

# EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL: ENTRE LUCES Y SOMBRAS

*Martín Gabriel Barrón Cruz*

Es ampliamente conocido el hecho de que en la práctica cotidiana de cualquier agente del Ministerio Público —sea del fuero federal o local—, generalmente éste suele ir acumulando información en torno al hecho delictuoso, con la finalidad de cuadrar los hechos al tipo penal. Sin embargo esta labor, por sí misma, está muy lejos de constituir una auténtica “investigación” de carácter científico, por la sencilla razón que este funcionario es un profesional versado en la materia jurídico—penal. A la par de lo anterior, también se encuentra la circunstancia de que a la fecha no se han separado y reglamentado, con claridad, las finalidades y funciones de la policía investigatoria de la de prevención. De ahí que como lo apunta este docente e investigador del INACIPE, habrá que realizar una fina tarea de reglamentación sobre las instituciones y procedimientos consagrados en el reformado artículo 21 constitucional, puesto que no puede olvidarse que uno de los cambios más trascendentes en el paso de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, es que el Ministerio Público deja de ser por completo un simple fedatario de las actuaciones de la policía, para convertirse en uno de los más efectivos y eficaces actores de la investigación.

## I. PRESENTACIÓN

**H**ace un par de meses fuimos testigos del debate y aprobación de un nuevo proceso de reforma a la Constitución Política. Parece que en nuestro país ya estamos acostumbrados a ello. La razón es que este procedimiento se suma a muchos otros que se han verificado a lo largo de la historia constitucional. Es decir la Carta Magna,

o para ser más preciso aún, ciertos artículos de la misma y en un periodo de 91 años, el Poder Revisor de la Constitución los ha transformado en poco más de 400 ocasiones. Quizá por ello ya no nos extraña demasiado un cambio más.

Este nuevo proceso generó una serie de debates y expectativas, ya que se trataba de la llamada Reforma Judicial y de Seguridad Pública. Y a decir de algunos, era el cambio más importante al sistema de procuración y administración de justicia, así como al de seguridad, en los últimos 60 años.<sup>1</sup> Las modificaciones al texto constitucional no estuvieron exentas de críticas, y por supuesto esto creó polémica. Los actores principales fueron las Organizaciones No Gubernamentales, Comisiones de Derechos Humanos, académicos, empresarios y las propias fracciones políticas del país. Pero, como persistentemente sucede, no siempre la crítica es analítica ni constructiva, sino al contrario es visceral, ya que hay quien tiene como único objetivo posicionarse y ganar espacios políticos.

Lo que no se puede negar es que la reforma, aún cuando sus promotores lo lleguen a negar, siguió ciertos parámetros que la Organización de Naciones Unidas había marcado desde 2003, cuando publicó el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México.<sup>2</sup> Dicho documento ponía énfasis en que era necesario:

<sup>1</sup> Es importante advertir que acaso y la reforma no se trate tan sólo, como dice Pavarini, de un “reformismo ‘cosmético’ —ingeniería legislativa sólo para los fines de modernización de las partes más obsoletas del viejo cuerpo normativo—, que de un real proceso de reformas. Opciones radicales no han sido posibles”. O bien, hay quien confía en que “una reforma dirigida a frenar la esfera de lo que penalmente puede considerarse ilícito, pueda traducirse en una recuperación de mayor eficiencia del sistema mismo. El fundamento de ello, alberga la idea (...) que sea prevalentemente la dilatación de la esfera del ilícito aquello que mina la productividad del sistema penal”. Pavarini, Massimo “Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la ciudad. Una visión entre el centro y el margen” en Pavarini, Massimo, Pérez, Agustín y Tenorio, Fernando, *Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes*, México, Ediciones Coyoacán, 2006, pp. 18 y 26.

<sup>2</sup> México era uno de los pocos países latinoamericanos que no había realizado grandes cambios en su estructura ministerial, ya que a decir de Duce: “desde mediados de la década de los 80 junto con producir modificaciones muy relevantes en la estructura del proceso tradicional en la región han tenido también un impacto muy significativo en la reconfiguración institucional del Ministerio Público. En una medida significativa los cambios realizados al Ministerio Público han sido indispensables para adecuar a dicha institución de conformidad al rol y funciones requeridas por el nuevo modelo procesal penal de carácter acusatorio que se ha intentado establecer

promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de Derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo. Asimismo, que unifique en el Poder Judicial de la Federación los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del poder Ejecutivo, incluyendo los tribunales laborales, administrativos, agrarios y militares. Fortalecer los mecanismos actuales de investigación de los crímenes del pasado y garantizar el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos del pasado y la reparación integral del daño.<sup>3</sup>

Algunos de los puntos descritos en dicho texto se han recuperado y aplicado. Pero, como se puede apreciar, aún faltan grandes transformaciones, no sólo jurídicas, sino de diverso orden en el país. En el caso particular la reforma intenta, hasta donde le es posible, cambiar el sistema inquisitorial:

en el cual el ministerio público tiene excesivas facultades para apreciar el valor de las pruebas recabadas, tomar declaraciones al inculpado, y la limitación para una adecuada defensa por parte del indiciado (...esto le) permite que en la práctica, los casos que llegan a ser del conocimiento de un juez tengan una fuerte carga procesal en contra del acusado, en virtud de que los expedientes llegan ante el juez correspondiente ya integrados. La necesidad de la adecuación del sistema penal a un modelo acusatorio ha sido reconocida por diversos organismos no gubernamentales nacionales, que han manifestado que se debe adoptar un modelo “en el

en la mayoría de los procesos de reforma en la región (...a pesar de ello era) posible observar como otros países de la región que no han experimentado reformas a su sistema procesal penal también han avanzado en el fortalecimiento de sus Ministerios Públicos en las últimas décadas”, en clara alusión a nuestro país. Duce, Mauricio, *El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina: visión general acerca del estado de los cambios*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006. Disponible en [www.cejamericas.org/doc/documentos/ceja—duce-reforma-mp.pdf](http://www.cejamericas.org/doc/documentos/ceja—duce-reforma-mp.pdf).

<sup>3</sup> *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003, recomendaciones.

que tanto el inculgado como la víctima de un delito, representada en este caso por el MP, tengan una equidad procesal tal, que permita que sea el juez quien decida la sujeción a proceso de un inculgado y, en su caso, el sentido de la sentencia”<sup>4</sup>

Sobre la base de los medios probatorios aportados por las partes, mismos que deben tener un valor igual. Adicionalmente, un sistema acusatorio implica el establecimiento de juicios orales, públicos, concentrados y adversariales.<sup>5</sup> Es visible, entonces, que la reforma deja al descubierto las falencias del sistema de justicia, las cuales comienzan con la escasa o nula formación que tiene el Ministerio Público (MP) en la investigación delictiva.

## II. LUCES Y SOMBRAS DEL ARTÍCULO 21

En el texto se analiza, de manera particular, la modificación al artículo 21, teniendo como referencia algunos de los párrafos que se consideran fundamentales, en razón de la controversia que éstos pueden generar. Es importante advertir que el análisis no se realiza desde una óptica jurídica (Derecho Constitucional), sino desde una perspectiva criminológica. Y para no divagar más, el párrafo primero señala que:

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

a) El Ministerio Público

En principio hay un problema. El desconocimiento, cuando no la ignorancia, que existe en la mayoría de los agentes del Ministerio Público respecto a la investigación científica de los delitos.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>5</sup> “Se puede llamar acusatorio a todo sistema procesal que concibe al juez como un sujeto pasivo rígidamente separado de las partes y al juicio como una contienda entre iguales iniciada por la acusación, a la que compete la carga de la prueba, enfrentada a la defensa en un juicio contradictorio, oral y público y resuelta por el juez según su libre convicción. A la inversa, se llama inquisitivo a todo sistema procesal donde el juez procede de oficio a la búsqueda, recolección y valoración de la pruebas, llegándose al juicio después de una instrucción escrita y secreta de la que están excluidos o, en cualquier caso, limitados la contradicción y los derechos de la defensa”. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, Madrid, Ed. Trotta, 2001, p. 564.

Tal afirmación incluso puede molestar a quienes se dedican a dicha actividad. Sin embargo, la razón, de tal afirmación, surge porque hay una enorme diferencia entre la simple integración de expedientes jurídicos y la investigación delictiva propiamente dicha.

Dentro de la práctica común del Ministerio Público, éste suele acumular información sobre el delito, pero esto, por sí sólo, no es investigación. Incluso, si nos extendemos, es frecuente escuchar la frase que dice que se investigará hasta encontrar “la verdad histórica de los hechos”. Basta con preguntar si los agentes conocen o tienen la metodología histórica para analizar los casos, la respuesta es un rotundo: No.

Entonces, ¿cómo llegar a la verdad histórica? Por lo cual es esencial formar al Ministerio Público en la investigación científica del delito. Ésta no es tan sólo la recopilación de información. Lo que generalmente ocurre es que el Ministerio Público reúne testimonios que le permiten tener elementos para integrar (cuadrar) el tipo penal, pero deja de lado la discusión probatoria y le quita importancia a los informes que aportan las distintas áreas que intervienen en la investigación delictiva. Aunque, como señala Bernal:

no se trata de restar importancia a la dogmática penal, simplemente se hace un llamado de atención sobre la necesidad de formar (...a un Ministerio Público) que esté suficientemente informado sobre las modernas teorías que explican la dogmática del delito y el proceso penal; y que, al mismo tiempo, cuente con los conocimientos que le permitan controvertir la prueba técnica de la indoneidad, para lo cual debe contar con una formación completa en relación con las diferentes técnicas de investigación.<sup>6</sup>

Es decir, que tenga una base científica como primera opción y, la segunda, que le permita discernir adecuadamente todos los elementos que le aportan las otras ramas de las Ciencias Penales, a fin de integrar adecuadamente una averiguación previa.

