en los tiempos de Libre Mercado”, Revista América Latina, 2004.

⁴⁸ Ver El Panorama social de América Latina 2002- 2003 División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, pág. 18 “Cabe mencionar que México, Ecuador (área urbana), Honduras y República Dominicana presentaron disminuciones perceptibles en sus niveles de pobreza e indigencia. En efecto, pese al decrecimiento de su producto por habitante en 2001 y 2002 (2,6% en el bienio), la última encuesta de hogares disponible para México mostraría una reducción de la tasa de pobreza a nivel nacional de 1,7

pobreza, (las cuales acusan un déficit educativo⁴⁹ que les impide aspirar a trabajos de mano de obra calificada y por tanto tienen que conformarse con trabajos de mano de obra barata), el individuo se da cuenta, mas temprano que tarde, que no conseguirá el tan ansiado “éxito económico individual” desde un puesto de salario básico, por lo que se coloca así, en una situación frágil que puede detonar en conductas criminales que le signifiquen la obtención de los productos que desea o bien el dinero para comprar dichos productos.

En las elites pasa una situación aunque diferente de forma, es similar en el fondo, pues para mantener su estilo de vida de vanguardia, necesitan ganar más y cada vez más dinero, los miembros de la elite económica presionados por competidores internos y externos, y ante una disciplina fiscal que los agobia y concursos muy competidos en las asignaciones de contratos, tanto públicos como privados, y hasta hace poco la raquítica oferta bancaria de financiación de proyectos, se encuentran vulnerables sin una elite política que los ayude, por tanto, han optado por buscar aliados en la sociedad política, generando con esto, una dependencia simbiótica entre la elite económica y la política. Este frágil equilibrio, también es propenso a delitos como el homicidio para la eliminación de competidores o delitos denominados de cuello blanco, como los fraudes, malversaciones de fondos, y delitos de corrupción que intentan operar hacia la estructura del gobierno como el cohecho.

Como Segunda externalidad negativa del modelo neoliberal, encontramos que el Estado mexicano, para reducir sus funciones según la

puntos porcentuales y de la tasa de indigencia de 2,6 puntos, ambas con respecto a la cifra del 2000. Es de señalar, no obstante, que dicha reducción sería atribuible exclusivamente a la baja registrada en las áreas rurales, ya que en las áreas urbanas la pobreza se mantuvo constante, y la indigencia incluso aumentó levemente.

⁴⁹ En el año 2000 en el país se registran 33.3 millones de hombres y mujeres de 15 años y más (53,1%) que al no tener la educación secundaria terminada, se encuentran en rezago educativo. Ver Censo poblacional del año 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). www.inegi.org.mx

agenda del consenso de Washington⁵⁰, entregó a las reglas del mercado un sinnúmero de servicios públicos a través de las privatizaciones, afectando con esto a la “prevención social” del Sistema de Seguridad Pública.

En el citado consenso de Washington, observamos claramente la estrategia neoliberal de expansión del rol del mercado, misma que promueve la reducción del tamaño y funciones del Estado, que pasa de un papel predominante a uno subsidiario, como apunta Carmelo Mesa – Lago en la siguiente cita:

“Las medidas económicas propuestas incluyeron: recortes en el empleo público, desregulación, descentralización administrativa, privatización de empresas y servicios públicos (o, al menos, eliminación de subsidios de los mismos), estímulo a la competencia, disminución de los gastos fiscales unida a cambios e incremento de impuestos (a fin de eliminar el déficit fiscal y propiciar superávit), liberalización de los precios (de bienes de consumo, interés, tasa de cambio), promoción a las exportaciones no tradicionales, apertura al comercio mundial y al capital extranjero, globalización, etc. La política social ha sido también objeto de reformas importantes, comenzando con una crítica a la seguridad social basada en sus problemas de ineficiencia administrativa, desequilibrio financiero actuarial, concentración de la cobertura en el sector medio y exclusión de los grupos de más

⁵⁰ El llamado consenso de Washington que se estableció en 1989 y que se sustenta en los siguientes 10 puntos:

1. -Disciplina fiscal.
2. -Gasto en educación y salud.
3. -Reforma tributaria.
4. -Tasas de interés positivas determinadas por el mercado.
5. -Tipos de cambio competitivos.
6. -Políticas comerciales liberales.
7. -Mayor apertura a la inversión extranjera.
8. -Privatización de empresas públicas.
9. -Desregulación.
10. -Protección a la propiedad privada.

bajos ingresos y los pobres. Impacto regresivo en la distribución, etc. Esta crítica estaba en parte sustentada por problemas serios y reales en un buen número de países, pero no en todos ellos y procuraba, además, la reducción del costo fiscal en aquellos con los sistemas más antiguos y poblaciones más envejecidas, los cuales sufrían los peores desequilibrios y requerían crecientes subsidios estatales.”⁵¹

Para Jorge Larraín, esta situación es parte del cambio de autonomía colectiva europea a una autonomía individual norteamericana, como damos cuenta en la siguiente cita:

“El segundo efecto de los cambios ocurridos a partir de 1970 es el tránsito de América Latina, especialmente México, Argentina, Perú, Ecuador y Chile, desde el modelo europeo de autonomía colectiva y de intervención estatal en el proyecto de control, al modelo norteamericano de autonomía individual y menor intervención estatal. Esto ha significado en grados variables la privatización de la educación, de la salud y de la seguridad social públicas y la venta de empresas de servicios básicos del Estado”⁵²

Con la crisis de la deuda en 1982, el Estado benefactor en México comenzó a deteriorarse y comenzaron así “los ajustes estructurales”, afectando con esto a la seguridad y la asistencia sociales, como fueron los programas alimentarios de la desaparecida CONASUPO⁵³, las pensiones de vejez, invalidez y muerte, y el seguro de enfermedad y maternidad, programas que también afectaron a los profesores de educación, quienes sufrieron la

⁵¹ MESA – Lago Carmelo, “Desarrollo Social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI”, CEPAL, Santiago de Chile, 2000. pág. 08.

⁵² LARRAIN, Jorge, Op. Cit., pág. 52.

⁵³ Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

imposibilidad de aumentos directos a sus sueldos y la pérdida real de su poder adquisitivo. También hay que resaltar, que el Estado acusó una incapacidad de brindar un correcto mantenimiento y actualización de la infraestructura educativa, teniendo como resultado una baja calidad en la educación gratuita y pública, espacio en donde se atiende a las clases populares del país, las cuales no tienen el poder adquisitivo de asistir a las escuelas privadas.

Por otra parte las crisis económicas y los programas de ajuste estructural agravaron la pobreza (debido a los cortes en el empleo y el presupuesto social) y provocaron protestas en algunas ciudades. Ante esto el Estado dirigió nuevos programas asistenciales de redes mínimas de protección social (RMPS)⁵⁴, que aspiraban a suplantarse el viejo modelo estatista-centralizado, mediante la focalización en el sector pobre o “vulnerable” a la crisis y el ajuste; sin embargo, y aún y cuando a principios del decenio del noventa tuvo lugar una recuperación económica, esta fue interrumpida por la crisis del sistema financiero-bancario de 1994 que abarcó todo el año de 1995. Después se presentó una recuperación gradual en 1996, pero la recuperación social no ha sido paralela a la económica, lo que coloca a México como un país que sólo pudo atenuar ligeramente los costos sociales de las reformas neoliberales.⁵⁵

⁵⁴ MESA – Lago Carmelo, Op. Cit. Pág. 08.

⁵⁵ Ver MESA – Lago Carmelo, Op.Cit. – El autor analiza los ajustes estructurales, y lo que implicaron estos cambios profundos en los roles del mercado y el Estado en la economía y realizó un análisis comparativo de las reformas sociales de inspiración neo-liberal y para tal efecto toma los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, México, Perú y Uruguay, los que presentan diferentes niveles de desarrollo económico social y han llevado a cabo diversos tipos de reforma social, así podemos ver en su investigación, como algunos países atenuaron los impactos de la década perdida y en otros el costo económico – social de la crisis fue maximizado, así también el crecimiento económico en los noventa, no fue en algunos casos directamente proporcional a una mejora social, el trabajo de este autor toma los sistemas de seguridad social como ejes de observación, para tal efecto revisa las causas y efectos de las crisis y examina las reformas de pensiones y salud, así como la situación del seguro de desempleo y las redes mínimas de protección social, en su clasificación que toma como base el índice de desarrollo humano, coloca a los países en cuatro grupos en los de un nivel alto (Chile, Costa Rica, Argentina y Uruguay), medio (México y Colombia), bajo (Cuba y Perú) y muy bajo (El Salvador y Bolivia).

Con esta política social tan precaria, México no cuenta con una eficiente “prevención social” del Sistema de Seguridad Pública.

La tercera externalidad negativa al Sistema de Seguridad Pública, tiene que ver con la facilidad del modelo para la generación de redes Internacionales de delincuentes. Puesto que al abrirse las fronteras comerciales en América Latina, los mercados comenzaron a generar redes internacionales de exportación e importación de bienes y productos de consumo, estas rutas, fueron inspiradoras para el infra-mercado, el cual es entendido por mercancías que se transan por debajo del mercado lícito, mercancías que no se encuentran en el mercado, pero que sin embargo replican su comportamiento. Estas mercancías son ilegales⁵⁶, como las drogas, las armas, refacciones robadas de automóviles, la trata de blancas y prostitución, órganos humanos, y transportación de indocumentados.

Así como el café colombiano, costarricense y brasileño, o el tequila mexicano y el vino chileno han generado socios comerciales en cada país, así las redes de la delincuencia organizada, han generado socios internacionales que mantienen rutas, hacia el principal consumidor del continente y que es Estados Unidos de Norte América.

Dada la situación geográfica de México, este se ha convertido en el puente de la región hacia el más grande mercado de toda América, las rutas de las mafias en territorio mexicano, son las más codiciadas, pues para colocar las mercancías del infra-mercado, se necesita pasar de un lado a otro de la frontera

⁵⁶ Para SILVA De Sousa Rosinaldo, el tráfico de drogas es una actividad que depende de la participación de una extensa red de agentes ... de este sistema de comercio ilícito, qué medios son utilizados para asegurar el Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro... cumplimiento de las transacciones comerciales entre sus participantes. Una vez identificados los elementos que estructuran esta economía ilícita .es decir, el contenido de las interconexiones de red y las prácticas sociales, su diferencia conceptual con respecto a la economía informal, esto es, aquella que es definida como no regulada por el Estado, la cual fue cuestionada en el debate conceptual al inicio de este artículo, ganará en nitidez y tal vez en operatividad. Ver, 160 **Revista Mexicana de Sociología**, año 66, número 1, enero-marzo 2004.

de manera clandestina. Las dos rutas primordiales de México, son la del Golfo de México como destino final Tamaulipas – Laredo Texas, y la del Pacífico, con destinos en Ciudad Juarez Chihuahua – El paso Texas, y Tijuana – California.

Gráfico 3. Rutas de mafia en territorio mexicano.



Fuente: www.cidac.org.mx

Guillermo Zepeda, da cuenta de esta situación, quien además sostiene que debido a las intensas medidas de seguridad por Estados Unidos después del once de septiembre, la lucha ahora es calle a calle en México, como damos cuenta en la siguiente cita:

“Es claro que las relaciones de poder entre grupos criminales y entre crimen organizado y su combate por parte del Estado, están sufriendo una radical transformación. Esto se debe a que en los últimos años, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, se ha intensificado por razones de la seguridad nacional norteamericana, la vigilancia de la frontera con México. Para el narcotráfico este incremento en la vigilancia ha tenido como consecuencia mayor riesgo al introducir drogas en Estados Unidos, por el aumento en los decomisos y detenciones. Así, cada vez más droga se queda en México, por ello el narcomenudeo crece exponencialmente a través de redes que

distribuyen cada vez más dosis, a un precio cada vez menor. Las pérdidas deben de ser enormes.

