

CONFERENCIA MAGISTRAL

REORGANIZACIÓN Y VIGORIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO. REFORMAS LEGALES Y ACCIÓN INSTITUCIONAL

Juan Ramiro ROBLEDO RUIZ*

Me honra asistir a este importante seminario en representación del licenciado Emilio Chuayffet Chemor, con una exposición sobre la reorganización y vigorización de la seguridad pública en México. Transmito a los presentes el saludo respetuoso del secretario de Gobernación, especialmente a los integrantes de la Cámara de Senadores, nuestra más alta tribuna federalista, y a los académicos que forman parte del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, casa común para el estudio y el perfeccionamiento del derecho mexicano.

El secretario de Gobernación comparte la visión integral del cambio como consecuencia de la buena política, sustentada en nuestra historia y conciliada con nuestros mayores valores jurídicos y sociales.

Agradezco aquí la confianza, tanto al licenciado Chuayffet como a todos ustedes, para representarlo en esta conferencia, espero contribuir al buen logro de este seminario y arribar a provechosas conclusiones sobre los amplios alcances de la transformación jurídica, para la justicia y la paz social, que ha emprendido el Estado mexicano.

El derecho no es un sinónimo de la justicia, pero sí el mejor instrumento para regular las relaciones de una sociedad, entre sus diversos integrantes y con sus gobiernos, que tiene como finalidad alcanzar el ideal de la justicia, o por lo menos, traducir sus elementos filosóficos en preceptos, normas e instituciones de vigencia general y, por lo tanto, del orden común.

Pero el derecho no es sólo el resultado de un afán por ese ideal; es también la suma de los proyectos de una comunidad y el reflejo de una realidad que pretende regularse y conducirse como nación.

* Subsecretario de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.

La aparente complejidad actual de las relaciones sociales bien puede ser el resultado del progreso económico y cultural de los pueblos. El progreso —el avance hacia el futuro— y el desarrollo —el proceso integral y equilibrado de ese avance— son las condiciones dominantes de la historia del hombre en sociedad, que, junto con sus innegables factores positivos, igualmente generan diferencias e insatisfacciones que alientan tendencias nocivas y contrarias a una sana convivencia.

Los efectos del progreso, como el acelerado cambio tecnológico y el perfeccionamiento de los mecanismos de comunicación e intercambio económico, han producido evoluciones políticas y sociales que deben ser asumidas y traducidas por el derecho. Eso es inevitable, pues, al lado de esos resultados positivos del cambio, también propician el crimen organizado, el tráfico de drogas y la transnacionalización del delito.

A nivel nacional, el crecimiento demográfico y la concentración urbana de la población se vinculan ciertamente al progreso, pero conllevan carencias, inequidades y tensiones sociales que facilitan el aumento de la delincuencia.

Hemos podido observar que, en los últimos tres lustros, los escenarios del equilibrio internacional y los propios problemas de nuestro país han incidido en un incremento alarmante del delito. Las conductas antisociales son un grave problema para la convivencia, obstruyen el desarrollo, alteran la tranquilidad pública y producen fisuras en los vínculos de nuestra colectividad, entre sí y frente a sus gobiernos.

Estas preocupaciones concurren, sin lugar a dudas, en el diagnóstico de la situación nacional que fue la base y el sustento de los temas relativos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y del Programa Nacional de Seguridad Pública, próximo a publicarse.

Ante tal situación, apareció la necesidad de encontrar fórmulas para fortalecer las instituciones responsables de la seguridad pública y optimizar sus esfuerzos en la prevención y el combate a la delincuencia y el consecuente aseguramiento del orden público. De la preocupación derivó el análisis serio y objetivo; de la demanda social se extrajeron conclusiones y se diseñaron políticas y acciones de gobierno para dar respuesta cabal a los nuevos fenómenos criminales.

Primero fue la reforma constitucional del artículo 21 y de la fracción XVIII del artículo 73, que se recoge en tres vertientes principales:

- 1) Rango constitucional a la seguridad pública, elevándola a la categoría de función del Estado, lo cual es coherente con los fines estatales, pues no existe un sustituto social ni político para atender esta grave responsabilidad;
- 2) un nivel superior de coordinación obligatoria de todas las instituciones relacionadas con la seguridad pública. De esa forma, la coordinación y su antecedente lógico, la corresponsabilidad, se convierten en ejes de la política del Estado mexicano en estos asuntos;
- 3) la extensión del concepto mismo de seguridad pública a lo largo

de todo el proceso de justicia, y su conformación con todas las acciones e instituciones que van desde la prevención genérica del delito, hasta la readaptación social.