Quizá entonces el problema sea la elección o el perfil de Ministerio Público que se requiere. Por tanto, bajo los nuevos principios que enuncia el artículo constitucional será indispensable, secundando a Vivas, repensar “la errada convicción de que (...a los agentes del

<sup>6</sup> Bernal Cuéllar, J., Prólogo al libro de Vivas Botero, A., *El lugar de los hechos. Referencia al sistema penal acusatorio*, Bogotá, 2006.

Ministerio Público) les basta especializarse en las ciencias jurídicas, cuando el Derecho por sí solo, es una herramienta estéril si no se acompaña de otras disciplinas”. Y no verlas como simples ciencias auxiliares dependientes del Derecho, sino como complementarias a la labor jurídico penal.

A tal efecto, siguiendo las interrogantes que el citado autor hace en su obra, es necesario que el Ministerio Público, como operador del sistema de procuración de justicia, conozca el entorno social en el que va a prestar su servicio, si no tiene las bases sociológicas, criminalísticas, criminológicas, antropológicas y de política criminal que le permitan conocer y entender las causas epidemiológicas de la violencia nacional o regional. Entonces, ¿cómo va a lograr entender el comportamiento delictivo? En este sentido, surge una pregunta que los agentes del Ministerio Público tendrían que responder: ¿cómo lo hacen actualmente? Es decir, ¿cuáles son las herramientas, no jurídicas, a las que recurren para explicar el fenómeno delictivo? Esperamos que algunos logren responder a estas preguntas.

Y, más aún, podemos inquirir: ¿cómo puede un funcionario judicial recibir una buena declaración, si desconoce las técnicas elementales de entrevista que enseña la moderna investigación delictiva o las bases de Psicología, Criminología o Victimología suficientes para estudiar y valorar el dicho del probable responsable, del testigo o de la víctima?<sup>7</sup> O bien, ¿cómo nombrar a un agente del Ministerio Público, si antes no se ha formado como investigador del delito?, ¿cómo va a dirigir una investigación y a realizar la verificación técnico—científica de las tareas realizadas por los elementos de policía judicial (ministerial), si únicamente cuenta con conocimientos jurídicos?<sup>8</sup>

### II.1 La policía

Otro problema que se deriva del texto, es que se sigue sin definir el tipo de policía a la que se refiere. La razón es que conceptual y opera-

<sup>7</sup> Hay un texto que puede ayudar y es el de Benavides, J., *El arte del interrogatorio científico*, Monterrey, 2007, obra editada por el propio autor. En dicha obra se pone de manifiesto las diversas técnicas que pueden existir para elaborar un interrogatorio.

<sup>8</sup> Las interrogantes siguen los principios que Vivas Botero plantea en su obra *El lugar de los hechos*, Op., cit., pp. 45-46.

tivamente existen, en principio, dos tipos de policía: una administrativa y otra de investigación (judicial o ministerial).<sup>9</sup>

Es decir, la policía preventiva (municipal o metropolitana) y la policía judicial (ministerial) son instituciones que tienen funciones distintas, y dependen de autoridades también diferentes. La policía judicial depende del Ministerio Público y está subordinada a éste; pero hace una década se deformó el concepto y hoy sólo se enuncia, tal y como sucede en el artículo constitucional, a “las policías”. De inmediato surgen varias interrogantes: ¿cuáles?, o bien ¿de un plumazo se convierte a un policía preventivo en policía de investigación? Entonces preguntemos: ¿el policía preventivo o municipal está formado para la investigación del delito, o recibió una capacitación para ello? La respuesta a esta pregunta es simple y tajante: No.<sup>10</sup>

Para ejemplificar la distinción entre ambas, se puede retomar la que hacía Posada en 1898, al señalar que la primera tenía por objeto “mantener y restaurar el orden público; condicionar las manifestaciones de la actividad personal origen de los peligros y evitar o reprimir los peligros o daños provenientes bien de las fuerzas mismas naturales o (...) bien de la situación de las cosas”.<sup>11</sup> Esta noción es la que aún perdura en la mayor parte de los bandos de policía y buen

<sup>9</sup> Dentro de los procesos que se han efectuado en Latinoamérica, se indica que “la dinámica del nuevo proceso penal hace evidentes los problemas que enfrenta la policía en el desempeño de su labor, así como la importancia de su rol para el proceso penal concreto y la averiguación de la verdad de lo ocurrido, como pasos necesarios para juzgar a los responsables de los hechos delictivos. La forma en que la policía desarrolle su labor tiene incidencia directa en la suerte del proceso y, por ello, las nuevas reglas del juego han hecho surgir importantes inquietudes, que van desde la necesidad de profesionalizar la policía judicial, de coordinar las acciones entre los distintos cuerpos policiales, de replantearse el papel que toca a cada uno de los poderes del Estado, hasta el análisis concreto de las actuaciones policiales y su validez dentro de cada proceso penal al que dan sustento”. González, D., y Ulloa, H., “La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Costa Rica” en Ambos, K., Gómez, J., y Vogler, R., *La policía en los Estados de Derecho latinoamericanos. Un proyecto internacional de investigación*, Bogotá, Instituto Max Planck, Fundación Friedrich Ebert y Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003, pp. 237-276.

<sup>10</sup> La razón es que el nivel educativo de los miembros de las corporaciones de policía preventiva, en un 85%, es de educación básica, eso si bien nos va, ya que en muchos de los municipios del país sólo saben leer y escribir, o son analfabetas funcionales. Aunque de este panorama no están muy lejos los miembros de la policía judicial o ministerial.

<sup>11</sup> Posada, A., *Tratado de Derecho Administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, Tomo II.

gobierno en los distintos municipios del territorio nacional, los cuales, en términos generales, establecen que su objetivo es “mantener el orden público, la seguridad y tranquilidad de las personas, prevenir, determinar y sancionar las conductas que constituyan faltas de Policía y Buen Gobierno”.

Dentro del extenso catálogo de conductas que constituyen faltas, encontramos las de orden público, de seguridad de la población, contra la moral y a las buenas costumbres, contra quien atente contra el derecho de propiedad, sobre el ejercicio del comercio y del trabajo, contra la salud, y aquéllas de carácter administrativo. A todas éstas en la actualidad se incluyen las acciones que atenten contra el ambiente y equilibrio ecológico. Por sólo citar los aspectos generales de las mismas.

Es decir, las funciones de este tipo de policía tienen por objeto la “prevención” e impedir que se cometan infracciones, con lo cual se intenta regular la seguridad y el orden público, y establecen sanciones administrativas para quienes perturben el orden jurídico indispensable para la convivencia social.

Por su parte, la actividad de la policía judicial está encaminada a detener al delincuente (probable responsable), reunir y aportar las pruebas indispensables que acrediten la comisión de un delito. Es decir el policía ministerial auxilia al Ministerio Público en la averiguación de los delitos, por lo cual debe actuar bajo el mando y dirección del mismo.

## II.2 La policía científica

Dentro de la reforma subyace, implícitamente, la idea de contar con una policía científica, lo cual desde hace años es un anhelo de las autoridades e incluso se habla de ella, pero sólo como concepto, desde hace varios años sin definir su quehacer. Esto parece muy revolucionario y actual. Sin embargo, nada más lejos de la verdad. Prueba de lo anterior es la obra de Carlos Roumagnac que lleva por título *Elementos de Policía Científica*.<sup>12</sup> En la misma se define a este tipo de policía:

<sup>12</sup> La obra fue publicada por Editorial Andrés Bots e Hijo, en el año de 1923. En la portada del mismo se indica que era un texto para la Escuela Científica de Policía de México.



por el estudio de los criminales y del crimen mediante la aplicación de métodos científicos de investigación (... lo cual) nos da la posibilidad de descubrir a los autores de los crímenes y de los delitos. Se divide en dos ramas principales: la primera, de observación, efectuada en el mundo mismo de la delincuencia y con los individuos que la componen; la segunda, de ejecución, o sea la que se lleva a cabo con la adquisición de datos que construirán elementos no sólo de investigación sino también de identificación y prueba.

La observación “nos indica desde el primer momento de qué clase de delito o de delincuentes se trata y aún nos descubre cuáles pudieron ser los autores del hecho delictuoso y la pista que hay que seguir para encontrarlos y capturarlos, no por ello debe suprimirse la labor de recolección de datos, que servirán para confirmar el juicio derivado de la observación y serán testigos que, apoyados en base científica irrefutable, se convertirán después en elementos de convicción, en caso de negativa por parte de o de los criminales”.

Finalmente, apuntaba Roumagnac, la policía científica tiene como misión fundamental “esclarecer hasta el grado del que pueda estarse seguro de que no existe la menor duda acerca de cómo pasaron las cosas en sus más sencillos detalles, y de que se tiene el mayor número de probabilidades para afirmar a qué clase o clases pertenecen los autores del hecho”.<sup>13</sup>

Ahora bien, es notoria la diferencia entre los dos tipos de policía, entonces ¿por qué pensar en la unificación, si las labores están perfectamente bien definidas? Incluso los diversos procesos de reforma policial que se efectuaron hace más de una década, por ejemplo en América Central, intentaron:

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 9-15. Se puede ampliar la información en torno a Carlos Roumagnac García en Barrón Cruz, Martín Gabriel, *Rostros y Personajes de las Ciencias Penales*, INACIPE/Academia Mexicana de Ciencias Penales, 2006, pp. 269-280. Los datos fueron presentados originalmente bajo el título: “Carlos Roumagnac García. Su obra criminológica” en *Rostros y Personajes de las Ciencias Penales*, INACIPE/Academia Mexicana de Ciencias Penales, 2003, pp. 205-215. Una versión más amplia de dicho artículo es “Carlos Roumagnac: primeros estudios criminológicos en México” en *Revista CENIPEC*, Mérida, Venezuela, Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas “Héctor Febres Cordero”, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Los Andes, núm. 22, enero-diciembre 2003, pp. 167-196, el cual se puede consultar en la página web [saber.ula.ve](http://saber.ula.ve).