Si antes los grupos criminales luchaban por rutas de tráfico hacia los Estados Unidos (y habían llegado a cierto equilibrio), ahora luchan calle por calle por los mercados locales de distribución y consumo, y cada vez de manera más descentralizada y por lo tanto difícil de controlar. Como es una lucha a muerte, sin control y sin cuartel, no se escatima violencia, incluso aunque ésta implique un desafío al Estado (al asesinar a autoridades que colaboran o protegen a sus rivales, o al incorporar espacios como los reclusorios en su red de operación y de ajuste de cuentas). Este desafío será contraproducente para el crimen organizado, pues el Estado tendrá que fortalecer la lucha y la sociedad demandará resultados, por lo que la actuación criminal será más riesgosa y menos rentable.”⁵⁷

Así podemos observar cómo la droga que se produce en Colombia, junto con los indocumentados de Suramérica, son trasladados por “Coyotes”, a través de la región, hasta llegar a México, en donde se acumula con la droga producida en el país y los indocumentados nacionales, partes de automóviles robados, armas etc., que los pasadores mexicanos terminarán de colocar en territorio Estadounidense.

Con la aparición de las pandillas centroamericanas, los cárteles colombianos y mexicanos han encontrado un instrumento de conexión en la parte que los separa, y se han convertido en el principal problema de los gobiernos centroamericanos en el tema de seguridad.

⁵⁷ ZEPEDA, Lecuona Guillermo, Milenio diario, edición de Enero 31, 2005.

Con esto observamos, que la coca producida en Bolivia y Perú es procesada en Colombia en cocaína, transportada por Centroamérica por los pandilleros, recibida y acumulada con la droga mexicana, la que será transportada por los carteles mexicanos, hasta territorio Estadounidense, en donde es entregada a la mafia de ese país la que la distribuye en el interior y en otros destinos de Europa y el mundo nor - occidental.

Tal organización, nos desvela una coordinación global de la delincuencia, la que utiliza los nuevos medios de comunicación y avances en la tecnología, y abusa de las libertades que garantizan los sistemas jurídicos de los Estados.

Frente a esta delincuencia globalmente articulada, los cuerpos policíacos mexicanos, exhiben una descoordinación en la aplicación de la prevención situacional y detención de criminales.

2.3. Institucionalidad mexicana en transición de un régimen Presidencialista Centralizado y de partido hegemónico, a un modelo Democrático, Republicano y Federal.-

Como dimos cuenta en el capítulo primero en su apartado 1.4 en lo referente a la evolución histórica de la función de la Policía Preventiva, en el año de 1929 se funda el Partido Nacional Revolucionario, hoy PRI, el cual gobernó ininterrumpidamente por más de 70 años hasta que perdiera la Presidencia de la República en el año 2000. En este periodo de 71 años de régimen priista, en México se vivió un Gobierno de Dictadura Civil, cuyo proyecto era el de un “Partido Hegemónico”⁵⁸, bajo el cual se desarrolló el paradigma del Presidencialismo centralista, el cual comenzó su decadencia en las elecciones parlamentarias de 1997, con lo que comenzamos a ver relaciones de los cambios políticos y la Seguridad Pública en México, pues como vimos en la introducción del presente capítulo es precisamente el año 97, en el que se registran las más altas tasas de criminalidad en el país.

El Sistema político mexicano en el período (1929-1997), mantenía una gobernabilidad sustentada en el paradigma del Presidencialismo centralista, el cual ponía al Poder Ejecutivo por encima del resto de los Poderes Legislativo y Judicial, y mantenía en letra muerta el Sistema Federal que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece desde su promulgación en 1917. Como vemos en su Artículo 40:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

⁵⁸ Ver MIGUEL, Mónica, “De la hegemonía al Pluralismo de Partido”, Tesis de Grado, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2003.

Así observamos que la Federación se compone por entidades preexistentes, las cuales ceden su soberanía en lo exterior, pero mantienen su autonomía en cuanto ve a su régimen interno, estas entidades se encuentran comprendidas en el Artículo 43 Constitucional⁵⁹.

Sin embargo en el Régimen Priísta, el texto Constitucional no se llevó a la práctica por más de 68 años, pues el paradigma del Presidencialismo centralista, llegaba a aberraciones jurídicas como las llamadas “Facultades meta – constitucionales”⁶⁰, las cuales consistían en prerrogativas que tenía el Señor Presidente por encima del texto constitucional y que ejercía en su calidad de “Primer Priísta de la nación”. Elegía a su sucesor en el llamado “dedazo”, y “palomeaba” la lista de Gobernadores, Senadores y Diputados Federales que le fueran afines, para que los Gobernadores replicaran el modelo, en cuanto ve al ámbito estadual con los Diputados Locales y los Ayuntamientos Municipales. Así durante el régimen priísta existía un absoluto Centralismo, toda vez que todas las autoridades se debían al Presidente de la República y por tanto todas las diferencias de competencias jurídicas se resolvían desde el centro, en arreglos políticos.

En 1989, empieza un largo proceso de alternancia en el poder, pues es en este año en el que por vez primera el PRI, reconoce la pérdida de un Gobierno de algún Estado, en este caso la Gubernatura de Baja California, la que ganó el Partido Acción Nacional. Después en 1992 Acción Nacional gana las Gubernaturas de Chihuahua y Guanajuato, y más tarde en 1994 la de Jalisco.

Hasta llegar al simbólico 1997, año en que el Partido de la Revolución Democrática gana la Jefatura del Distrito Federal, y el PAN, gana las

⁵⁹ Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

⁶⁰ Ver CARPIZO, Jorge, “El presidencialismo mexicano”, ediciones siglo XXI, México, 1978.

Gubernaturas de Nuevo León, San Luís Potosí y Querétaro. Como hemos dicho, el PRI perdió en las elecciones Federales la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en la de Senadores, terminando así el paradigma de Presidencialismo centralista, pues el Presidente ya no tenía supremacía sobre el Poder Legislativo, y al cambiar el mapa electoral con más gobernadores de los Estados de diferente partido al del Presidente de la República, empezó a cobrar vida el discurso del “Federalismo”. La alternancia se termina de dibujar cuando el dos de julio del año 2000 Vicente Fox Quezada candidato del PAN, gana la Presidencia de la República para el periodo 2000-2006, sin embargo al igual que en las elecciones parlamentarias de 1997 el Presidente no cuenta con la mayoría de su partido en el Poder Legislativo.

Así podemos colegir que en el periodo de 1997-2006, México cuenta con un Gobierno de transición, y cuyo proyecto es el pluralismo partidista, así también ubicamos a las elecciones del año 2006 como decisivas para la consolidación de la Democracia en México, la que pueda sustentarse por un Sistema Estable de Partidos Políticos y una gobenabilidad basada en nuevos paradigmas democráticos y de respeto a la Constitución y al Estado de Derecho.

Podemos ejemplificar esta situación en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Momentos históricos del régimen político en México.

Periodo	(1929 -1997)	(1997 – 2006)	
Gobierno	Dictadura Civil	Transición	Democrático
Proyecto	Partido hegemónico	Pluralismo partidista	Sistema estable de Partidos

Fuente: Elaboración propia.

Hoy en día la distribución del poder en México, se encuentra representada en el siguiente mapa electoral, en el que vemos que de las 32 entidades

federativas, el PRI cuenta con 17 Gubernaturas, el PAN gobierna en 9 y el PRD en 6 Gobiernos Estadales:

Gráfico 4. Distribución del poder en México



Con esto observamos tres situaciones que enfrentó el Sistema Político mexicano en la etapa de la transición y que afectan al Sistema de Seguridad Pública, situaciones que tienen que ver con los cambios de paradigmas, como podemos ver en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Cambio de paradigmas en el Sistema Político Mexicano

(1929-1997)	(1997-2006)		Efectos al Sistema de Seguridad
Autoritarismo civil	(etapa de tránsito hacia) →	Paradigma democrático	la Gobernabilidad del Sistema de Seguridad
Presidencialismo centralista	(etapa de tránsito hacia) →	Paradigma del Estado federal	las Competencias jurídicas de las tres esferas de Gobierno en el Sistema de Seguridad
Resoluciones políticas de los conflictos de Competencias jurídicas.	(etapa de tránsito hacia) →	Soluciones Jurisdiccionales	Estado de Derecho

Fuente: Elaboración propia.

Primer cambio de paradigma:

Al encontrarnos en el tránsito del paradigma del autoritarismo civil al Paradigma democrático, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, enfrenta un problema de Gobernabilidad, pues el Presidente de la República ya no tiene supremacía sobre el Poder Legislativo, por lo que las iniciativas de Ley presentadas con la intención de adecuar un mejor funcionamiento del sistema de seguridad, no son aprobadas en los términos que presenta el Ejecutivo. Sin embargo el parlamento no le hace correcciones, sino que simplemente se manda a comisiones en donde quedan congeladas y no son discutidas, ni resueltas, lo que ha generado un estancamiento legislativo. Ejemplo de esta situación, es la iniciativa al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal

presentada por el Presidente Vicente Fox en marzo de 2004⁶¹, y que entre otras cosas propone:

- Una Fiscalía Federal con autonomía constitucional.
- Busca un modelo que garantice la presunción de inocencia, juicios rápidos y equilibrados, orales, transparentes y públicos.
- El cambio de denominación de la actual Secretaría de Seguridad Pública, a Secretaría del interior.
- La fusión de las Policías Federales, tanto la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigaciones.

Para lograr estos cambios se necesitan reformas Constitucionales y legales, que el Titular del Ejecutivo envió al Congreso de la Unión, en donde dicha propuesta se encuentra en la lista de pendientes que se suman a las iniciativas presentadas⁶² en esta Legislatura (2003 -2006), por otros legisladores.

Segundo cambio de paradigma:

Ahora bien, en la transición del presidencialismo centralista al Paradigma del Estado federal, observamos como las Competencias jurídicas de las tres esferas de Gobierno en el Sistema de Seguridad, se encuentran en una etapa de acoplamiento, pues el cambio de una responsabilidad total del Señor Presidente de la República a una responsabilidad compartida en las respectivas esferas de competencia en el Sistema de Seguridad, todavía no se explica con una lógica institucional, o en términos sistémicos⁶³, de clausura del Sistema de Seguridad, sino que se encuentra muy colonizado por la política partidista.

⁶¹ Para más información de la propuesta, ver anexo 1 de la Tesis.

⁶² Ver anexo 2 de la Tesis.

⁶³ En términos de Luhmann y su teoría de "sistemas autopoiéticos", argumenta la necesidad de: *Clausura operativa*: Los sistemas autopoiéticos son sistemas cuya operación es cerrada y cuyos componentes son producidos al interior de un proceso recursivo que se lleva a cabo dentro de una retícula clausurada. Cerradura no deberá entenderse aquí como lo opuesto a apertura, sino como la condición de su posibilidad. Lo que está clausurado en la autopoesis es

Como tercer cambio de paradigma, encontramos un momento en el que se transita de la Resoluciones políticas de los conflictos de Competencias jurídicas, al paradigma de las soluciones jurisdiccionales, el cual tiene un efecto en el tema del Estado de Derecho, pues ya no es el Presidente de la República el que resuelve los conflictos en su calidad de jefe máximo del Partido hegemónico, sino que ahora la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano de control Constitucional, es la instancia que resuelve las Controversias Constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad presentadas por las autoridades de las tres esferas de gobierno.