Se entendió consecuentemente como insoslayable apuntalar la función institucional. Las atribuciones de gobierno en seguridad pública se orientaron hacia un cambio cualitativo en la historia jurídica de la materia, pues se asumieron como función de Estado, que involucra con visión integral a los distintos actores e instancias de gobierno: Federación, estados, Distrito Federal y ayuntamientos; gobernantes y gobernados.

Con el más estricto respeto a los principios del federalismo republicano, se propuso una fórmula que pretende convocar el esfuerzo de todos, para afrontar y tratar de resolver un problema complejo que atañe a la sociedad entera.

Por eso, atribuciones dispersas y sujetas a rígidos esquemas regionales por razones de jurisdicción deben encontrar un cauce, una confluencia sustentada en el intercambio obligatorio de información, en la corresponsabilidad y en la tarea común.

Con estos nuevos conceptos y figuras jurídicas creadas para la reorganización de la seguridad pública, no se limitan, de manera alguna, las atribuciones que corresponden a cada institución responsable. Por el contrario, se vigorizan al elevarse a norma constitucional y calificarse de estatal esas funciones. Por ende, se amplían y profundizan con un sentido cualitativo, pues hoy tienen una mayor importancia e involucran a toda la comunidad.

Había que encontrar una fórmula que permitiera traducir a la realidad esas ideas. Frente a una distribución constitucional de ámbitos y una dispersión real de acciones; ante una fenomenología antisocial que no respeta fronteras ni jurisdicciones, la respuesta entonces sólo podría ser la colaboración por el mecanismo legal de la coordinación.

Ésta es la segunda vertiente de la reforma constitucional. El párrafo sexto del artículo 21 constitucional establece, respeto de la autonomía e independencia política y administrativa de los estados y municipios, que es obligación de todos los gobiernos coordinarse para crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con estas premisas y en cumplimiento del mandato constitucional, después se inició, discutió y aprobó la ley general que reglamenta esta nueva institución política jurídica del Estado mexicano.

Con ella, el Sistema Nacional de Seguridad Pública cobra perfil, estructura, organización y funciones concretas.

Se fortalece nuestro federalismo por la vía de la coparticipación y la corresponsabilidad. En las instancias de coordinación previstas por la ley, participan la Federación, las entidades y los municipios, con sus atribuciones y funciones propias, pero bajo propósitos, métodos y objetos conjuntos.

Se vigoriza así la acción estatal de seguridad pública y se perfecciona dicha función, porque contará también legalmente con la aportación y vigilancia institucionalizada de la sociedad civil. De acuerdo con esta ley, todas las instancias de coordinación —nacional, regional, estatal y municipal— deberán involucrar a la comunidad en lo relativo al ejercicio de sus funciones y, en general, a las actividades de la seguridad pública en el país.

Adicionalmente, la norma reglamentaria revolucionó el tradicional e insuficiente concepto de la seguridad pública, rescatándolo de aquella vieja idea de la vigilancia ciudadana municipal, para convertirlo en un completo y extenso concepto que abarca las acciones de la prevención anticipada del delito, desde el conocimiento y combate de las causas generadoras de las conductas antisociales, hasta las acciones que pretenden conseguir que los delincuentes dejen de serlo, además de todo el proceso de procuración e impartición de justicia.

Esta nueva idea identifica las instituciones de seguridad pública por sus fines, que no pueden ser otros que contribuir cada una en su espacio de competencia y atribuciones propias a la preservación de la integridad, patrimonio y derechos de las personas y a garantizar la prevalencia del orden público y la paz social.

Con este concepto amplio e integral, se construye la estructura y fines del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De esta nueva idea, nacen los grandes instrumentos del Sistema Nacional y arrancan las principales estrategias de política sobre seguridad pública, que se han trazado y desarrollado en un proceso actual, próximo a ofrecer resultados.

Compatible con estos centrales motivos y conceptos, la ley previó el establecimiento de los instrumentos técnicos y administrativos acordes: la profesionalización de la carrera policial; la información nacional sobre seguridad pública; la prestación de servicios de auxilio a la comunidad; la reglamentación de los servicios particulares de seguridad, y la participación permanente de la sociedad, en las tareas de seguridad pública.

Normativamente se ha dado una respuesta adecuada y oportuna a una problemática nacional, revelada y definida en un diagnóstico que consideramos válido y certero. Con las reformas, se concibieron y sentaron los cimientos institucionales para el establecimiento de un Sistema Nacional, cuyo propósito fundamental es precisamente reorganizar y vigorizar la seguridad pública en México.