- Separar las fuerzas policiales y las fuerzas de seguridad, y delinear claramente las funciones y la jurisdicción de cada una de ellas en una sociedad democrática;
- Someter el funcionamiento de la policía a un sistema de controles internos y normas, para evitar detenciones arbitrarias de personas, el abuso de detenidos o sospechosos, el uso excesivo de la fuerza y la actividad extrajudicial de la policía;
- Fortalecer la capacidad de investigación de la policía, particularmente de las unidades de detectives, reduciendo de ese modo la probabilidad de que la policía recurra a medidas coercitivas o a la confesión forzada para resolver delitos;
- y
- Reducir y controlar la corrupción policial.<sup>14</sup>

### II.3 Una policía sagaz

Esta es una forma que Waller señala al decir que las policías, en otras latitudes del mundo, han logrado transformar el desempeño policial. Incluso afirma que hoy “en sus patrullas tienen computadoras portátiles y otros aparatos de comunicación como celulares y radios. Van armados con pistolas y Tasers —pistolas que dan toques eléctricos—. Les gustan los lemas como “proteger y servir” y hacer discursos acerca de las bondades del trabajo con la comunidad (...y más aún hoy) muchos padres que querían que sus hijos estudiaran para ser abogados, ahora prefieren que sean oficiales de policía, a los que ven como ciudadanos rectos y confiables. En cambio, la imagen de los abogados no es muy buena estos días”.<sup>15</sup> Como se puede apreciar, la referencia que realiza Waller se aleja de manera abismal de la percepción y concepción que hoy se tiene de la policía en nuestro país, y parece más una utopía.

Pero a pesar de la referencia, el autor citado señala que pareciera un axioma creíble que entre más policías existan, se detendrá la delincuencia. Sin embargo, establece que no se cuestiona “si de hecho, más policías previenen la delincuencia”. La respuesta que brinda de

<sup>14</sup> “La reforma policial y el Estado de Derecho en América Central” en *Un Informe Especial de WOLA*, octubre, 2006.

<sup>15</sup> Waller, Irving, *Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*, México, INACIPE/ILANUD, 2007, p. 99.

manera general es: No. A tal efecto, relata que en Estados Unidos el Consejo Nacional de Investigación “revisó los estudios de la relación entre el número de oficiales y los niveles de criminalidad, para concluir que la mayoría de las investigaciones muestran que el aumento de policías no disminuye el delito”.<sup>16</sup> Por lo cual Waller sugiere que la efectividad de las acciones policiales está en relación directa con el modelo que se adopte para “combatir” el delito. A esto le llama “policía inteligente”, la cual “en resumen, más no es mejor, pero más sagaz sí lo es”.<sup>17</sup>

Entonces, ¿cuál es el modelo que adoptará la policía mexicana para ser más efectiva? Ahora bien, es necesario tener en cuenta lo anterior para realizar un análisis distinto y propio del texto constitucional.

### III. REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y BANDOS DE POLICÍA

Por lo que respecta a la policía preventiva, en el párrafo cuarto,<sup>18</sup> se indica que:

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

#### a) Reglamentos gubernativos

Esta parte del texto, muestra de manera nítida que no hay un avance jurídico en el país. La principal razón es que se habla de “reglamentos gubernativos”. Si se realiza un análisis para encontrar los mismos, descubrimos que el 26 de julio de 1938 el entonces Presidente Lázaro Cárdenas del Río emitió, de acuerdo al *Diario Oficial de la Federación*, el Reglamento para el cobro de multas por infracciones a los reglamentos gubernativos.

<sup>16</sup> Cfr. NRC (Nacional Research Council), *Fairness and effectiveness in policing: The evidence*, Washington, Wesley Skogan (ed.) National Academies Press, 2004, pp. 224-225.

<sup>17</sup> Waller, Irving, *Menos...*, *Op., cit.*, p. 103.

<sup>18</sup> El párrafo segundo y tercero indican que: “El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial y que la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”. Como se aprecia, estos dos párrafos son de carácter técnico y no se revi-

Es decir, mediante éste se imponían las multas a los propietarios de empresas mercantiles e industriales. En tal sentido, este tipo de reglamentos regulan las actividades comerciales y las sanciones que se les debe imponer a quienes lo transgredían. Y en la actualidad subsisten dichos principios en el orden municipal.

### III.1 *Bandos de Policía*

Otro aspecto que deriva del párrafo constitucional, en el cual hay un gran problema, es que tan sólo dice “y de policía”. Sin especificar que deben ser Bandos de Policía y Buen Gobierno. Hay que decir que la cultura del Bando proviene de la época colonial. La emisión del mismo era una de las competencias del cabildo de cada ciudad o pueblo.

Bajo el nombre de policía se expedían leyes, reglamentos y bandos que concernían a la administración del Estado, y que buscaban afirmar e incrementar su poder. El objetivo declarado era hacer buen uso de sus fuerzas y procurar la felicidad de los súbditos. En una palabra, se requería la explotación adecuada del comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etcétera. Todo ello interesaba al Estado, y dependía de la inteligencia con que estas cosas fuesen administradas que se lograría la felicidad de los vecinos, y como tal el responsable del cumplimiento de ello era el cabildo.<sup>19</sup>

Es decir, históricamente el concepto y las funciones de la policía iban encaminados a ejercitar actividades de gobierno que permitieran salvaguardar la seguridad del pueblo. Por ello había que estimular la convivencia social, asegurar el abasto de víveres, garantizar la pureza

san en el presente análisis. Al mismo tiempo, es importante advertir que del quinto al octavo párrafo no se analizan en el presente texto, estos dicen los siguiente: (quinto) si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día; (sexto) tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso; (séptimo) el Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley; (octavo) el Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Como se puede apreciar todos son materia de debate.

<sup>19</sup> Justi, J. E., *Ciencia del Estado (Elementos Generales de Policía)*, Toluca, INAP/IAPEM, 1996.

del agua y el aire, señalar las características de las obras públicas y de la vivienda particular, regular el tráfico mercantil, vigilar la salud pública y la salubridad de bebidas y alimentos.

Es en este sentido, por ejemplo el *Discurso sobre la Policía de México* (1788)<sup>20</sup> abarcaba áreas como la salud pública; se incluía el abasto de carnes de toro, carnero y cerdo; las prácticas de desangrar y desollar a los animales; el abasto de pan; la provisión de agua potable y, en consonancia, el mantenimiento de las fuentes públicas e interiores y las cañerías, así como a los encargados de transportarla: los aguadores. En contraposición, encontramos las acequias, zahúrdas, albañales, pozos artesianos y la limpieza de las mismas a fin de evitar el miasma. Igualmente el Discurso aborda la construcción de casas y calles. Era importante mantenerlas en perfecto estado de limpieza, ante el temor de brotes epidémicos, los cuales fueron un severo problema durante el período colonial. La razón de ello era que en la ciudad existían innumerables puestos de venta de comestibles en plazas y parajes públicos (parece que la Ciudad de México poco ha cambiado).

Dentro de los distintos Bandos que se publicaron —no sólo en la historia colonial, sino hasta hace algunos años— se establecían las medidas de policía relativas a edificios ruinosos, sitios eriazos y muldars de la capital; sobre aguadores, cargadores; para la fabricación de adobes; de albañales; para la matanza de perros; para el alumbrado público; para las armas de munición; para la limpieza, barrido y aseo de la ciudad, de ríos y acequias; de las fondas y figones; de los bagajes; de bebidas prohibidas; de los papalotes; de juegos públicos de billar y dominó; de cementerios; de coches y carruajes. En fin, de toda una gama de la regulación de aspectos económico—sociales. Es decir, éstas eran las competencias y funciones que debía cumplir la policía.

Otro ejemplo, de las atribuciones que tenía la policía, lo encontramos en el Reglamento de 1811, en plena conflagración bélica, donde se establecía que las funciones del policía eran:

cuidar del sosiego y tranquilidad publica; saber qué 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

<sup>20</sup> El mismo es un valioso instrumento teórico, que permite comprender la administración pública española. Sin embargo, habría que analizar si en la práctica novohispana se siguió la teoría, ya que entre la ontología y la deontología jurídica existe un enorme abismo, debido fundamentalmente a las prácticas sociales.

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 sí mismo las declaraciones de los reos y testigos, sin poder fiar de modo alguno esta función a sólo el escribano que tuviese asignado (...) hará de noche las rondas que su prudencia le dictase (...) el objeto principal de estas rondas, que por si haga el señor superintendente o que encargue a los demás subalternos, será la observancia de los bandos de buen gobierno (...) y de perseguir por sí o por medio de los empleados en este ramo, a los vagamundos y mendigos, procurando aprehenderlos para dar a cada uno el destino correspondiente a su aptitud y demás circunstancias.<sup>21</sup>

Pero una vez concluida la guerra de Independencia e instaurado el Consejo de la regencia del Imperio Mexicano, se presentó un Proyecto de Policía para la Ciudad de México. Este documento señalaba que:

la policía verdadera escuela de la sociedad e inseparable compañera de un gobierno (...) liberal, debe merecer la primera atención, para ser vivificada bajo un sistema cierto desconocido hasta ahora en Nueva España. Trescientos años de un gobierno opresor, bárbaro e impolítico, sólo ha podido perpetuar la ignorancia y la grosería en un pueblo (...) y hace parecer la capital del Imperio Mexicano, un sótano de inmundicia, un país bárbaro, una ciudad inculta. México puede compararse a una hermosa matrona llena de andrajos y muy sucia [...] que fastidia en extremo por su asquerosidad esta ciudad tan abandonada, no hay duda que podría ser la metrópoli del mundo (...) si la policía llega a poner su sello en su recinto. Este importantísimo ramo bien estimado de los pueblos cultos, como despreciado de los bárbaros.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> *Reglamento de policía. Expediente formado en virtud de mandato del Excmo. Cabildo de esta N. C., para constancia de los puntos de la nueva policía que dentro se contienen.* AHDF, Ayuntamiento de la Ciudad de México, Policía en general 1802-1811, t. 3, exp. 173, vol. 3629.