Esto lo podemos corroborar con la reforma al Poder Judicial hecha en 1995, en donde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le convierte en Tribunal Constitucional y por mandato del Artículo 105 Constitucional⁶⁴, es el Órgano que resuelva los conflictos de competencia.

el control mismo mediante el cual los elementos se organizan de manera emergente. Este control-mismo-de-la-organización...

Auto construcción de estructuras: Los sistemas clausurados en su operación producen sus propios elementos y, por consiguiente, sus propios cambios estructurales. No existe una intervención causal del entorno en el sistema sin que el mismo sistema lo provoque. Ver RODRIGUEZ, Darío, **Revista de Sociología**, número 9, Porto Alegre, Brasil, junio del 2003.

⁶⁴ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley

reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente

respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción

entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos...

2.4.- Conclusión del segundo capítulo.-

Las conclusiones que nos deja este segundo capítulo, son en primer término, las que hacen referencia a las transformaciones socioeconómicas que ha experimentado México en la pasada década, las cuales no han sido internalizadas por el Sistema de Seguridad, como son la emergente sociedad de consumo, lo que ha provocado la construcción de un nuevo sujeto consumidor, y que se ha arraigado a la cultura popular en diversas manifestaciones, como son los narco-corridos, los cuales son canciones de tipo ranchero del género norteño, en los que se emulan como héroes a los delincuentes, cuestión que ha generado que incluso algunos niños, ahora tengan como opción de modelo a seguir para su vida a los delincuentes⁶⁵.

⁶⁵ Ver, GOMEZ, Treviño Jorge, "Las instituciones educativas y los medios de comunicación" Agosto de 1998:

"El tercer acontecimiento que había inducido a mis amigos y a mi a platicar sobre la influencia de los medios masivos de comunicación fue un reportaje presentado en días recientes en la versión radiofónica del noticiero del periodista Ricardo Rocha (29 de julio del año en curso). El contenido se refería a los resultados de unas entrevistas realizadas a diferentes niños del Distrito Federal, en las cuales se preguntaba a los pequeños ¿qué era lo que deseaban ser cuando llegaran a la edad adulta? En tiempos pasados, no muy lejanos aún, la mayor parte de las respuestas solían hacer referencia a oficios o profesiones tan convencionales como policía, bombero, comerciante, doctor, o algo parecido. En esa ocasión, muchos de los entrevistados rompieron con el esquema vocacional tradicional: deseaban ser narcotraficantes o secuestradores. Cuando el reportero les preguntó por qué deseaban tal cosa, la respuesta de los chiquillos fue muy simple: " porque a ellos siempre les va bien, ganan mucho dinero y tienen muchas cosas" Si tales respuestas causaron asombro entre los que comentábamos la entrevista de marras, la que dieron a la siguiente pregunta del entrevistador nos ocasionó una profunda preocupación y desaliento. El reportero dijo a los niños si no tenían temor de que al dedicarse a esas actividades podrían ir a prisión, a lo que contestaron que no, porque con el dinero que iban a ganar podían pagarle a las autoridades para que no los metieran a la cárcel, además iban a tener "guaruras" para que los cuidaran.

No se comentó en nuestra plática, si en el reportaje radiofónico se había señalado quién o qué había inducido en los pequeños esa clase de metas, aunque pudiera ser probable que algún compañero de la escuela o amigo del barrio lo hubiera hecho; incluso puede ocurrir que los vendedores de drogas que suelen rondar los planteles educativos induzcan en los pequeños ese tipo de expectativas como parte de su negocio. Supusimos además, que difícilmente esos modelos de conducta delictiva hubieran sido propuestos a los niños por sus padres o por sus profesores."

Otra conclusión que nos deja este capítulo, es la precaria prevención social con que cuenta el Sistema mexicano, pues con la implementación del neoliberalismo, muchas funciones estatales han pasado a manos de los particulares, dejando a una gran cantidad de ciudadanos fuera de la red social en México.

La tercera idea dice relación con los cambios socioeconómicos en el mundo, que han modificado el comportamiento de la delincuencia, la cual cada vez se muta más compleja al organizarse globalmente con el apoyo de los avances científicos y tecnológicos, representando así un desafío, que la fragmentación de las Policías mexicanas no han podido responder.

En cuanto ve a la transición política, el paso del régimen Presidencialista Centralizado y de partido hegemónico a un modelo Democrático, Republicano y Federal, ha significado una caótica descoordinación de las competencias de las corporaciones de Policía de cada Municipio, Estado y la Federación, dado el complejo escenario político y la fragmentación de los centros de mando, de las casi 2480 corporaciones policiales, en las que se basa el Sistema Nacional de Seguridad Pública, situación que analizaremos en el siguiente capítulo.

Capítulo 3

Propuesta de reingeniería al Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito de la Policía Preventiva.

3.1. Introducción.-

En los dos primeros capítulos, hemos dado cinco miradas al fenómeno de la Seguridad Pública en México, en el primero estudiamos los ángulos teórico, jurídico e histórico, en el segundo capítulo analizamos los contextos socioeconómico y político del Sistema de Seguridad Pública, correspondiendo en este capítulo final, realizar una propuesta sobre el nuevo rol de las Policías estatales como operadores de la política de prevención del delito, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el primer apartado daremos cuenta del rol que hoy asumen las Policías Municipales como principales operadores de la política de prevención del delito y cómo el Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene a las corporaciones municipales como principales soportes del Sistema, observando así que bajo la autonomía municipal, existen 2445 formas de operar la política de prevención del delito. También expondremos la necesidad de profesionalizar adecuada y seriamente la carrera policial en lo académico, a través de los 32 Institutos de formación policial que hoy operan en cada una de las entidades federativas, y en lo laboral para que sean los Estados los que generen los contratos con los elementos de las corporaciones, con la intención de que no sean los Municipios los empleadores de los Policías. Lo anterior en atención a que en la mayoría de los casos, salvo los grandes Municipios del País (que son

los menos), los Municipios no tienen la capacidad financiera para brindar un salario digno y prestaciones sociales adecuadas a los miembros de las policías.

A lo anterior debe agregarse el que llevar el soporte de la función de Policía Preventiva al nivel estadual, nos permitirá que los Estados generen una red de antecedentes de los elementos dados de baja de una corporación por algún incumplimiento a la normatividad, con el objeto que no puedan sorprender a las direcciones de otras corporaciones. Hasta el día de hoy no se cuenta con esta red y genera que muchos policías dados de baja por mal comportamiento, sean contratados por alguno de los 2445 municipios, preferentemente en un Estado lejano del que fue dado de baja.

En el segundo apartado realizaremos la propuesta concreta de cambiar de un pilar municipal del Sistema a un soporte en el nivel estadual del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con lo cual se ganará capacidad de articulación de la función de Policía Preventiva, al administrar más eficientemente los recursos tanto materiales como humanos que el Estado destina a la función de Policía Preventiva. Con esto se conseguirá una mayor eficacia de la ejecución de la política de prevención policial, al coordinar a 32 corporaciones en lugar de las 2445 que actualmente ejecutan la política de prevención policial.

Cabe hacer mención que hoy día el Estado mexicano destina en el rubro de Seguridad Pública la cantidad de 14 984,6 millones de pesos mexicanos, tal como podemos observar en el extracto de la glosa del quinto informe de Gobierno dado por el Presidente Fox en septiembre del presente año, ante el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (ver anexo 3).

3.2. Diagnóstico de la situación actual de las Policías Preventivas municipales.-

Como dimos cuenta en el capítulo primero, en lo referente a la función de las Policías en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Artículo 21 Constitucional nos establece la coordinación del Sistema en los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal en sus respectivas competencias, y el Artículo 115 de la Constitución nos establece que una de los servicios a cargo del Municipio es el de Policía Preventiva y Tránsito Municipal. Estos serían los fundamentos Constitucionales sobre los cuales se deduce que las 2445 corporaciones de Policía Municipal, sean hoy en día, las principales responsables de la función de Policía Preventiva.

Sin embargo como hemos visto ya, con las encuestas y mediciones de la criminalidad, esta forma de sustentar la función de Policía Preventiva en el nivel municipal no está dando los resultados que se esperan. Al respecto la Conferencia Nacional de Municipios de México emitió su posición en un comunicado que aquí citamos:

“Ante las más de 200 ejecuciones de servidores públicos municipales en lo que va del año, el alto grado de ingobernabilidad en el norte del país y una franca indiferencia en el sur.

La escasa eficiencia y eficacia en el combate al narcotráfico, la prevención de la delincuencia y la sanción a los infractores de la ley, por parte de las autoridades locales, estatales y federal.

Además de la falta de estrategias de largo plazo y de un marco jurídico integral, “la mala coordinación de los cuerpos de seguridad”, la corrupción alimentada por la falta de recursos, la impunidad, y las acciones responsivas y rápidas, más que

preventivas e integrales, que no permiten otorgar a los ciudadanos un buen nivel de seguridad y convivencia,

La Conferencia Nacional de Municipios de México

destaca que:

Los gobiernos locales de México son los primeros en responder por la seguridad y el bienestar de sus gobernados, con las limitaciones que se tienen en las zonas rurales o la tecnología avanzada de los municipios modernos - en la mayoría - se han dado a la tarea de priorizar este problema social y canalizar una gran parte de sus recursos a resolverlo.

Sólo en equipamiento para la policía, los gobiernos locales de México han gastado más que todas las entidades federativas juntas. Sin embargo, tienen que enfrentarse a las decisiones, generalmente basadas en la empatía política, de las legislaturas estatales para recibir los recursos destinados a este rubro.

En consecuencia, las administraciones municipales se tienen que enfrentar a la falta de recursos humanos y materiales que redundan en incapacidad para combatir la delincuencia, vulnerabilidad de los cuerpos policíacos ante la corrupción, impunidad y por sobre todo, en la inseguridad que enfrentan los ciudadanos y la falta de credibilidad en quienes tienen la tarea de guardar por su bienestar.

Villahermosa, Tabasco a 24 de junio de 2005, firman

Lic. Alberto López Rosas Presidente en turno de CONAMM, y Alcalde de Acapulco, Guerrero (PRD), Lic. María Dolores del Río Sánchez Alcaldesa de Hermosillo, Sonora (PAN), Lic. Florizel Medina Pereznieto Alcalde de Centro, Tabasco (PRI).⁶⁶

⁶⁶ Ver página de la Asociación Mexicana de Municipios A. C. www.ammac.org.mx.

Con este posicionamiento del organismo que aglutina a la inmensa mayoría de los 2445 Municipios independientemente de su signo político, podemos observar que los Municipios no cuentan con la estructura de recursos materiales ni tampoco humanos para realizar eficazmente la función de Policía Preventiva, pues como vimos en el capítulo segundo, el fenómeno de la delincuencia ha variado con respecto a la que se enfrentaban las primeras policías vecinales del siglo XIX, y se ha vuelto cada vez mas complejo el fenómeno de la prevención delincriminal. Sin embargo los cuerpos policiales municipales siguen operando con técnicas obsoletas y poco modernas, que impiden enfrentar a la delincuencia del siglo XXI.