Se ha iniciado un proceso que, sin perjuicio de los esfuerzos y resultados que vienen realizando las instituciones de seguridad pública, busca su perfeccionamiento y mayor eficacia, a través de la fórmula de la coordinación.

Es aquí donde debemos destacar la integralidad del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En él se respetan instituciones y facultades constitucionales, se enaltecen sus funciones y se proponen medios para mejorar el ejercicio de sus atribuciones. En otras palabras, no se han inventado otras instituciones de seguridad pública, no se han creado nuevas corporaciones policíacas; las que tenemos

pueden servir, pero hay que depurarlas y ponerlas a trabajar de consuno, con métodos afines, programas compartidos, optimizando recursos, utilizando instrumentos carentes hasta hoy y practicando políticas y estrategias nacionales y regionales diseñadas por todos. Es decir, coordinándose.

En la instrucción de este proceso tan importante para la vida nacional, debemos reseñar lo siguiente:

En marzo pasado, se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública con la participación del secretario de Gobernación, quien lo preside; los gobernadores de los estados; el secretario de la Defensa Nacional; el secretario de Marina; el secretario de Comunicaciones y Transportes; el procurador general de la República, y el jefe del gobierno del Distrito Federal. En esa reunión se eligió al secretario ejecutivo del Sistema Nacional, con la imprescindible encomienda de darle permanencia y orden a todos los mecanismos de coordinación.

En la reunión se acordaron reglas de procedimiento y plazos para la instalación de los Consejos de Coordinación en las entidades y, cuando menos, en los municipios que fueran cabecera de distrito, partido o departamento judicial. A la fecha están creados casi todos y empiezan a funcionar, tienen como marco de trabajo el diagnóstico, objetivos, estrategias y acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública, cuyo contenido fue propuesto para su consideración al Ejecutivo federal, como manda la ley de la materia.

El Consejo Nacional también convocó y emplazó a instalar las Conferencias de Prevención y Readaptación Social, de Procuración de Justicia y de Participación Municipal.

La Conferencia de Procuración de Justicia que, como es sabido, venía funcionando desde el año de 1993, se incorporó formalmente al Sistema Nacional en abril. La Conferencia de Prevención y Readaptación Social se integró e inició sus tareas enseguida.

Otro acuerdo dispuso que los gobernadores consultaran a los Consejos de su entidad para fijar las bases que permitan constituir la Conferencia de Participación Municipal. Con esta salvedad, el Sistema Nacional se encuentra ya integrado y funcionando con sus instancias de coordinación principales y auxiliares.

Nota importante es que el Consejo Nacional también instruyó que los distintos grupos sociales interesados fueran llamados a las tareas de planeación y supervisión de la seguridad pública, a través de comités de consulta de la comunidad y participación ciudadana.

Para ello, se perfilaron las personas que podrían ser invitadas a formar parte de tales comités, con normas para la más amplia participación de las organizaciones sociales de cada lugar, y con la idea de convertirlos en auténticas contralorías sociales de la función policial y de toda la actividad de la seguridad pública.

Sus resultados vendrán seguramente si les reconocemos su papel.

Es evidente que se han dado los pasos iniciales necesarios para poner a funcionar al Sistema Nacional de Seguridad Pública; faltará desarrollar y asegurar la puesta en práctica de las políticas esbozadas.

De esta forma, el Estado ha emprendido su reorganización con claridad para afrontar y resolver los numerosos y graves problemas de inseguridad que afronta el país y que significan uno de los reclamos más sensibles de la sociedad mexicana.

Las nuevas formas de organización fincadas en la coordinación de esfuerzos de todos niveles de gobierno, con la opinión y colaboración de la sociedad civil, tendrán que traducirse en una mejor planeación de la función; en policías más capacitados y respetuosos; en el apoyo invariable del intercambio de información sobre incidencia delictiva, y en la determinación de políticas y acciones que realizar, para dar respuesta a aquellos asuntos de seguridad y justicia que nos impactan y afectan.

Con esta lógica, el Sistema Nacional contempla dos instrumentos fundamentales para sus fines y objetivos: un servicio de apoyo a la carrera policial y un sistema de información nacional sobre seguridad pública.

Actualmente, se desarrollan sus conceptos y fases de implantación. Es de vital importancia contar con estos mecanismos con la mayor brevedad, porque constituyen las herramientas principales de los objetivos de toda esta nueva concepción de la seguridad pública, y cuya existencia condiciona el éxito de la estrategia nacional para abordar con realismo el problema.

Este servicio nacional intentará propiciar coordinadamente las condiciones para el establecimiento uniforme de la carrera policial en los ámbitos federal y local.