<sup>22</sup> El proyecto proponía remodelar, en su totalidad, la traza que tenía la Ciudad de México, para “facilitar la pronta construcción de las obras que se proponen es este Proyecto de Policía, es indispensable acudir a un préstamo de un millón de pesos, que se pagará dentro de 10 años“. AHDF, Ayuntamiento de la Ciudad de México, Policía en General, vol. 3630, exp. 203. Dicho proyecto fue impreso el 5 de noviembre de

Todos estos ejemplos sirven para ilustrar que las actividades de policía, insisto preventiva, han cambiado muy poco a lo largo de la historia. Pero la idea del bando incluso entre los políticos generó enorme confusión, al no saber la utilidad de los mismos. Un claro ejemplo de ello se encuentra al revisar los famosos "Bandos" emitidos por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal entre los años 2000 y 2006; o bien en la Ley de Justicia Cívica. Por lo cual, el párrafo constitucional tendría que ser modificado, una vez más, a fin de hacer clara la distinción entre los diversos ordenamientos que deben existir o bien remitir a reglamentos específicos; pero, sobre todo, clarificar las actividades de los cuerpos de policía.

#### IV. LA SEGURIDAD PÚBLICA

En otro orden de ideas y para ampliar el tema, es necesario cambiar de párrafo y analizar lo que se establece en el noveno, el cual indica que:

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

a) El concepto

En este punto, es muy lamentable que los legisladores no definieran el concepto de seguridad pública, sino que lo refieran como una función,<sup>23</sup> la cual comprende prevención, investigación y persecución. Es decir, mantiene y perpetúa la confusión de qué tipo de policía hace qué cosa. Lo óptimo es decir que la policía (preventiva, municipal o administrativa) realizará labores que tengan como

1821, por Mariano Ontiveros. Uno de los problemas centrales de la seguridad en la capital, era "que continuamente se cometen por la noche los más atroces crímenes por malhechores que disfrazados con el uniforme militar y prevalidos de que son asistentes u ordenanzas, andan por las calles sorprendiendo a los pacíficos ciudadanos a quienes asesinan o hieren por robarlos (...) se ha servido resolver, para evitar que estos desórdenes (...) que por ningún motivo se concedan licencias". Circular firmada por Francisco Molinos del Campo. AHDF, Ayuntamiento de la Ciudad de México, Policía-Seguridad, vol. 3689, exp. 11, 10 fs. 1823.

<sup>23</sup> "Existe un gran debate acerca del significado del concepto de "seguridad pública", al cual se le concibe en algunas ocasiones como "seguridad ciudadana", o "seguridad humana". El debate se refiere a las fronteras del concepto y si es posible incluir y de qué manera en asuntos tales como desigualdad del ingreso, pobreza, educación,

principal objetivo inhibir la comisión de los delitos,<sup>24</sup> así como remitir para que se sancione a los infractores de las faltas administrativas y, a su vez, que la policía ministerial tendrá la labor de investigación.

Además, la seguridad pública no sólo debe contemplarse o constreñirla a la labor del Estado encomendada a la policía (es necesario saber diferenciar de qué tipo hablamos), sino que involucra a distintas áreas de procuración, administración y ejecución de sanciones.<sup>25</sup>

cultura popular y cuestiones relacionadas. Si bien reconocemos el significado potencial de tales asuntos, aquí estamos preocupados por las cuestiones centrales del crimen, la violencia, la corrupción, y el inadecuado procuramiento de justicia vistos como un conjunto íntegro de problemas". Chabat, J., y Bailey, J., "Seguridad pública y gobernabilidad democrática: desafíos para México y Estados Unidos" en *Reporte al Grupo de Tarea*, enero 2001.

<sup>24</sup> Dentro de las diversas definiciones y conceptos de seguridad, encontramos algunas definiciones tales como "Seguridad ciudadana es la situación ideal de orden, solidaridad y paz. Es generada por los propios ciudadanos agrupados en comunidades y expresada a través del respeto de los derechos y cumplimientos de las obligaciones individuales y colectivas. Se logra mediante la realización de acciones promovidas y coordinadas por los gobiernos locales que utilizan los mecanismos que les da la ley. Requiere la participación activa de la población tanto individual como colectivamente a través de las instituciones". Ortiz, Gabriel, y Pollarolo, P., *et al*, *Agenda para la primera década. Seguridad ciudadana*, Lima, Instituto APOYO, National Endowment for Democracy (NED) y por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID), 2000.

<sup>25</sup> Los "académicos y estadistas definen continuamente qué es la seguridad basados en su comprensión específica de la realidad internacional y nacional, y del rol que le atribuyen al Estado y a sus instituciones. Esos esfuerzos académicos para definir la seguridad revelan que todo concepto no sólo representa un orden social ideal, sino también el conjunto de estrategias y políticas necesarias para construirlo (... la seguridad inspirada en el) paradigma realista ha dominado el estudio de la seguridad y ha inspirado políticas estatales para su provisión por más de 70 años. Este paradigma nacido e inspirado por el fracaso de las ideas idealistas en prevenir la guerra, ayudaron a explicar la evolución de la política mundial durante la segunda Guerra Mundial y se convirtió en un paradigma dominante durante la Guerra Fría (...) la seguridad (... se define) como "la ausencia de amenazas a los valores fundamentales e intereses del estado" y sus ideas tendieron a guiar la atención de los académicos y estadistas hacia cómo las capacidades militares podrían ayudar al estado a lidiar con constantes e inminentes amenazas externas. Esta interpretación particular de la seguridad dominó el debate académico sobre la seguridad y se convirtió en la visión dominante de la realidad internacional, por lo menos desde la perspectiva de las sociedades occiden-



Incluso lo anterior desde hace tiempo ha generado problemas, ya que había algunos señalamientos que sugerían que era importante “modificar la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para excluir de dicho sistema la procuración de justicia y la ejecución de sentencias penales; por cuanto que éstas son instituciones que pertenecen al sistema de justicia penal y no al ámbito de la seguridad pública”.<sup>26</sup> Desde mi perspectiva, la mezcla que se establece en las Bases es el principal generador de la confusión de funciones. Por lo cual la definición que propongo al respecto, es que la seguridad pública:

consiste en las diversas actividades que se realizan con el objetivo de brindar al ciudadano la certeza constitucional de protección de las garantías individuales. Es decir, que las instituciones del Estado están encaminadas a que el ciudadano pueda disfrutar y ejercer todos los derechos que como tal le corresponden.

## V. LABORES DE INVESTIGACIÓN

Es importante, insisto y reitero, que se separe en el texto las diversas actividades. Ya que, por ejemplo, las actividades de prevención son completamente distintas a las tareas de investigación y persecución. Tienen, como principal objetivo, resolver un hecho delictivo. Estas labores son las que le corresponden a la policía ministerial (judicial),

tales desarrolladas (...la otra postura sobre seguridad) es el paradigma liberal. Esta ideología había sido influyente en la práctica de la política mundial desde el siglo XVIII, pero en la Pos-Guerra Fría atrajo la atención de académicos occidentales y tuvo mayor aceptación en círculos políticos (...) el liberalismo se basa en un compromiso con la protección de las libertades individuales y los derechos humanos, la defensa del sistema democrático de representación y la confianza en la cooperación transnacional para alcanzar la seguridad internacional. Estos elementos fundamentales del pensamiento liberal han ayudado a reducir la preponderancia del estado como único referente de los estudios de seguridad. Bajo las ideas liberales, el Estado tiende a ser visto como un instrumento para proteger a los individuos y sus libertades y a las instituciones democráticas, como los mejores mecanismos para cumplir con esa tarea”. Abello, Alexandra y Pearce, Jenny., *De una policía centrada en el estado a una centrada en la comunidad. Lecciones del Intercambio entre las Policías Comunitarias de Bradford en el Reino Unido y de Medellín en Colombia*, Documento de Investigación No. 9, International Centre for Participation Studies, University of Bradford, 2008.

<sup>26</sup> Diagnóstico, *Op. cit.*, p. 44.

la cual depende orgánicamente del Ministerio Público, y por tanto debe estar subordinada a éste.

A este tipo de policía le corresponde ejecutar “las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas. No obstante, en las décadas pasadas se deformó esta idea constitucional, hasta constituir a la policía judicial en órgano, “cuerpo” o “corporación” ...(sin) tareas propias”.<sup>27</sup> Entonces, el principal problema es que desde hace poco más de una década, se pervirtió la idea que la Constitución establecía entre la investigación de los delitos y la función preventiva de los mismos.

De tal manera, parece que hoy se sobre entiende, como parte de esa perversión y confusión, que la policía investigadora se debe dedicar a prevenir los ilícitos y la preventiva a realizar funciones de investigación de los mismos —un ejemplo en este tenor, son las propuestas que ha realizado el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, al querer que la policía de la capital tenga funciones de investigación—. Es decir, aprovechando que en el multicitado artículo constitucional no se especifica ni se hace la diferencia entre los tipos de policía, esto provoca todo tipo de propuestas y de oportunismos políticos.