La criminalidad en México se divide, grosso modo, en dos vertientes, la delincuencia Local o del fuero común, la cual es la causante de los delitos de mayor connotación social⁶⁷, y la delincuencia Federal, la que tiene como principales características un alto poderío económico y una compleja red de organización con vínculos internacionales, por lo que se vuelve en la más peligrosa para la Seguridad Nacional.

Sin embargo, aún y cuando existe esta división, ambas delincuencias tanto la Local y la Federal⁶⁸, tienen contacto principalmente en el suministro de drogas que les proporcionan los delincuentes federales a los locales, y en la

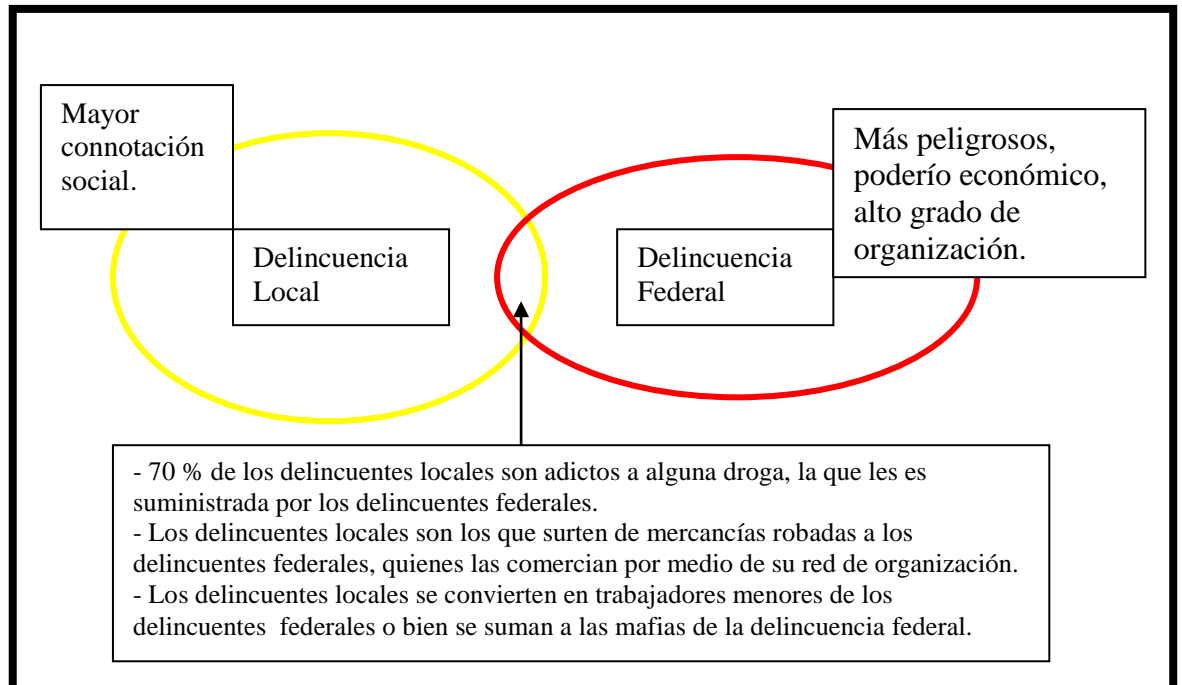
⁶⁷ Ver Cuadro 1. "Esferas de Competencia en el Sistema Nacional de Seguridad".

⁶⁸ "La distinción entre delitos locales o federales se refiere fundamentalmente a la legislación aplicable, y por tanto a la autoridad competente para la investigación de los hechos y la persecución de los probables responsables. Si las conductas investigadas están señaladas como delitos en la legislación local, la investigación deberá ser realizada por la procuraduría de justicia penal del estado; si en cambio la investigación se ocupa de conductas tipificadas como delictivas por la legislación federal, entonces corresponderá a la Procuraduría General de la República la realización de las indagaciones.

No obstante esta diferencia de competencias, los delitos de ambas jurisdicciones guardan estrecha relación entre sí. Por ejemplo, la presencia del crimen organizado dedicado al tráfico de estupefacientes en una región está estrechamente asociado con los niveles de violencia experimentados en esa misma demarcación, pues las luchas entre bandas rivales por los mercados y las pugnas internas de los grupos criminales..., por lo que un estudio criminológico debe considerar estos nexos" Ver ZEPEDA, Guillermo, Op. Cit. Pág. 51.

venta de mercancías robadas que realiza la delincuencia local como podemos ver en el gráfico 5.

Gráfico 5. Rasgos de la delincuencia Federal y local.



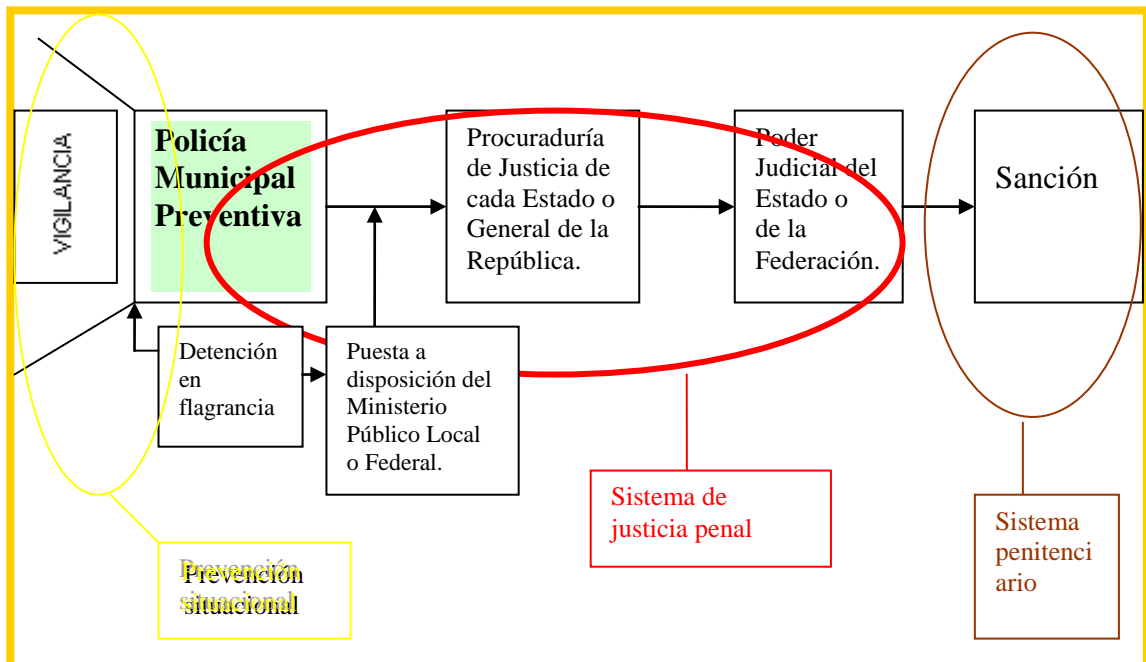
Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro.

Así podemos observar que de manera indirecta o directa, la criminalidad en México esta organizada por la Delincuencia Federal, por lo que la fragmentación de las Policías Municipales y sus deficientes recursos humanos y materiales, implican un nulo obstáculo a la sofisticación de esta delincuencia del nuevo siglo.

A manera de ejemplo de la realidad, observamos que las policías municipales deben hacerse cargo de la vigilancia y captura en flagrancia de los delincuentes que cometen tanto delitos locales como federales. En el gráfico 6, observamos el montaje de un delito local como puede ser el robo a transeúnte,

en el cual la Policía Municipal lo detiene en flagrancia, acto seguido, lo pone a disposición del Ministerio Público Local, el cual iniciará la averiguación previa, para después determinar el ejercicio de la acción penal ante el tribunal Local, autoridad que después del trámite del proceso penal, emitirá una sentencia que le impondrá una sanción al delincuente, misma que tendrá que cumplir en el Sistema penitenciario del Estado correspondiente. Pero esto se repite para el caso de un delito Federal, como es la venta de narcóticos en vía pública, para lo cual, la Policía Municipal será la que acudirá por la acción de vigilancia, detendrá al delincuente, lo pondrá a disposición en este caso del Ministerio Público Federal, mismo que ejercitará la acción penal ante el Poder Judicial de la Federación, donde un Juez Federal emitirá una sentencia, que le impondrá una sanción según el Código Federal Penal, la que deberá cumplir en el Sistema Penitenciario Federal.

Gráfico 6. Diagrama de un delito, como el robo a transeúnte, o venta de narcóticos en vía pública.

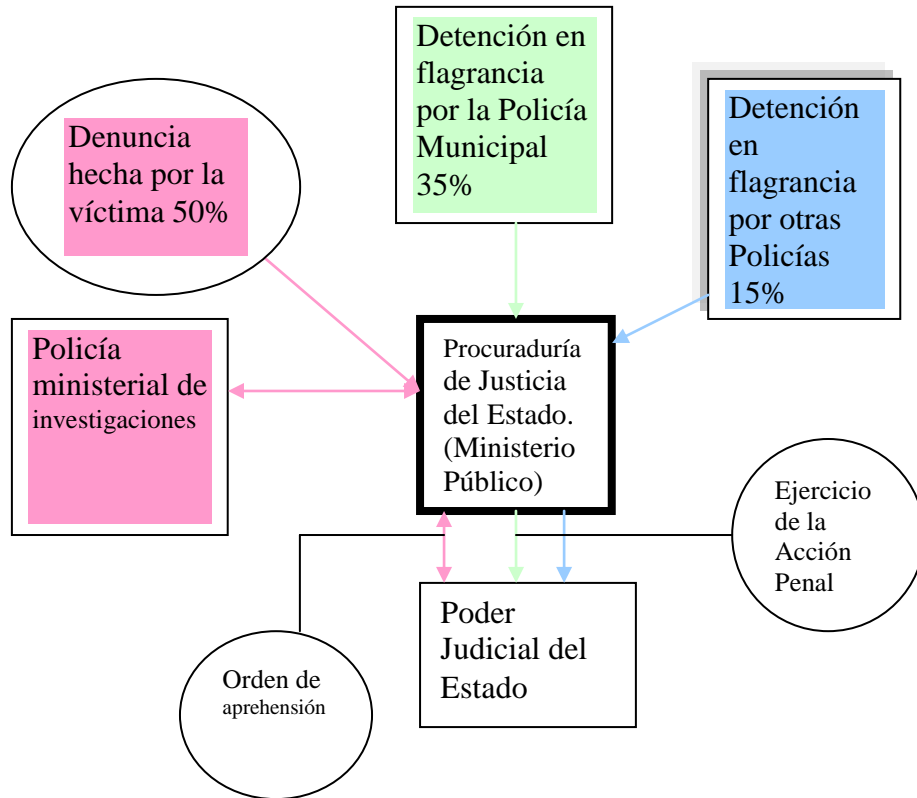


Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar aquí que los delitos Locales son los más denunciados por los ciudadanos, pues son los que le afectan directamente sus bienes jurídicos tangibles e intangibles así como su vida propia o la de un familiar.

Sin embargo aún y cuando estos delitos locales son los que generan mayor incertidumbre en la seguridad ciudadana, la prevención de estos se le ha dejado a las policías municipales, las cuales inician más del 35 por ciento de los procesos con detenidos y también son los primeros orientadores y canalizadores de las víctimas, para que pongan su denuncia ante el Ministerio Público, tal como lo vemos en el siguiente gráfico 7, este nos indica que del 100 por ciento de las averiguaciones previas que inicia la Procuraduría del Estado, verbigracia de Querétaro, el 50% corresponden a las denuncias hechas por la víctima y el 35 por ciento por la detención de la Policía Municipal, dejando solo un 15 por ciento a las Policías Estadales y Federales:

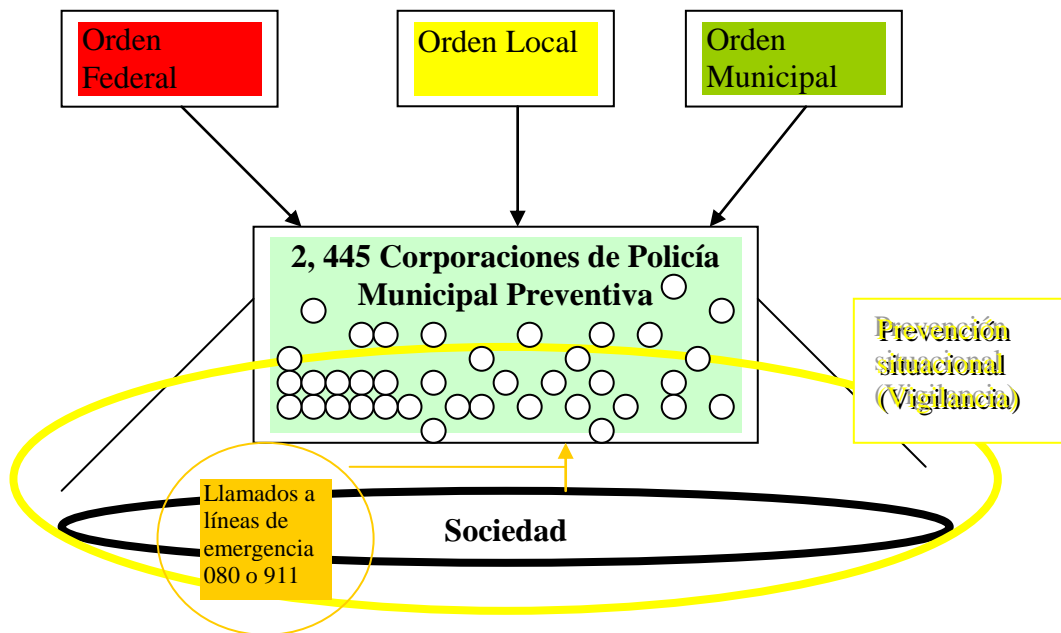
Gráfico 7. Diagrama de las averiguaciones previas del Ministerio Público en Querétaro.



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro

Hoy en día las Policías Municipales son las encargadas y responsables de vigilar los órdenes Federal, Local y Municipal como vemos en el siguiente gráfico, pues al ser la única autoridad con presencia permanente en el territorio Municipal, es a la que acuden la mayoría de las víctimas. Asimismo son la primera fuerza de reacción, pues a estas corporaciones son a las que llegan los llamados de emergencia del 080 o 911, como damos cuenta en el gráfico 8.

Gráfico 8. Responsabilidad preventiva de las Policías Municipales.



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro.

Con esta panorámica podemos observar por qué el Sistema Nacional de Seguridad Pública se encuentra descoordinado y es un medio propicio para que la delincuencia pueda evadirlo, pues es sumamente poroso, al sustentar en más de dos millares de cuerpos policíacos la función de Policía Preventiva.

Cabe señalar que la situación de los elementos de las Policías Municipales no es óptima, pues su situación jerárquica, académica, laboral y anímica es crítica, como a continuación se expresa en cada una estas facetas:

- Jerárquicamente el Sistema de Seguridad esta fragmentado en una multiplicidad de centros de mando, cuyos jefes políticos son los Presidentes Municipales (Alcaldes), los cuales sólo duran tres años en el cargo sin opción a reelección, por lo que cada uno de estos 2445 ediles cuenta con su propia agenda política y al tener el mando de la Policía

Municipal, el Alcalde designa con una lógica de política partidista al Director de Policía Municipal Preventiva en cada comuna.

- La formación Académica de los elementos de Policía Municipal, varia en más de dos millares de programas de capacitación policial, y sólo una escasa minoría cuenta sistemas de evaluación, sumado a que los criterios de selección varían de Municipio en Municipio, los que acusan una ausencia de base de datos para informar quiénes han sido dados de baja en alguna corporación por incumplimiento a la normativa. De esta forma se constata la ausencia de profesionalización de la carrera policial.
- Laboralmente son los Municipios los que mantienen la relación contractual con los Policías, y debido a la incapacidad financiera en la que se encuentran la inmensa mayoría de las comunas, éstos contratan a sus policías con muy bajos sueldos, escasas prestaciones y diversos criterios de equipamiento, (a este respecto mi experiencia personal como miembro del Ayuntamiento del Municipio de San Juan del Río, Estado de Querétaro periodo 2000-2003, me permitió enterarme de esta lamentable situación, pues se llegaba al extremo de contratar a elementos de Policía a través de convenios laborales de “tres meses” a prueba, y los elementos no cuentan con seguro de vida, por lo tanto cuando ocurre un deceso, el Municipio otorga una indemnización de su presupuesto general, analizándose caso por caso en el momento en que ocurre el deceso, tampoco cuentan con una pensión de ahorro para el retiro, pero tal vez el rasgo más notorio de la escasez en la que trabajan los elementos de Policía, es en lo referente al equipamiento, verbigracia los uniformes, pues el Municipio les proporciona uno y cada Policía debe comprarse otro con sus propios recursos).
- Anímicamente los Policías se encuentran con que, en lugar de infundir respeto ante la sociedad, tienen una imagen negativa, a lo que se suma

que los Policías Estadales y Federales tienen un trato hacia ellos de inferioridad y discriminación.

Con esta situación no podemos esperar que estos elementos puedan enfrentarse eficazmente a la delincuencia de los nuevos tiempos, la cual lamentablemente se encuentra con mayores recursos económicos, armamentísticos, y de organización, por lo que es imperativo formar una Policía para el Siglo XXI, a través de la profesionalización de la Carrera Policial.

La profesionalización de la carrera Policial, se ha convertido en un tema del cual todos hablan, pero se observan pocas acciones concretas, no hay promesa de campaña, ni plan de Gobierno Federal, Estadual o Municipal que no hable de la famosa profesionalización de los cuerpos policíacos, sin embargo la realidad en la práctica es otra, como dimos cuenta anteriormente.

En México existen 32 Institutos de Formación Policial uno en cada entidad federativa y un Instituto de formación de la Policía Federal Preventiva, los cuales intentan ser coordinados por la Academia Nacional de Seguridad Pública que es la Institución de formación dependiente del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Tal como ocurre en el resto de los tópicos de Seguridad Pública, no cuenta con una unicidad de criterios ni de programas de formación, así y a modo de ejemplo, en el Instituto de formación de los Cuerpos de Seguridad Pública en el Estado de Guanajuato⁶⁹ la oferta educativa va desde Carreras técnicas, Cursos y Diplomados, hasta Licenciaturas, Especialidades y Maestrías, en cambio en el Instituto de Formación Policial del Estado de Chiapas⁷⁰, la oferta educativa es mínima incluyendo solo cursos de formación, y como vemos en la dirección de esta institución, encontramos a un miembro de las Fuerzas Armadas como lo es el Gral. Norberto Cuenca Gómez. El Estado de Querétaro por conducto del Colegio de Policía⁷¹ capacita a los elementos de

⁶⁹ Ver página oficial de Gobierno del Estado www.guanajuato.gob.mx

⁷⁰ Ver página oficial de Gobierno del Estado www.chiapas.gob.mx

⁷¹ Información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Querétaro.

Policía preventiva y de Guardia penitenciario, los cursos tienen una duración total de 1,320 horas de formación, la que tarda aproximadamente 7 meses en completarse (normalmente en horario de 7:00 a.m. a 4:00 p.m.) dentro de los cuales se incluyen dos periodos de internado de dos semanas cada uno.

Otro caso es el de Zacatecas⁷² el cual tiene un programa en coordinación con la ya mencionada Academia Nacional de Seguridad Pública, y a través de esta institución, es como capacitan al personal de la Policía Preventiva para el Estado de Zacatecas.

En el caso de Guanajuato podemos ver el siguiente plan de capacitación:

CARRERA TÉCNICA EN POLICIOLOGÍA

La Carrera Técnica en Policiología tiene como propósito preparar a los cuerpos policíacos para atender mejor los problemas relacionados con la delincuencia y prevención de los delitos, por lo que el programa de estudios de la carrera comprende seis grandes áreas (jurídica, humanidades, adiestramiento policíaco, técnico en policía, criminalística y psico-social).

La carrera es sin costo y esta dirigida únicamente a los Cuerpos de Seguridad Pública, oficiales de las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado, agentes de seguridad penitenciaria, policías preventivos municipales y agentes de tránsito municipal.

(Calendario de Actividades 2005).

Reconocimiento de la SEG acuerdo 103-98

⁷² Ver página oficial de Gobierno del Estado www.zacatecas.gob.mx

Mapa Curricular	Primer Nivel	Segundo Nivel	Tercer Nivel
Área Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Introducción al derecho/derecho municipal ▪ Garantías individuales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho Penal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho penitenciario ▪ Organización corporativa policial ▪ Ley de Seguridad Pública del Estado ▪ Derecho Penal II
Área de Humanidades	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deontología Policial ▪ Valores nacionales ▪ Geografía regional ▪ Ecología 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Filosofía de los derechos humanos ▪ Calidad en el servicio
Área de Adiestramiento Policiaco	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acondicionamiento físico I ▪ Educación vial/manejo defensivo ▪ Ortografía y redacción de documentos policiales ▪ Instrucción militar I 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Primeros auxilios ▪ Acondicionamiento físico II ▪ Introducción a desastres ▪ Tiro y armamento ▪ Instrucción militar II ▪ Radio-comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acondicionamiento físico III ▪ Administración policial ▪ Instrucción militar III
Área Técnico Policiaco	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Defensa personal I ▪ Táctica Policial I 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Defensa personal II ▪ Táctica Policial II ▪ Manejo táctico de vehículos ▪ Computación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Defensa personal III ▪ Empleo táctico del armamento ▪ Estrategia y logística policial ▪ Seguridad penitenciaria
Área Criminalística		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criminalística ▪ Accidentes y peritajes en materia de tránsito 	
Área Psicosocial	Introducción a la psicología	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Psicología social 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criminología

LICENCIATURA SEGURIDAD PÚBLICA

Formar profesionales con conocimientos al más alto nivel, en cuanto a la profundidad y amplitud, en las cuestiones relativas a la Seguridad Pública dentro del Estado de Derecho,

en un ámbito caracterizado por la investigación, el estudio y el intercambio de ideas.