Quizá es oportuno y preciso, en este momento, retomar el párrafo primero del artículo y unirlo a esta parte, al abordar el tema de la investigación. La razón principal es, aunque ya se maneja hasta el cansancio, que el Ministerio Público es el titular del ejercicio de la acción penal pública y conductor “de la investigación del delito”. En el nuevo esquema que plantea la reforma, obliga —no sólo al Ministerio Público, sino a su colaborador más cercano que es la policía, insisto y remarco, ministerial— a conocer o ser un experto para determinar de inmediato qué actos de investigación se deben efectuar en un caso concreto.

En el sistema acusatorio no es posible que el Ministerio Público, en la investigación, aplique alguna de las siguientes teorías: “salir de pesca”, “haber que encuentra” o bien dejarle al policía que “realice una investigación exhaustiva de los hechos”, sin especificar qué tipo de elementos son los que requiere. Por lo cual, el Ministerio Público como director o responsable de la investigación, tiene obligatoriamente que participar y estar al frente de la mayor cantidad posible de diligencias policiales que se realicen para el esclarecimiento de los hechos, o bien puede, siempre bajo su dirección, requerir la interven-

<sup>27</sup> Diagnóstico, *Op. cit.*, p. 44.

ción de la policía o realizar por sí mismo las diligencias preliminares de investigación, para determinar si debe formalizar la averiguación previa.

La participación en las diligencias, le otorga al Ministerio Público elementos de convicción sobre los hechos, y tiene mayores y mejores posibilidades de determinar qué diligencias o actos a investigar se efectuarán y el orden de los mismos, así como proponer las diversas alternativas que le lleven al sobreseimiento de la acción penal. O bien, si hay realmente elementos de convicción que sustenten una acusación, que le permitan la integración efectiva de la averiguación previa respectiva.

Participar en las diligencias le permite manejar y controlar adecuadamente a los efectivos de policía, pues actualmente acontece que en muchas de las ocasiones únicamente emite oficios, y no le da importancia efectiva a las labores que realizan sus colaboradores como resultado de los mismos. El cambio fundamental con la reforma es que el Ministerio Público, en el sistema acusatorio, deja de ser un simple observador o “notario” de las labores de policía, como ocurre lamentablemente en el sistema inquisitivo o mixto,<sup>28</sup> y se convierte en un efectivo actor de la investigación.

<sup>28</sup> “El proceso penal latinoamericano tradicionalmente ha sido definido como proceso inquisitivo. Este apelativo se refiere al diseño general del sistema y particularmente al papel del juez en el mismo: éste no sólo es encargado de juzgar sino que también de dirigir la investigación que busca esclarecer la verdad de los hechos delictivos. En el proceso penal inquisitivo hay dos personajes claves: la persona a quien se le imputa un delito (imputado o reo), que es el objeto de persecución penal, y el mismo juez. Otros roles importantes son los de la policía, que se concibe como un colaborador del juez en la investigación, y los del fiscal del Ministerio Público. Este es un personaje teóricamente independiente que representa a la sociedad. Su papel es acusar o hacer cargos, es decir, calificar el delito, si considera que el imputado lo ha cometido, y solicitar una pena. Finalmente, el otro personaje importante es el defensor del reo. Sin embargo, en el proceso inquisitivo el papel de la defensa es limitado. El imputado es concebido como un objeto del proceso más que como un sujeto de derechos. Así, la investigación (o sumario) es secreta, aún para el procesado. Éste puede ser detenido e interrogado, aunque no se le informe cuál es el delito que se le imputa. El tiempo de la detención está limitado y la investigación tiene que terminar con un auto de procesamiento, que puede denominarse auto de detención si el juez ordena la llamada detención preventiva”. Duce, Mauricio y Pérez, Rogelio, “Seguridad Ciudadana y Reforma de la Justicia Penal en América Latina” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie Año XXXIV, Núm. 102, septiembre-diciembre 2001.

## VI. INSTITUCIONES DE SEGURIDAD

El siguiente párrafo en análisis es el décimo, y establece que:

La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Lo contradictorio de este párrafo, respecto del anterior, es el reconocimiento de las “instituciones de seguridad pública”.<sup>29</sup> Es decir, son varias las instancias responsables de tal labor y no sólo la policía, como se indicaba en el texto que fue modificado. Por lo cual hay que especificar cuáles son estas instituciones, y cuántas son.

En otro sentido, este párrafo deriva de los diversos acuerdos que México ha suscrito en el ámbito internacional. Quizá el más representativo, para el caso, sean las directivas que emanaron del VII Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente,<sup>30</sup> las cuales establecen que los responsables de la investigación delictiva actuarán con entera objetividad en la investigación del delito, para lo cual deberán considerar la situación tanto del probable responsable como de la víctima.

Actuar con objetividad en la investigación, es indagar los hechos que constituyen el delito, los que determinan y acreditan la responsabilidad o bien, en sentido inverso, aquéllos que demuestran la inocencia de una persona. Esta es la finalidad de que el Ministerio Público

<sup>29</sup> “La seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones, con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadores de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición (...) La existencia de varios colectivos policiales que actúan en un mismo territorio con funciones similares y, al menos parcialmente, comunes, obliga necesariamente a dotarlos de principios básicos de actuación idénticos y de criterios estatutarios también comunes, y el mecanismo más adecuado para ello es reunir sus regulaciones en un texto legal único que constituye la base más adecuada para sentar el principio fundamental de la materia: el de la cooperación recíproca y de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas”, *Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado 2 /1986*, Madrid, BOE. núm. 63, 13 de marzo 1986.

<sup>30</sup> Dicho evento se verificó del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, en la Habana, Cuba.

sea el conductor y controlador jurídico de los actos de la investigación. Incluso, la directivas establecen que cuando el responsable de la investigación considere que la misma no se ha realizado con objetividad y que hay elementos de prueba de una violación a los derechos humanos del probable responsable, es decir que se obtuvieron mediante torturas, castigos crueles o degradantes, éstas se desecharán y no podrán utilizarse en la acción penal. Incluso ni siquiera se presentarán.

El profesionalismo en la labor de investigación, la lealtad hacia la defensa y la buena fe, son los elementos sustantivos de la objetividad en el sistema acusatorio.

## VII. LA PROFESIONALIZACIÓN

Finalmente, el párrafo décimo es el que aporta mayores elementos para la discusión, pues es la suma de una serie de aspectos todos ellos polémicos.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

### a) Militarización de la seguridad

En este punto, la Constitución señala el carácter civil de las instituciones de seguridad pública. Pero, ¿a cuáles se refiere? A la policía (preventiva o ministerial), a las instituciones de procuración y administración de justicia. Por ello es importante, como ya se indicó, que se especifique quiénes pertenecen a dicho sistema. Y, por otra parte, quizá el mayor problema de la reforma, es qué pasará con la militarización de la seguridad pública.

Aunque quizá de manera específica, lo más adecuado sería incluso denominarla como la militarización de la policía.<sup>31</sup> El punto de parti-

<sup>31</sup> Quizá valdría la pena reflexionar en la siguiente apreciación de García Enterría, tan sólo de forma comparativa: “este libro es la historia de una falacia mantenida en nuestras instituciones desde hace dos siglos con una sorprendente insistencia, la falacia de creer que sólo las armas y los modos de la guerra pueden ser eficaces para mantener integrada una sociedad, o, en términos más simples, para luchar eficazmente contra los trastornos del orden público, trastornos que son inevitables en cualquier sociedad y a los que las sociedades modernas vienen aplicando, con eficacia mucho más indiscutible, terapéuticas también mucho más simples y matizadas (...) el mante-

da de la afirmación es que dicha situación no es nueva dentro del quehacer militar, sino que es una constante histórica. Ello nos conduce a la reflexión sobre dos aspectos:

1. La crítica situación que hay dentro de las fuerzas armadas, ya que no tienen capacidad real para ofrecer resistencia a virtuales amenazas de origen externo; y, por tanto
2. Hoy en día se han transformado en una fuerza policial, como respuesta del Estado mexicano para controlar el orden público y la seguridad interior, bajo la tesis del combate a la delincuencia. Esto supone que no hay una frontera clara entre lo que es defensa nacional, seguridad interior, seguridad pública u orden público.

Ahora bien, si ampliamos el segundo punto encontramos que desde hace poco más de una década las fuerzas armadas transmutaron a ser un cuerpo policial más, porque han desplazado y suplantado —verbi-gracia la conversión del Batallón de Policía Militar en el pie veterano de la Policía Federal Preventiva— no sólo funciones, sino que hoy realizan tareas eminentemente policiales como son la conservación del orden público, la prevención del delito y el uso de la fuerza para la conservación de la paz pública, esto en desmedro de su principal función que es la defensa exterior.

El proceso de reconversión de funciones afecta de diversas maneras. Uno, a nivel interno, provoca significativamente la crisis de la identidad profesional y sesgos en la formación, entrenamiento, así como en el uso de armas y equipos no militares. El otro, a nivel externo, tiene que ver con la mutación hacia la militarización policial, que incluye aceptar y adoptar patrones de organización de índole estrictamente militar, códigos de disciplina, empleo de armas de guerra y comportamientos operativos más beligerantes. Una consecuencia es el mayor uso de la fuerza para controlar, por ejemplo, las protestas

nimiento del orden público ha estado entregado al Ejército en nuestra patria y, correlativamente, a la jurisdicción de guerra, sin interrupción alguna: monarquías y repúblicas, conservadores y liberales, dictaduras y regímenes constitucionales, derechas e izquierdas, han coincidido, por de pronto, en esta sorprendente fórmula". Prólogo a la obra de Ballbé, Manuel, *Orden público y militarismo en la España constitucional*, Madrid, Alianza Editorial, 1983.

sociales, pues éstas se tratan como un conflicto armado interno, provocando la violación de derechos humanos.

Hay que indicar que las funciones y objetivos esenciales de la institución policial son garantizar el cumplimiento de la ley, conservar la paz social, brindar (mediante la prevención e investigación) seguridad a los ciudadanos y, a la vez, cumplir y someterse a la ley que pretende aplicar. Todo lo anterior constituye parte de las funciones formales de las corporaciones de policía, pero nada más ajeno a la realidad nacional ya que la policía, independientemente del rótulo que ostente, no logra cumplirlas de manera cabal. Muy por el contrario, recurrentemente las quebranta. Así, las funciones encomendadas a la policía son un mito. Por ello, quizá, las corporaciones militares se han adueñado de los vacíos que dejan los policías.

El vacío nos indica la falta de una política estatal en torno a la seguridad pública, que se refleja a su vez en los vanos —o mejor dicho nulos— intentos jurídicos por definirla, por lo que la concepción de la seguridad aún es autoritaria, pues dentro de las corporaciones se impone un patrón de liderazgo informal que fomenta el clientelismo policial, como una de las prácticas más eficaces de la política patrimonial aplicada por los distintos gobiernos que toleran las prácticas ilícitas y arbitrarias, que forman parte del blindaje de impunidad otorgado a la policía. Precisamente el tráfico de influencias favorece los ascensos dentro de las corporaciones, el favoritismo para otorgar destinos, las prebendas monetarias asignadas por cargo y función; así como el margen de autonomía administrativa facilita la corrupción policial, que forma parte del enorme arsenal de prebendas con el que los gobiernos han logrado subordinar a la policía.

Por lo que corresponde a la actuación policial, la mayoría de las ocasiones es mediante una lógica represiva en la gestión y resolución de conflictos sociales que privilegia el uso de la fuerza. En este contexto, las políticas policiales —si es que las hubo en alguna época— tienen como objetivo primordial garantizar la lealtad corporativa al régimen gubernamental y potenciar la capacidad represiva del Estado, en detrimento de las funciones preventivas dirigidas a proteger la vida y seguridad de los ciudadanos.

En este sentido, la ineficacia e ineficiencia policial para prevenir, disuadir y reprimir el delito es una de las consecuencias de una visión estatista e instrumental de seguridad, que ha dejado inerte a la sociedad frente al emergente panorama de riesgo y amenaza delincriminal.

El recurrente fracaso de los planes de seguridad pública aplicados, hasta hoy, refleja la asimetría entre la dimensión que ha alcanzado la inseguridad y la rigidez o falta de voluntad gubernamental para modernizar real y efectivamente las instituciones policiales, ya que los gobiernos prefirieron administrar, subordinar y gestionar la política policial en base a la aplicación de estrategias informales, pues consideran más rentable y menos oneroso lograr la subordinación y lealtad de la fuerza pública apelando a prebendas, privilegios y prerrogativas, que concertando políticamente el diseño de una política de seguridad.

Lo anterior agudiza la complejidad, expansión y magnitud de los delitos y los riesgos que enfrenta la seguridad pública. Sin embargo, el problema más preocupante del nuevo espectro de inseguridad tiene que ver con el aumento de las tasas delictivas y, en muchos casos, reguladas desde el propio organismo policial. En este sentido, resulta incongruente el rol de la policía cuando ésta se convierte en un factor de agregación de amenaza y riesgo para la propia seguridad pública.

Así, necesariamente, se exige el análisis profundo de las actuales labores militares, ya que hace más cuatro décadas Morris Janowitz intuyó la metamorfosis de las fuerzas armadas —la profecía parece cumplirse— hacia una fuerza policial, al señalar que: “la institución militar se convierte en un fuerza policial cuando se prepara continuamente para la acción (...pero jamás entra en acción o combate por lo cual sólo) se compromete a emplear el mínimo de fuerza y busca relaciones internacionales viables en lugar de la victoria, todo ello debido a que ha asumido una postura militar protectora”.<sup>32</sup>

Y, por otra parte, nuestro país siguió, al igual que muchos de los países latinoamericanos, la estrategia de “mano dura (...las cuales socavaron) el modesto progreso logrado hasta ahora en la reforma policial emprendida en la región. Hay por lo menos tres medidas que forman parte de las estrategias de mano dura, que debilitaron la reforma policial: las de borrar la línea divisoria entre las funciones policiales y militares; la de conferir autoridad arbitraria a la policía para realizar operativos y detenciones de personas sospechosas de integrar pandillas; y

<sup>32</sup> Janowitz, M., *El soldado profesional*, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1989.



la de crear un clima de tolerancia frente a los abusos policiales y su accionar extrajudicial”<sup>33</sup>

Quizá lo más preocupante es que no exista un modelo de policía en el país. Y lo lamentable es que durante el proceso de reforma ni siquiera se haya tocado o abordado el tema. Entonces, quizá esta es una de las más grandes deudas de la reforma. La razón es que hay diversos modelos de policía, vale preguntar: ¿cuál es el modelo de policía que actualmente tenemos? Es una policía reactiva, preactiva, autoritaria, legalista, arbitral o comunitaria; y bajo qué principios se rige. Sin embargo, es preciso que la policía sea profesional y se profesionalice, ya que en los países que han efectuado una reforma policial intentan consolidar la democracia, y a la vez transitar “hacia la creación de estados modernos que funcionen en Estado de Derecho exigen que la región siga avanzando en el proceso de reforma y profesionalización de su policía”<sup>34</sup>

Finalmente, y a manera de ejemplo, vale señalar que en España, conforme a la Ley Orgánica 2/1986, hay dos tipos de “Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado” que son:

- a) El Cuerpo Nacional de Policía, de naturaleza civil y que depende orgánicamente del Ministro del Interior;
- b) La Guardia Civil, de naturaleza militar y depende del Ministro del Interior. Sin embargo puede cumplir misiones de carácter militar, por lo cual dependerá del Ministro de Defensa.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> “La reforma policial”, *Op. cit.*, p. 10.

<sup>34</sup> “La reforma policial”, *Op. cit.*, p. 9.

<sup>35</sup> Incluso para el caso español, una vez concluida la dictadura de Francisco Franco en 1975, fue necesario reformar la Constitución, la cual “baste señalar el expreso rechazo (...) del concepto “orden público” y la adopción del más liberal y democrático de “seguridad pública o ciudadana”, por una parte, y, por otra, la desconexión Policía-Ejército que el Texto Constitucional enuncia, realizando al mismo tiempo la formulación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad como prestadores de un servicio público, y la introducción, en el seno de un Estado descentralizado de policías dependientes de Entes Territoriales (las Comunidades Autónomas) que gozan de Autonomía. Datos de hecho obligan también a realizar esa reforma“. Domínguez-Berrueta, Miguel, Sánchez-Fernández, Dionisio y Marcos, Fernando Pablo, “Reforma policial y constitución: algunas claves para su interpretación“ en *Revista de Administración Pública*, Núm. 109, enero-abril 1986, pp. 373-411.

En otro orden de ideas y para señalar algunos aspectos de manera particular para cada inciso, éstos señalan lo siguiente:

Inciso a)

La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

a) Ley de policía

Todos estos aspectos deben estar contemplados en una Ley General de Policía o bien de Seguridad Pública, a fin de que se reconozcan los derechos y deberes de quienes laboran en dichas actividades. Y, por otra parte, vale la pena preguntar: ¿serán los mismos criterios de selección para labores de policía de investigación que para policía preventiva?, o bien ¿cuál es la capacitación que se requiere para ser policía preventivo o policía de investigación?, ¿cuántas academias van a existir en el país?

Inciso b)

El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

a) Bases de datos

Indirectamente este inciso convalida que en el país no existen bases de datos criminalísticos, que permitan la integración o la búsqueda a nivel nacional de delitos o delincuentes. Entonces, vale preguntar: ¿cuál ha sido la función del Sistema Nacional de Seguridad Pública respecto de las estadísticas delictivas?, respecto de las distintas bases de datos, o bien ¿con cuántas contamos hoy en día?

Otra pregunta clave es: ¿cuántos tipos de bases de datos habrá? La razón es que se pueden elaborar a partir de las diversas áreas o disciplinas de la Criminalística, que abarcan fotografía, dactiloscopia, balística, foniatría, retrato hablado, antropología, genética, etc. Y, ¿cómo se logrará la coordinación de cada una de ellas a nivel nacional? La propuesta es acorde con los propósitos enunciados. Sin embargo, tal como ha sucedido con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya no son suficientes la intuición o las buenas intenciones,

es preciso dar un paso más, perfeccionando el uso de la tecnología disponible, recurriendo a las ciencias humanas y trabajando en equipos multi-

disciplinarios. Pero, sobre todas las cosas, es clave apegarse a la ética social y pública y al marco legal que se inspira en el Estado de Derecho. Una adecuada y efectiva investigación —fundada sobre sólidas bases criminalísticas y criminológicas— es condición fundamental para garantizar mejores niveles de seguridad.<sup>36</sup>

Inciso c)

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

a) La estadística

Cómo se van a elaborar políticas, si la base fundamental es mediante los índices estadísticos en los cuales, como Carlos Roumagnac indicó, no debe verse como un simple medio para “satisfacer la curiosidad histórica, sino sobre todo y muy especialmente, como el de proporcionarnos los elementos necesarios para encontrar la multitud de motivos que contribuyen a la génesis y a la subsistencia y siempre creciente desarrollo de esa criminalidad (...y) no debe, en efecto, olvidarse nunca que el criminal es un hombre, y si lejísimos estamos todavía de poder afirmar que ya sabemos lo que es el hombre normal, mucho menos podríamos jactarnos de conocer a aquellos que se ha convenido (con o sin razón) en calificar de anormales (...y) la estadística (...) no es más que la condensación en unas cuantas cifras, del resultado de muchas observaciones, y su importancia está en razón directa de la importancia de éstas”.<sup>37</sup>

Además, hace una precisión que hoy cobra más fuerza a la luz de los problemas que presenta la estadística en nuestro país, y que es:

la mejor y más natural manera de adquirir el dato del número de delinquentes efectivos es tomarlo directamente de la autoridad sentenciadora

<sup>36</sup> Herrera, A., “¿Quién vigila al vigilante?”, *El Mercurio*, viernes 7 de marzo de 2008, p. A-2, Director General de la Policía de Investigaciones de Chile.