Licenciatura en Seguridad Pública con reconocimiento de la SEG acuerdo 106-98 y autorizado por SEP en el exp11-0069 (**Calendario de actividades 2005**)

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Técnica y táctica policial I	Estadística	Técnica y táctica policial II	Admón. en la seguridad pública	Estrategia y logística policial	Admón. en la seguridad pública	Medicina forense I	Medicina forense II	Derecho procesal I
Instrucción militar I	Computación I	Instrucción militar II	Computación III	Instrucción militar III	Criminalística I	Criminalística II	Seminario de tesis I	Derecho Penal II
Deontología policial	Metodología de la investigación policial I	Computación II	Metodología de la investigación policial II	Taller de redacción	Criminología I	Criminología II	Docencia y didáctica	Teoría de la entrevista
Introducción al derecho	Introducción a la psicología	Teoría de la comunicación	Derecho municipal	Psicología policial	Derecho penal I	Derecho procesal I	Optativa	Optativa
Acondicionamiento físico	Acondicionamiento físico	Acondicionamiento físico	Acondicionamiento físico	Defensa personal	Defensa personal	Defensa personal	Defensa personal	Material didáctico
Inglés I	Inglés II	Inglés III	Sociología	Biología/ecología	Urgencias médicas	Urgencias médicas II	Protección civil	Seminario de Tesis II

Sin embargo, aún cuando se observa un plan educativo más completo, también es cierto, que evidencia una falta de temas necesarios para un oficial de Policía, como son asignaturas referentes a la mediación y negociación de conflictos, planificación estratégica, áreas de Derecho focalizadas al desempeño policial, y se observan materias que son poco pertinentes al desempeño de la función policial, y que más bien cumplen un rol de conocimientos generales.

En el nivel Federal, el Instituto de la Policía Federal Preventiva, es el encargado de la formación de de los elementos, aquí se muestra la convocatoria que hizo este año para el nuevo ingreso de personal:

POLICÍA FEDERAL PREVENTIVO

OBJETIVO

FORMAR SUBOFICIALES PARA SALVAGUARDAR LA INTEGRIDAD, LOS BIENES Y DERECHOS DE LAS PERSONAS, PREVENIR LA COMISIÓN DE DELITOS Y PRESERVAR EL ORDEN Y LA PAZ PÚBLICOS EN EL ÁMBITO FEDERAL

I. REQUISITOS GENERALES

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento sin tener otra nacionalidad, en pleno uso de sus derechos políticos y civiles
2. Edad: entre 19 y 25 años cumplidos
3. Estatura mínima: 1.70 Mts. para hombres y 1.60 Mts. para mujeres. Sin calzado
4. Estudios mínimos: Bachillerato terminado
5. Aptitud física y mental para la carrera policial
6. No hacer uso de sustancias psicotrópicas
7. Disponibilidad para integrarse a la disciplina policial y para cambios

2. PROCESO DE FORMACIÓN

El proceso de formación se desarrollará en dos etapas de seis meses cada una:

- a) En la primera se formarán todos los cadetes en funciones básicas de Policía Federal Preventivo
- b) Al término de la etapa anterior, los cadetes participarán en las evaluaciones para su clasificación como aspirantes a Suboficiales en:

Fuerzas Federales Preventivas, Inteligencia para la Prevención y Seguridad Regional, bajo los siguientes criterios:

- Cubrir con el Perfil de Aptitud Policial por Coordinación
- El Interés y vocación personal
- Resultados de su desempeño académico en la primera etapa de formación

Los cadetes que aprueben satisfactoriamente el curso de formación podrán ser considerados por la Comisión del Servicio Civil de Carrera, para ingresar a la institución en función de la disponibilidad de plazas presupuestales. En su caso, deberán cumplir con los requisitos señalados en el Art. 14 de la Ley de la Policía Federal Preventiva y demás

- frecuentes de residencia
8. No estar suspendido, inhabilitado ni haber sido destituido como servidor público
 9. No haber sido condenado por sentencia irrevocable, por delito doloso ni estar sujeto a proceso penal
 10. Ser de notoria buena conducta
 11. Haber cumplido con lo que establece la Ley del Servicio Militar Nacional
 12. Saber conducir automóvil
 13. Aprobar los exámenes de admisión
 14. Firmar carta de compromiso en que manifieste bajo protesta de decir verdad:

- a) Su voluntad expresa de someterse a los procedimientos de evaluación establecidos para el ingreso al curso de Formación Inicial para aspirantes a la Policía Federal Preventiva
- b) La autenticidad de sus declaraciones y de los documentos presentados (los documentos se verificarán con las instancias correspondientes)

disposiciones aplicables, conforme lo establecido por el Art. 55 en el reglamento de la PFP

IV. CARACTERÍSTICAS DEL CURSO

Formación en sistema de internado con régimen de disciplina policial

V. APOYOS

- a) Estudios y material didáctico
- b) Pago Recreativo Educativo (PRE, Apoyo económico mensual que se otorga a los cadetes para gastos personales
- c) Dotación de uniformes
- d) Hospedaje y alimentación
- e) Seguro de gastos médicos mayores

VI. CALENDARIO DE ACTIVIDADES

Recepción de documentos y Plática Informativa	11 de Julio al 9 de Septiembre de 2005 Lun-Sab 9:00 a 15:00 hrs y de 17:00 a 20:00 hrs
Evaluación de candidatos	11 de Julio al 14 de Septiembre de 2005
Publicación de resultados	21 de Septiembre de 2005
Inscripción de Cadetes	24 y 25 de Septiembre de 2005
Inducción al Curso de Formación	26 de Septiembre al 8 de Octubre de 2005
Inicio del Curso de Formación de	10 de Octubre de 2005

Suboficiales de la
PFP

Nota: Para las evaluaciones se requerirá de:

La presencia del aspirante de 3 a 5 días en el Centro de Formación o en el Instituto de Formación (el hospedaje y alimentación corren por su cuenta)

Ropa deportiva

Traje de baño

Como damos cuenta, en la convocatoria a Policía Federal, no se entrega información sobre el Plan de estudios que cursaran los aspirantes, ni tampoco los docentes que impartirán las clases, evidenciando un hermetismo y una especie de posición por parte del Instituto, en la que se espera que el postulante tenga una confianza ciega, en los conocimientos que habrá de abreviar en la institución, pero de una manera meramente pasiva y desinformada.

Con esta información, podemos ver que se encuentra en ciernes la profesionalización de la carrera policial, pero que en definitiva los Municipios no se encuentran aptos para hacer frente a este reto, pues como hemos visto, no cuentan con elementos materiales uno de los principales problemas es la falta de unicidad de criterios para los temas referentes al Sistema de Seguridad Pública.

Tampoco tienen la capacidad financiera de suscribir contratos laborales con los cuerpos de Policía más convenientes, de manera tal que estimulen a los elementos de Policía a superarse académicamente y con esto lograr la profesionalización real que se necesita para enfrentar los desafíos de los nuevos tiempos, por lo tanto es urgente generar una Política Pública de Seguridad, que tenga como finalidad la articulación y no la pulverización del Sistema de Seguridad en México.

3.3. Propuesta de articulación del Sistema en torno a la agrupación y fortalecimiento de las Policías Estadales.-

Como hemos venido sosteniendo a lo largo de esta investigación, la función de Policía Preventiva, teóricamente tiene como tareas, primero la de disuadir las conductas delictivas a través de la vigilancia y segundo la de represión del delito en su etapa de flagrancia, resaltando que el éxito en la etapa de flagrancia contribuye significativamente a la eficacia del control del delito, pues la ciudadanía adquiere una mayor percepción de protección en su seguridad por acciones de la autoridad y la delincuencia se ve obstaculizada por el sistema en la comisión de los delitos. Por tanto existe una estrecha relación entre la disuasión y la represión, pues el éxito de la disuasión dependerá en gran medida de los antecedentes de represión del delito. De nada sirve sacar a más elementos de Policía para generar un efecto disuasivo, si éstos no cuentan con antecedentes eficaces en la represión delincriminal, es decir la disuasión juega un papel de amenaza a la criminalidad siempre y cuando ésta sepa que al transgredir la Ley cerca de un oficial de Policía, seguramente será detenido en flagrancia y puesto a disposición de la fiscalía⁷³. A contrario sensu, si los cuerpos policíacos evidencian falencias en el momento que se ven exigidos en la represión del delito, su presencia más bien generará un incentivo hacia el delincuente para burlarse del Sistema, sabedor que tiene muchas posibilidades de perpetrar con total impunidad el crimen que pretende cometer.

Ahora bien el Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, sustenta su eficacia en la correcta coordinación de las diferentes esferas de Gobierno, a saber, Federal, Estatal y Municipal, sin embargo es preciso destacar que cada esfera de Gobierno cuenta con sus propias Leyes o

⁷³ También es condición sine qua non el que el Sistema de Justicia Penal, exhiba una eficacia notable, para que con las reglas del Estado de Derecho, logre las sentencias de los criminales, pues de nada sirve que la Policía detenga a los criminales y estos a los pocos días salgan por juicios deficientes.

Reglamentos para el caso de los Municipios, lo que ha generado la multiplicidad y dispersión de centros de mando, por tanto, es indispensable que las autoridades Federales y Estaduales sean las encargadas, de las políticas de prevención del delito, pues como hemos visto ya, los delitos corresponden a estas dos competencias y los Municipios solo se deben hacerse cargo de infracciones administrativas, correspondientes únicamente a su normatividad Municipal y no dejarle como actualmente sucede, el peso de la prevención de los delitos Locales y Federales a los 2445 alcaldes y sus respectivos directores de Policía Municipal. Lo anterior se sustenta en una reflexión lógica, que nos indica que si existe una competencia Federal, con sus propias Leyes, Policías, Fiscales, Jueces y centros Penitenciarios, esta esfera debe hacerse cargo de todo lo concerniente a los delitos de carácter Federal, y con este mismo razonamiento darle un tratamiento similar al nivel Estadual, el cual cuenta con sus propias Leyes, Fiscalía, Sistema Judicial, centros Penitenciarios y Policías, pero los cuales asumen un Rol muy discreto y solo subsidiario⁷⁴ de las Policías Municipales, mismas que como hemos dicho tienen la carga de la prevención de ilícitos que no corresponden a su esfera de Gobierno.

Ahora bien, la coordinación del Sistema Nacional, debe realizarse bajo un proyecto de cuerpo común, el cual necesita la colaboración de todas las autoridades del País, pero basar la prevención del delito en las autoridades de la esfera Municipal, esta resultando desastroso.

Como sabemos en el Siglo XIX, las policías preventivas mexicanas nacieron con un claro carácter vecinal y competencia Municipal, para después en los años de conflicto pasar alternadamente a una naturaleza militar y civil, y teniendo hasta muy entrado el Siglo XX la conquista de institucionalizar la naturaleza civil de las policías en México, el mantenimiento de esta procedencia

⁷⁴ “Según el concepto federalista de subsidiaridad, el nivel más “pequeño” o “bajo” de gobierno debe de encargarse de todas las actividades dentro de sus posibilidades antes de que intervenga el gobierno estatal (provincial) o nacional”.Ver ROWLAND, Allison, “Retos en el desarrollo de políticas de seguridad pública en los municipios mexicanos”, 2005.

civil en los cuerpos de Policía es condición necesaria para arribar a paradigmas democráticos del cumplimiento del Estado de Derecho, las propuestas que pretenden militarizar cada vez más a los cuerpos policíacos, lo único que logran es postergar el requisito fundamental y definitivo de diseño de una institucionalidad policíaca efectiva, que actúe con miembros de la sociedad civil, al servicio de la sociedad civil y para la sociedad civil, pero de una manera profesionalizada, que a través de la especialización, logre la tan ansiada eficacia.

En el actual México de la Transición, observamos que los cambios socioeconómicos en el mundo, han modificado el comportamiento de la delincuencia, la cual cada vez se muta más compleja al organizarse globalmente con el apoyo de los avances científicos y tecnológicos, representando así un desafío, que la fragmentación de las policías municipales no han podido responder, por lo que se torna imperativo eliminar esa fragmentación y agrupar a los cuerpos policíacos, respetando el carácter Federal del Estado mexicano, el cual también vive una transición de tipo política que hoy genera que los Gobiernos de las entidades federativas, se sustraigan de la función de la prevención policial, y se concentren en las funciones de Policía investigadora de la delincuencia Local, y dejen a los Municipios la carga de la prevención de los delitos locales, los cuales además también son los responsables directos de cubrir los flancos que la Policía Federal Preventiva no atiende en lo referente a los delitos federales.

Tratándose del tema de la coordinación tenemos que en estos 11 años de existencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2445 corporaciones de Policía Municipal, más 32 instituciones de Policía Estatal, y una Policía Preventiva Federal, no han logrado articularse sistémicamente, acusando un evidente fracaso, pues el Sistema de Seguridad pondera la intervención de todos y sacrifica la Gobernabilidad del propio Sistema, toda vez que carece de incentivos o castigos para la cooperación, y solamente se convierte en espacio

de dialogo y de intercambio de experiencias entre todas las Policías del país, sin un imperativo que genere la coordinación eficaz del sistema, frente a la delincuencia globalmente organizada.

Ahora bien **¿Por qué las Policías Municipales fracasan en la prevención de los delitos Locales y Federales?**. Parte de la respuesta se encuentra como hemos mencionado ya, en la deficiente formación académica de los elementos de las Policías Municipales, ya que varían de Municipio en Municipio los criterios de formación y de selección del personal de Policía, existiendo literalmente miles de programas de capacitación policial, los cuales no cuentan con sistemas de evaluación, aunado a que nos encontramos que la profesión de Policía es francamente un oficio más en la oferta general de empleo, produciendo con esto la inexistencia de la carrera policial. Además al ser el Municipio el empleador de los agentes policiales, se contratan por bajos sueldos, escasas prestaciones y diferente dotación de equipamiento, y dado que es el Municipio la esfera de Gobierno que menos recursos tiene en comparación con los Estados y la Federación, a lo que habrá que sumarle la situación anímica del Policía Municipal, el cual tiene una imagen negativa ante la sociedad y el trato de los Policías estatales y federales es de clara inferioridad y discriminación, nos encontramos que es insostenible mantener el modelo del Sistema basado en estos cuerpos Municipales de Policía Preventiva.

En el rediseño del Sistema de Seguridad Pública, es necesario entonces internalizar estas ideas previamente enunciadas, y hacer una propuesta que genere un cambio en el eje de articulación de la función de Policía Preventiva, la cual requiere de un elemento humano con niveles más altos de profesionalización, en comparación de lo que actualmente tienen los elementos policíacos.

La profesionalización nos dará diversos efectos positivos como son, la selección y capacitación del personal en técnicas efectivas de represión del

delito con un claro cumplimiento de las Garantías Constitucionales, lo cual generará una sensación efectiva de Seguridad a la ciudadanía y una amenaza real a la delincuencia en caso de la flagrancia en la comisión del delito, segundo, al crear una sólida carrera policial la cual sea capaz de generar Altos Mandos en las corporaciones de Policía y especialistas en el área de Seguridad, se cumplirá con la necesidad de que sean los individuos de la sociedad civil los que gobiernen el Sistema de Seguridad Pública y evitar las tentaciones de recurrir a las Fuerzas Armadas para mantener un orden a toda costa.

También es importante que la profesionalización de la carrera policial, sea retribuida dignamente con un salario decoroso, mejores prestaciones de previsión social, y un adecuado equipo que le permita hacer frente a la delincuencia sin exponer su integridad física más de lo necesario, pero es también indispensable romper el ciclo de percepción negativa que tiene la ciudadanía de los elementos de policía, y otorgarle una retribución de tipo cívico a los policías en reconocimiento de la función social que desempeñan. Esto solo se va a lograr en la medida que la profesionalización rinda sus primeros frutos en cuanto a eficacia en el combate a la delincuencia y a la estabilidad económica de los elementos de policía, que les aseguren un presente y un futuro dignos para ellos y sus familias, y con esto sacarlos de la vulnerabilidad en la que se colocan, para ser corrompidos debido a la precaria situación laboral en que se encuentran hoy en día.

Es innegable que la inmensa mayoría de los Municipios no pueden hacerse cargo de esta profesionalización de los elementos de Policía, pues no cuentan con los recursos en infraestructura, ni los recursos financieros, ni los recursos humanos especializados que formen a estos nuevos policías, ni tampoco pueden afrontar el gasto monetario que implica, que una vez profesionalizados sus elementos, se les pague mercedamente como profesionales, aunado a que el Director de Policía dura el mismo periodo de tres

años de Gobierno Municipal de su jefe político quien es el Alcalde, y con estas interrupciones tri-anales se afecta la vida institucional de las corporaciones de policía municipal, ya que muy pocos municipios tienen reglas claras de ascensos en la Institución, los cuales más bien obedecen a una lógica de cercanía al nuevo Director, rompiendo así con la estabilidad y mística de las Policías Municipales, necesarias para crear un Servicio Civil de Carrera, por tanto es necesario que los Estados y la Federación se hagan cargo decididamente de la formación policial y de las retribuciones económicas de estos nuevos profesionales.

Contando con un elemento humano capacitado técnicamente y consciente de que su carrera en la Policía le brinda una estabilidad económica y un reconocimiento socialmente positivo, en lugar del repudio que genera hoy en México, los Policías que formen los Estados deben prestar sus servicios al mismo, en la correspondiente Secretaría de Seguridad de cada una de las 32 entidades federativas, y con este elemento humano afrontar los desafíos que le presenta la sofisticación de la delincuencia del siglo XXI, la cual presenta una organización global y que reta en la mayoría de las veces exitosamente al Sistema de Seguridad en México, el cual como hemos visto ya, presenta una crisis estructural debido a la fragmentación de las Policías, por tanto, al fortalecer y responsabilizar a las 32 corporaciones de policías estatales de la política de prevención del Sistema Nacional de Seguridad Pública en coordinación con la Policía Federal Preventiva, se logrará una verdadera articulación de la política pública de prevención del delito, puesto que es menos compleja la gestión del Sistema de Seguridad entre 33 corporaciones policiales a diferencia de las casi 2480 actuales.

Ahora podemos colegir, que la redacción del Artículo 21 Constitucional, en donde se incluye como parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública al Municipio a provocado más problemas que soluciones, por tanto proponemos que el Municipio deje de formar parte del Sistema Nacional de Seguridad

Pública omitiendo su nominación en el Artículo vigésimo primero de la Constitución General, y en todo caso, se establezca en las Constituciones Locales de los Estados, que los municipios serán coadyuvantes de las Policías Estadales, en la entrega de información que tenga en su poder las nuevas “Guardias Municipales”, en el cumplimiento de su función estrictamente administrativa Municipal.

En este mismo orden de ideas, se propone la reforma al Artículo 115 Constitucional, para que las actuales Policías Municipales sean ahora definidas como “Guardias Municipales”, las cuales deberán concentrarse en su función primordial de hacer respetar los ordenamientos administrativos de carácter Municipal, como son el tránsito vehicular y los reglamentos que sancionan infracciones municipales, reservando únicamente el título de Policía a las correspondientes de cada Estado de la República, evitando con esto la confusión que los ciudadanos tienen respecto a los cuerpos de seguridad.

La propuesta de redacción es para quedar como sigue:

Artículo 115. *Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

...

III. *Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

a) *Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*

b) *Alumbrado público.*

c) *Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*

d) *Mercados y centrales de abasto.*

e) *Panteones.*

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) La de Guardia administrativa municipal y tránsito, en lo referente al ámbito de su competencia; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

...

VII. La Guardia administrativa y de tránsito Municipal, estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla coadyuvará con las autoridades de Policía en el Estado, en caso de detención en flagrancia realizada por algún miembro de la Guardia Municipal y en proporcionar información o pruebas que tenga en su poder, por motivo de la actuación propia de sus funciones municipales.

...

Debido a que los municipios se les relevaría la responsabilidad de la función de Policía Preventiva, y toda vez que es necesario inyectar recursos económicos de manera tal, que se pueda cumplir exitosamente "El nuevo rol de las Policías Estadales", es necesario proponer una redistribución de los recursos del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, destinados a la función de Policía Preventiva para los Municipios a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, para que pasen ahora a las Policías Preventivas de los 32 Gobiernos Estadales, con la intención primero de invertirlos en los centros de formación policial y segundo para que amplíen su cobertura a todos los rincones de su respectivo Estado, con la clara intención de que asuman de una forma total e integral, la función de prevención del delito en su territorio, bajo la lógica que los delitos de mayor connotación social son

delitos de competencia estadual, y que son atendidos hoy en día de una manera mínima por los Gobiernos de los Estados en su etapa de prevención.

3.4. Conclusión del tercer capítulo.-

Las conclusiones de este tercer capítulo, son las reflexiones que nos deja el observar que la función que actualmente desempeñan las Policías Municipales en la prevención del delito, respondía a una época anterior, la cual se ha ido transformando, a tal grado que la sofisticación de la delincuencia del Siglo XXI ha desbordado la capacidad del actual Sistema, pues las endeble condiciones tanto jerárquicas, técnicas, laborales y anímicas de los Policías, ponen en riesgo la gobernabilidad eficaz y eficiente del Sistema, por tanto se requiere de la profesionalización de la carrera policial, de tal manera que se clausure el Sistema de policial y deje de ser colonizado por la política electoral y por las Fuerzas Armadas.

Con la intención de mejorar la calidad en la formación de los elementos de Policía, proponemos que las mallas curriculares, deben ser revisadas en todos los centros de formación policial, con el propósito de incorporar mayor cantidad de materias, que digan relación con temáticas de aplicación cotidiana como lo sostiene Rafael Blanco⁷⁵, estas revisiones, deben hacerse por un órgano coordinador de todas las instituciones de formación policial en el País, con la intención de unificar criterios.

Tampoco se observa un control en la calidad de los cuerpos docentes, situación en la que es evidente, la necesidad de generar mayor transparencia y confianza. A este respecto podría explorarse la posibilidad, de generara convenios de formación, con centros educativos de estudios universitarios.

En el tema de la selección de los postulantes, deben orientarse hacia estándares mayores de efectividad, transparencia y exigencia, lo cual contribuirá a romper el círculo vicioso, que hoy se presenta en las Policías mexicanas, pues en el mejor de los casos los individuos que optan por ser Policías, son aquellos que no encontraron otro trabajo mejor remunerado, y en

⁷⁵ BLANCO, Rafael, Op.cit. pág. 205.

la peor de las situaciones, son individuos que ven en la figura de la autoridad la manera de enriquecerse ilícitamente.

Las propuestas de reformas a la Constitución Federal que se realizan en el último apartado son necesarias pero insuficientes, pues es obvio que se necesita de una reforma integral a toda la normatividad comprometida en el fenómeno, pero por razones de técnica legislativa se debe comenzar con los cambios constitucionales, toda vez que la legislación secundaria no puede ir en contra de la Constitución General, como lo establece el Artículo 133 de la Carta Magna, en atención al principio de supremacía Constitucional.

Por lo tanto una vez logradas las reformas Constitucionales, las cuales son aprobadas por las dos Cámaras del Congreso de la Unión, por una mayoría calificada de dos tercios de sus miembros y después ratificadas por la mayoría de las Legislaturas Locales de cada Estado, el Congreso podrá legislar por mayoría simple las reformas a las Leyes que conforman el Marco Jurídico del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con las siguientes directrices:

- Respeto pleno al Sistema Federal del Estado Mexicano.
- Traspaso de las competencias en materia de Policía Preventiva Municipal, a las Policías Estadales.
- Conservar la colaboración de las Policías de investigaciones y el Ministerio Público.
- Mejorar la coordinación de las Policías, tanto en lo Federal y lo Estatal, en materia de prevención y de investigación.