<sup>37</sup> Roumagnac, Carlos, *La estadística criminal en México*, México, Imp. Arturo García Cubas, 1907, pp. 5-13.

y no el recurrir, para obtenerlo, como se había hecho en años anteriores, a un procedimiento consistente en comparar el número de individuos consignados a los Juzgados con el de individuos puestos en libertad por varias causas y la diferencia entre esos dos números, estimarla como la cifra verdadera de criminales efectivos (...porque) la criminalidad de un pueblo no está nomás en los grandes delitos que conmueven a su sociedad entera: está en todos esos pequeños y repetidos actos antisociales que, a las veces, pueden suponer más perversidad y, con toda certeza, más hábito y, por tanto, mayor peligro (...y) una es la estadística judicial y otra la estadística criminal; una la que nos da a conocer la labor de los tribunales, y otra, la que nos presenta al delincuente bajo el mayor número de aspectos posible.

Es decir, hoy no podemos seguir tomando como punto de partida de las estadísticas delictivas el número de denuncias que se presentan ante el Ministerio Público, porque “las deficiencias, las inexactitudes que ellos mismos se encargan de proclamar, unidas a su falta de método, pues desde luego se advierte que no hay allí sino un amontonamiento de guarismos que no obedecen a un fin determinante científico, son de sobra suficientes para despertar inmediata desconfianza al que a ellos se acerque. Y si alguna cualidad ha de poseer también la estadística, es la de inspirar, plena, ciega confianza a quien de ella pretenda hacer uso”. Por tanto, si se sigue pretendiendo que la principal fuente para decidir las políticas públicas del país se fundamente en la estadística, encontramos un grave problema que es no entender los fenómenos delictivos.

Según Arango, las estadísticas presentan enormes deficiencias ya que: “ofrecen una imagen tan distorsionada de la realidad, que no se pueden señalar tendencias ni patrones del comportamiento delictivo y, por ello, no pueden ser usadas para explicar el fenómeno delictivo. En resumen, no existe en nuestro país un marco de referencia (sistema de información estadístico coherente y confiable), que permita realizar diagnósticos precisos sobre la delincuencia”.<sup>38</sup>

Dentro de los problemas que señala encontramos los siguientes:

<sup>38</sup> Arango, Arturo, “Indicadores de Seguridad Pública en México: la construcción de un Sistema de Estadísticas Delictivas”, *Originally prepared at the conference on “Reforming the Administration of Justice in Mexico” at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.*

- La información no se recolecta sistemáticamente. Existen organismos que no generan estadísticas de ninguna índole, por ejemplo las policías conocidas como “auxiliares”, “bancarias” o “industriales” no producen información estadística de ningún tipo acerca de sus actividades. Las únicas instituciones que producen estadísticas de forma “más o menos constante”, son las Procuradurías Generales de Justicia y los juzgados tanto del fuero común como del fuero federal;
- Existen delitos no reportados y delitos no registrados;
- No se tiene ningún registro estadístico de la circunstancia en que se cometieron los delitos, ni de la forma en que tuvieron lugar. No se conocen las pérdidas materiales ni físicas, ni los daños que sufrieron las víctimas. Tampoco se conocen los aspectos “ambientales” del delito;
- No se cuenta con estadísticas que nos señalen el día y la hora, la localidad o colonia, ni la posición entre las calles en que ocurrió el delito
- Los delitos no se desagregan específicamente, sino que se toman en global. Por ejemplo, cada delito puede tener diversas variantes como homicidio por arma blanca o arma de fuego, imprudencial, por accidente de vehículo, en riña. Todavía se puede desagregar más: homicidio en riña con presencia de alcohol y drogas, homicidio en riña por incidente de tránsito en la calle, frente a comercio, homicidio en riña con presencia de alcohol, en transporte público, por defensa de la honra, etc. El delito debe desagregarse lo más posible y ampliar la clasificación en forma tal, que se tengan posibilidades de realizar análisis más concretos;
- Existe sobrerrepresentación y subregistro de algunos delitos, como secuestro, robo, violencia familiar, fraude, etc.;
- No existe una clasificación homogénea y, en algunos casos, se realiza el registro de los delitos de forma discrecional. Es decir, existen problemas de definición y detección.
- Existe una gran cantidad de delitos no denunciados, ya sea por falta de confianza en las autoridades o por considerar que no tiene sentido hacerlo, por la ineficiencia de éstas, o bien por el tiempo que se pierde al presentarse a denunciar;
- Algunas instituciones desalientan la denuncia, al tratar como delincuente al denunciante;

- No se tienen estadísticas de la actuación de las autoridades, tales como el número de averiguaciones puestas en reserva, en trámite o consulta y los tiempos de respuesta. Tampoco se conoce el número de averiguaciones que se mandan al archivo por prescripción, etc.;
- No se conoce nada acerca de la víctima, como edad, sexo, ingreso, empleo, etc.;
- La víctima no existe para el “sistema de estadísticas“ de nuestro país;
- No se cuenta con estadísticas acerca de delitos cometidos por ex convictos;
- No se sabe nada de la relación entre la víctima y el victimario; y
- No se conoce si el delito fue realizado intramuros —en el interior de casa habitación o negocio— o en la vía pública.

Como se puede apreciar, existen graves deficiencias que no permiten confiar en las estadísticas ante la falta de representatividad de las muestras estudiadas, o bien por las diferencias en las definiciones utilizadas, así como por la inconsistente calidad de la fuente de datos. En definitiva lo que existe es un problema metodológico que no se ha superado, y se puede concluir que hay un insuficiente desarrollo conceptual y práctico que permita comprender, explicar y generar nuevo conocimiento. Entonces, ¿cuáles son los criterios para elaborar las políticas delictivas, criminales o criminológicas en el país?

Inciso d)

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

a) Lo civil

Primeramente, se tendría que definir lo que es participación ciudadana.<sup>39</sup> Y, por otra parte, establecer cuáles serán las labores de escrutinio y participación de la sociedad. La razón es que la intervención ciudadana es un instrumento civil que vigila los procesos y servicios que otorgan las instituciones de seguridad pública, para que se proporcionen de manera transparente, eficiente y conforme a la ley.

<sup>39</sup> O bien si subyace la idea de que “*Community Policing* implica un nuevo contrato entre la Policía y los ciudadanos a quien sirve”, “esta nueva filosofía descansa en la

Incluso con la participación de los ciudadanos, la policía puede obtener información sobre las necesidades y percepción social de la delincuencia; es decir, identificar claramente cuáles son las prioridades de política pública que requieren los ciudadanos. Pero también sirve para que la ciudadanía supervise las acciones policiales, y que sirva de mecanismo de control y de rendición de cuentas. Esto permitirá mejorar los conocimientos respecto de la seguridad y de las acciones policiales. Sin embargo, la seguridad e inseguridad urbana traen aparejados, como consecuencias, diversos procesos de exclusión y segregación social.<sup>40</sup> Entonces, es necesario señalar que:

la inseguridad no es entonces solamente un problema de criminalidad. En general los modelos de seguridad (...) son modelos de juristas. Se hace necesario retomar el tema de la gestión urbana, para luego reintroducir lo legal. Nuestros códigos (...) y sistemas penales no son los únicos que deben ocuparse del problema. La inseguridad que sienten los ciudadanos en su vida cotidiana resulta sobre todo consecuencia de un abandono social. Los ciudadanos se sienten abandonados por sus instituciones, por el personal policial, por su vecindario, por su familia. La soledad se incrementa por la incertidumbre laboral, las malas condiciones habitacionales, el barrio sin servicios públicos adecuados, las malas condiciones sanitarias. El aumento de enfermedades, de suicidios, de adicciones, la violencia en todas sus formas, pone de manifiesto este estado de abandono.<sup>41</sup>

creencia de que la gente, en la comunidad, merece influir (*an input*) en el proceso policial, a cambio de su participación y apoyo". Trojanowicz, Robert, Kappeler, Victor, Gaines, Larry y Bouqueroux, Bonnie, *Community Policing. A Contemporary Perspective*, Anderson Cincinnati Publishing Co., 1998, 2nd ed., pp. XI, XII.

<sup>40</sup> El hombre, a decir de Castel, quiere que el Estado "le haga justicia en todos los dominios, incluso en la vida privada, lo que abre una importante carrera a los jueces y abogados (...) y a la vez quiere que se le) garantice de forma absoluta su seguridad en los detalles de sus existencia cotidiana, lo cual a la vez abre la vía a la omnipresencia de los policías. Estas dos lógicas no pueden recubrirse por completo; dejan subsistir una brecha que nutre el sentimiento de inseguridad. Más aún, se ensancha la brecha entre un legalismo que se refuerza y una demanda de protección que se exacerba. De modo que la exasperación de la preocupación por la seguridad engendra necesariamente su propia frustración, que alimenta el sentimiento de inseguridad". Castel, Robert, *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial, 2006, p. 32.

<sup>41</sup> Laub, C., "La seguridad ciudadana en una sociedad democrática. ¿Participar en estos tiempos?" en *Gobernabilidad y Seguridad Sostenible*, 5 noviembre 2002, <http://www.iigov.org/seguridad>.

Entonces, ¿cómo participar? En un esquema donde los partidos políticos captan y copan a quienes se organizan socialmente para utilizarlos como fuerza política. O bien vale preguntarse, ¿cuáles son los ejes rectores bajo los que se realizará la participación? La razón principal es que no hay una evaluación efectiva o real en torno a los programas de prevención y de combate a la delincuencia, así como a otros programas orientados a enfrentar los factores de riesgo.<sup>42</sup>

Incluso en países donde la actividad policial cuenta con el respaldo social, se ha demostrado que “en nombre de lo que llama prevención del delito, la policía ha dado pláticas en juntas de vigilancia de vecinos (...las cuales) no fueron muy efectivas (...) en nombre de la prevención del crimen, la policía tiene presencia escolar en calidad de oficiales de enlace y conferencistas para promover la educación en la reducción del abuso de drogas, sólo para descubrir que las evaluaciones científicas independientes no han confirmado que estas actividades tengan impacto en la reducción de la delincuencia (...) en nombre de la vigilancia comunitaria han puesto casetas de policía enfrente de establecimientos, cuyas evaluaciones también demuestran un bajo impacto en términos de reducción del delito”.<sup>43</sup> Entonces vale preguntar, ¿cómo se realizará la reducción del delito en nuestro país?<sup>44</sup>

Inciso e)

Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federaativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

a) Lo económico

Finalmente, todo el proceso de reforma tiene obligatoriamente que contar con los recursos económicos suficientes para que se puedan realizar los cambios que se proponen. Sin embargo, ¿cuánto se ha invertido en seguridad pública durante la última década?, ¿cómo y sobre qué base asegurar un reparto eficaz de los recursos?, ¿cómo evaluar mejor el desempeño de las organizaciones?, ¿cómo medir el desempeño económico de las acciones policiales?

<sup>42</sup> Comparativamente, se puede revisar el trabajo de Prado, G., “Seguridad ciudadana. Desafío y oportunidad de participación colectiva” en *Manejo y gestión de la seguridad. De la reforma al inmovilismo*, Perú, Instituto de Defensa Legal, 2004, pp. 55-60.

<sup>43</sup> Waller, Irving. *Menos...*, *Op. cit.*, pp. 103-104.

<sup>44</sup> En este sentido, los cambios en las diversas corporaciones de policía son que ésta “deja de ser reactiva para convertirse en proactiva, y sus agentes son más autónomos;



Pero, sobre todo, ¿cuáles son los resultados tangibles, no estadísticos, de la inversión en seguridad pública? La razón, como dice Waller, es que “el trabajo normal de la policía representa un gasto enorme”. Además, “no hay evidencia clara de que aumentar los presupuestos, incluso con grandes sumas para pagar a más policías, repercute en una diferencia sustancial en los niveles de criminalidad. Seguir con las maneras estándar de vigilancia policial, como patrullas, responder a llamadas de auxilio e investigar, es insostenible (...por lo cual es impostergable reformar a la policía) de modo significativo para volverse más inteligentes y, de ese modo, abordar los factores de riesgo para resolver los problemas de la delincuencia. Esto exige utilizar los sistemas de datos de la policía de una manera más estratégica para actividades de imposición de la ley”.<sup>45</sup>

### VIII. CONCLUSIONES

La reforma, ésta u otra, es impostergable. Por tanto es una necesidad del camino a seguir para consolidar la democracia. De nada sirve manifestar que contamos con un sistema de gobierno representativo y del reconocimiento de derechos, si no cuenta con las estructuras de organización que se encarguen de velar por el ejercicio pleno de los ciudadanos de esos derechos.

La reforma tiene aspectos que, de llevarse efectivamente a la práctica, beneficiarían a la sociedad en su conjunto. La razón es que el sistema hasta ahora vigente se encuentra anquilosado y obsoleto; por

es, en su interior, menos vertical o militarizada, por lo tanto, más democrática, y hay más confianza en los niveles bajos de la misma, de manera que se consideran una nueva generación de policías”. Aniyar, Lolita, “El abolicionismo en marcha: nuevos modelos de control. Participación ciudadana y policía comunitaria. El caso de América Latina” en *Cahiers de Défense Sociale*, Bulletin de la Société Internationale de Défense Sociale pour une Politique Criminelle Humaniste (SIDS), Milán, 2003, pp. 56-70.

<sup>45</sup> Waller, Irving, *Menos...*, *Op. cit.*, p. 103 y 117. En este mismo sentido, Neild afirma que “el miedo generalizado a la delincuencia hace que el público exija la presencia de más policías en las calles y la aplicación de la “mano dura”. Sin embargo, las investigaciones indican que estas medidas tienen un efecto limitado y son muy costosas. No se ha podido determinar a ciencia cierta si al ampliar los poderes de la policía se logra mejorar la eficacia de la institución”. Neild, Rachel, *El rol de la policía en el control de la violencia* (Nota técnica 9) Washington Office for Latin America (WOLA), Banco Interamericano de Desarrollo, p. 6.

tanto, mover inercias es complicado, en razón de que a lo largo del tiempo se han generado diversos intereses. Esto es lo que quizá a algunos les incomoda de la reforma, el quitar cotos de poder.

Como se deriva del texto, la reforma es compleja. Nos muestra las luces a seguir, pero también tiene sus sombras. Por tanto, es necesario que las nubes se disipen a fin de conseguir que la reforma pueda mostrar qué tan efectiva puede ser. Es decir, hay que dejarla nacer antes de condenarla.

La reforma también es una fuerte evidencia de “la contradicción inherente al ejercicio de la democracia moderna, la cual se expresa por el hecho de que la seguridad, en esta sociedad, es un derecho, pero ese derecho tal vez no pueda cumplirse plenamente sin movilizar medios que resultan ser atentatorios del Derecho”. Es decir, se genera una paradoja, ya que la petición de mayor seguridad se traduce “de inmediato en una demanda de autoridad que, si queda librada a sus propios impulsos, puede amenazar la propia democracia. En este punto un gobierno democrático queda situado en una mala posición. Se le exige que garantice la seguridad y se le condena reprochándole su laxismo si llega a fallar”<sup>46</sup>

Es por ello que tanto el Ministerio Público, como la policía, son instituciones esenciales para la gobernabilidad en el Estado de Derecho. Para ello, es indiscutible que ambas deben modernizarse, no deben verse como productos acabados, sino que están en permanente movimiento. Por tanto, indiscutiblemente, son instrumentos necesarios para el fortalecimiento de la democracia. Y cualquier cambio, en ambas instituciones, tiene que ser analizado con sumo cuidado y detenimiento.

Una de las claves, implícita en de la reforma, es que al interior de las corporaciones ministeriales y de policía, debe hacer conciencia de la importancia del tema, pero sobre todo de su actuación. Por lo cual la reforma no es tan sólo una serie de cambios normativos, ni en la sustitución de criterios o de unas leyes por otras, sino que intenta hasta donde es posible una transformación general del sistema de procuración y administración de justicia. Y a la vez puede convertirse en un elemento clave en la transformación y modernización del Estado. Así, es necesario sustituir los viejos esquemas del

<sup>46</sup> Castel, Robert, *La inseguridad social*, *Op. cit.*, p, 32.

modelo inquisitivo para reemplazarlos por las ideas, principios, lógicas del modelo acusatorio. Sin bien

el movimiento por la reforma procesal penal es un fenómeno social y político muy complejo y relativamente reciente que se encuentra en pleno estado de desarrollo, sin que aun tengamos claro cuáles son sus resultados. De otra parte, los problemas vinculados a la seguridad pública también son producto de un conjunto de variables sociales que exceden el limitado ámbito de la justicia criminal. Por lo mismo, no puede esperarse que la reforma judicial, por sí sola o en conjunción con la reforma policial u otras reformas específicas, tenga un impacto decisivo en el conjunto de problemas que están asociados con el número elevado de delitos violentos o con la construcción social de tal fenómeno. Es bien conocido que la delincuencia es un fenómeno complejo y multifactorial que requiere ser enfrentado con aproximaciones holísticas (...) el eventual impacto de la reforma puede ser destruido por los escándalos en los medios de comunicación que seguramente van a ocurrir cuando un tribunal reformado ponga en libertad a alguien que los medios (o “la opinión pública”) consideren un peligroso criminal que ha cometido un delito atroz. Las presiones para volver a un régimen procesal más represivo van a hacerse sentir. La reforma misma puede fracasar por la falta de comprensión de su propósito. El gran desafío está en que las autoridades, la clase política en general, los técnicos, los actores del sistema y la población entiendan lo que está en juego. Se requiere también que propugnemos metas modestas y realistas para la reforma, para que evitemos el desencanto que acecha. Si (...) se logra una policía menos intemperante y una justicia penal razonablemente eficiente y que sea mejor comprendida por el público, habremos hecho un paso muy importante en la vía de la civilidad, véase de la civilización. Si nos quedamos en reformas legislativas o en reformas institucionales puntuales, discordinadas y no evaluadas, es probable que desperdiciemos una de las mejores oportunidades que han tenido nuestros países para realizar cambios institucionales que se traduzcan un mejoramiento de la calidad de vida de nuestros ciudadanos.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Duce, Mauricio y Pérez, Rogelio, “Seguridad Ciudadana..., *Op. cit.*