CONCLUSIONES FINALES

En la introducción General de esta investigación, nos propusimos como objetivo general, generar una propuesta de rediseño al Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, en el tema de la función de Policía Preventiva, con dos requisitos fundamentales, el primero tiene que ver con la obtención de la gobernabilidad eficaz y eficiente del Sistema, y el segundo requisito, el respeto pleno al carácter Federal del Estado mexicano.

Por tanto, hemos cumplido satisfactoriamente con este objetivo general, conciliando estos requisitos en nuestra propuesta, pues se ha caído en muchas ocasiones en un sesgo hacia un criterio u otro, verbigracia, actualmente se respeta la conformación federalista de México, pero se lleva al extremo al sustentar el Sistema de Seguridad en el Municipio, con lo cual se perdió eficacia y eficiencia de la gobernabilidad del propio Sistema.

En el otro extremo, hoy surgen voces que quieren ponderar la gobernabilidad eficaz y eficiente del Sistema de Seguridad, sacrificando el carácter Federal del país, estas voces sugieren un Código Penal único en todo el territorio Nacional, como podemos ver en la iniciativa propuesta por el Diputado Luís Maldonado (ver anexo 2 página 8), lo que representa el comienzo de un Sistema centralizado, en clara oposición al Sistema Federal.

Por tanto la propuesta de articular el Sistema de Seguridad en torno a las Policías Estadales, resolvería esta tensión entre estos dos principios que hemos denominado requisitos, al lograr un equilibrio entre la gobernabilidad eficaz y eficiente del Sistema y el pleno respeto Constitucional del carácter Federal del Estado mexicano.

También es pertinente volver a reiterar que el fenómeno de la seguridad ciudadana, es multicausal y que esta propuesta no resolverá todos los problemas en su totalidad, pues como lo expusimos en el primer capítulo el

Sistema de Seguridad es conformado por diversas autoridades, con diferentes funciones, y la presente investigación delimitó como su tema de análisis, la función de Policía Preventiva, sin embargo, la consideramos un aporte, pues en el mundo académico, se pueden encontrar estudios sobre tópicos como son: el Sistema de Justicia Penal, La militarización de la Seguridad, estudios sobre Criminología y Sistemas Penitenciarios, publicaciones sobre la Policía de Investigaciones, la cual, hoy por hoy está bajo la dirección de la Procuraduría General de la República, y demás temas, pero, poco o casi nada se ha escrito en México, sobre las Policías Preventivas y mucho menos, sobre las del nivel Estadual o Municipal.

En el mundo de la política pasa algo similar, pues de las 27 iniciativas presentadas⁷⁶ en la actual Legislatura Federal periodo 2003-2006, ninguna atiende este componente del Sistema, como lo son las Policías Municipales y su fragmentación, en todo caso la iniciativa número 17⁷⁷ presentada por el Congreso Local de Veracruz en agosto del 2004, pretende sobrecargar aún más a las Policías Municipales, ahora con funciones de investigación y persecución de los delitos.

Y en ninguna de las iniciativas que hoy se discuten en el parlamento mexicano, se observa que atiendan a enfoques multicausales, limitándose a abordar de una forma restringida una sola causa del problema.

Por tanto, esta investigación también cumple con una característica de innovación, requisito que debe verificar una investigación aplicada, con la finalidad de proponer algo novedoso, que abone en la solución del problema, y que sea útil para generar iniciativas de Ley, como lo expusimos en la Introducción General de este trabajo.

⁷⁶ Anexo 2.

⁷⁷ Ver anexo 2, pág. 29.

ANEXOS

ANEXO 1 “ESQUEMA DE LA PROPUESTA DEL PRESIDENTE FOX, EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA, ELABORADO POR LA FUNDACIÓN MIGUEL ESTRADA ITURBIDE”.

ANEXO 2 “CATALOGO DEL TOTAL DE INICIATIVAS PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN LA LEGISLATURA 2003 -2006, ELABORADO POR LA FUNDACIÓN MIGUEL ESTRADA ITURBIDE”.

ANEXO 3 “PRESUPUESTO DESTINADO AL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, OBTENIDO DE LA PÁGINA OFICIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA”.

ANEXO 1 “ESQUEMA DE LA PROPUESTA DEL PRESIDENTE FOX, EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA, ELABORADO POR LA FUNDACIÓN MIGUEL ESTRADA ITURBIDE”.

ANEXO 2 “CATALOGO DEL TOTAL DE INICIATIVAS PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN LA LEGISLATURA 2003 -2006, ELABORADO POR LA FUNDACIÓN MIGUEL ESTRADA ITURBIDE”.

ANEXO 3 “PRESUPUESTO DESTINADO AL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, OBTENIDO DE LA PÁGINA OFICIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA”.

BIBLIOGRAFIA

BARRON, Martín, *“Policía y seguridad en México”*, Ediciones del Instituto Nacional de Ciencias Penales, México D. F., 2005.

BRANCHET-MARQUEZ, Viviane, *“Transformación Democrática en América Latina”*, Ediciones del Colegio de México, México D. F., 1998.

CARPIZO, Jorge, *“El presidencialismo mexicano”*, Ediciones siglo XXI, México D. F., 1978.

CARRANZA, Elías, *“Delito y seguridad de los habitantes de América Latina”*, Editorial siglo veintiuno: México, D. F., 1997.

CHALOM, Maurice y otros, *“Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía”*, Ediciones sur: Santiago, 2001.

CAVAROZZI, MARCELO Y GARRETON, MANUEL, *“América Latina en el Siglo XXI”*, Ediciones LOM, Santiago, 2005.

CEPAL, El Panorama social de América Latina 2002- 2003 División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL“

COADY, Tony y otros, *“Violence and Police Culture”*, Melbourne University Press: Melbourne Australia, 2000.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA MEXICO, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, México, D. F., Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx>

CODIGO PENAL FEDERAL PARA MEXICO, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, México, D. F., Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx>

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, México, D. F., Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx>

CORVALAN, Javier, *“Los Paradigmas de lo Social y las Concepciones de Intervención en la Sociedad”*, Santiago, 1997.

DAMMERT, Lucía, “*Seguridad Pública en Chile: de la seguridad interior a la seguridad ciudadana. Proyecto seguridad pública y reforma policial*”, Editado por Georgetown University: Santiago, 2003.

DAMMERT, Lucía, “*Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: La situación en Argentina*”, Editado por las Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC, División de desarrollo social: Santiago, 2000.

DAMMERT, Lucía y otro, “*La prevención del Delito en Chile. Una visión desde la Comunidad*”, Editado por el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile: Santiago, 2004.

ENCUESTA NACIONAL de Corrupción y Buen Gobierno, Transparencia Mexicana, México D.F., 2002. Disponible en Internet: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/transparencia2.htm>

ENCUESTA NACIONAL Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 de la Secretaría de Gobernación, Editado por la Secretaría de Gobernación y Fundación Este País, Revista Este País: tendencias y opiniones, número 137, México D. F., 2002.

FORO DE EXPERTOS EN SEGURIDAD CIUDADANA, Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile, editado por el Ministerio del Interior del Gobierno de Chile, mayo 2004.

FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/392/1.pdf>

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA, “*Ciudadanía, familia y delincuencia*”, Santiago, 1996.

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA, “*Juventud: Potencial y peligros*”, Santiago, 1999.

FRÜHLING, Hugo, “*Control democrático en el mantenimiento de la Seguridad Interior*”, Editado por el Centro de Estudios del Desarrollo (Segundo Centenario): Santiago, 1998.

FRÜHLING, Hugo, “*Policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?*”, Editado por el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile: Santiago, 2003.

FRÜHLING, Hugo y otros, “*Temas Policiales*”, Ediciones del Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago, 1998.

GOMEZ, Juan Carlos, “*Democracia y Ciudadanía Latinoamericana en los tiempos de Libre Mercado*”, Revista América Latina, 2004.

HAMNET, Brian, “*Historia de México*”, Ediciones Cambridge University, Madrid. 2001.

MEYER, Lorenzo y otros, “*Historia mínima de México*”, Ediciones del Colegio de México, México, D. F., 1994.

LARRAIN, Jorge, “¿América Latina moderna?”, Ediciones LOM, Santiago de Chile, 2005.

LEY FEDERAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA MEXICO, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, México, D. F., Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx>

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, México, D. F., Disponible en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx>

LOPEZ, Regonesi Eduardo, “*Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política*”, Editado por las Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC, División de desarrollo social: Santiago, 2000.

LUHMAN, Niklas, “*Introducción a la Teoría de Sistemas*”, Editado por Universidad Iberoamericana: México, D. F., 2002.

MARCHIORI, Hilda, “*Criminología, Teorías y Pensamientos*”, Editorial Porrúa: México D. F., 2004.

MESA – Lago Carmelo, “*Desarrollo Social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*”, CEPAL, Santiago, 2000.

MIGUEL, Mónica, “*De la hegemonía al Pluralismo de Partido*”, Tesis de Grado, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2003.

MOLTEDO, Cecilia y otros, “*Diagnostico de la Seguridad Ciudadana en Chile*”, Editado por el Gobierno de Chile, Ministerio del Interior: Santiago, 2004.

POZO del, José, “Historia de América Latina y del Caribe”, LOM ediciones, Santiago, 2002.

ROJAS , Aravena Francisco y otros, “*Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*”, Editado por UNESCO/FLACSO- Chile: Santiago, 2002.

ROWLAND, Allison, “Retos en el desarrollo de políticas de seguridad pública en los municipios mexicanos”, 2005.

TREVIÑO, Jorge, “Las instituciones educativas y los medios de comunicación”, México D.F., Agosto de 1998.

VANDERSCHUEREN, Franz y otros, “*Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina*”, Editado por el Gobierno de Chile, Ministerio del Interior: Santiago, 2004.

ZEPEDA, Lecuona Guillermo, “*Crimen sin castigo, Procuración de justicia penal y ministerio público en México*”, Fondo de Cultura Económica: México D. F., 2004.

ZEPEDA, Lecuona Guillermo, Milenio diario, edición de Enero 31, 2005.

REVISTAS:

BLANCO, Rafael, “*Enfoques policiales en materia de seguridad ciudadana*”, **Revista Persona y Sociedad**. Volumen XIX (1) 2005, Santiago.

RODRIGUEZ, Darío, **Revista de Sociología**, número 9, Porto Alegre, Brasil, junio del 2003

SILVA De Sousa Rosinaldo, 160 **Revista Mexicana de Sociología**, año 66, número 1, enero-marzo 2004.

VARGAS, Gonzalo, *Seguridad Ciudadana*, **Revista Mensaje**, Volumen LIII, número 533, octubre del 2004, pág. 13.

PAGINAS DE INTERNET:

Página oficial del instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
www.inegi.org.mx

Página oficial de Gobierno del Estado www.guanajuato.gob.mx

Página oficial de Gobierno del Estado www.chiapas.gob.mx

Página oficial de Gobierno del Estado www.guanajuato.gob.mx

Página oficial de Gobierno del Estado www.chiapas.gob.mx

Página oficial de Gobierno del Estado www.zacatecas.gob.mx

Página de la Asociación Mexicana de Municipios A. C. www.ammac.org.mx.