Se concibe como un conjunto de políticas, normas y acciones para instaurar un servicio civil de carrera mediante la profesionalización de las corporaciones policiales, a fin de garantizar que su actuación cumpla los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Por este servicio se creará la Academia Nacional de Seguridad Pública, cuyo proyecto acusa importantes avances y que como unidad rectora coordinará los planteles y centros de formación policial existentes o los que se creen en el futuro, que hará homogéneos sus propósitos, programas y procedimientos, hoy tan disímbolos y dispersos.

Por su parte, el sistema de información incorporará y mantendrá actualizados los datos necesarios para que se adopten con mayor sustento las decisiones en la materia.

Para tal efecto, actualizará el registro del personal de seguridad pública del país y su armamento y equipo. Además, podrá hacer análisis de la incidencia criminológica e integrará un banco de datos de la procuración de justicia.

La coordinación institucional, esencia misma del Sistema Nacional, producirá más y mejores resultados cuando estos medios se encuentren debidamente funcionando.

Debe recordarse que la reforma constitucional otorga la mayor importancia a la carrera policial como factor definitivo de la mejor seguridad pública, pues el agente policiaco es quien mantiene contacto permanente con la sociedad. Sus características personales, su formación, adiestramiento y desempeño serán elementos primordiales para alcanzar una de las finalidades del modelo de seguridad pública que avizoramos.

Conocemos las deficiencias. Se trata de uno de los aspectos en los que habrá que enfatizar con mucha eficacia y constancia. Hay que reconocer que en esta cuestión es donde se da la mayor falta de coordinación de objetivos y acciones. Es un problema no atendido.

En efecto, del análisis del funcionamiento de las academias e institutos policiales aparece que los procedimientos no reúnen las calidades necesarias y que no son uniformes. En algunos lugares del país, los policías no han recibido ningún adiestramiento, ya no se diga alguna formación profesional.

Los requisitos y procedimientos de selección no permiten integrar a las personas adecuadas, no aportan a los aspirantes y policías en activo, conocimientos, condiciones y destrezas requeridos para el servicio. Sus características y calificaciones distan mucho de los niveles con que cuentan instituciones policiales extranjeras reconocidas.

Por ello, el servicio nacional de apoyo a la carrera policial tiene como finalidad sustantiva homogeneizar procedimientos y buscar la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los miembros de las instituciones policiales, pero, asimismo, crear condiciones laborales y de dignidad para quienes desempeñan esta insustituible y riesgosa tarea.

Se trata, a mediano plazo, de implantar la carrera policial como un proceso obligatorio y permanente; alinear normas y elementos del proceso de formación; lograr que el servicio responda a los rangos de calidad y eficiencia exigidos; mejorar, en suma, la seguridad pública del país mediante la superación profesional de los agentes policiacos.

La meta es llegar a tener un policía que se conduzca respetuosa de los derechos humanos; que auxile a la población en peligro o víctima de algún delito; que cumpla con absoluta imparcialidad, sin discriminación alguna; que se abstenga de infligir un trato inhumano o degradante a cualquier ciudadano; que desempeñe su misión sin solicitar estipendios; que sea, pues, una policía honesta y eficaz. Ideales elevados, cierto, pero debe prevalecer la certeza de alcanzarlos, pues esta gran empresa se condiciona con el reclamo y el apoyo de la sociedad entera.

El segundo instrumento es el sistema de información nacional sobre seguridad pública. La ley dispone la obligación de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios de suministrar, intercambiar y sistematizar la información de la materia.

El propósito es crear una herramienta de conocimiento y evaluación de los recursos humanos y materiales de las instituciones de seguridad pública, incluidos los servicios particulares, así como aquellos datos y medios con que opera la delincuencia del país.

Las policías preventivas, los tribunales, los reclusorios y principalmente las procuradurías generan y acopian información valiosa que, por su dispersión, sólo se aprovecha parcialmente. La ventaja notable de este sistema será la sistematización y disponibilidad de la información, en beneficio de los fines de las propias instituciones en su conjunto.

La estructura y fines del Sistema Nacional, sus mecanismos de coordinación, la carrera policial y ese instrumento de la información serán elementos que se auxilien y complementen operativamente, para aportar a la eficiencia y calidad de la función estatal de la seguridad pública.

Señoras y señores:

Se ha puesto en movimiento un engrane jurídico, político y social que constituye la respuesta del Estado mexicano a una situación de emergencia del país.

La repuesta ha de ser acorde a la magnitud del problema. Objetivamente no se puede pensar en soluciones inmediatas.

La ley del que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública es congruente con estos principios y tales requerimientos.

Tenemos normas jurídicas nuevas y acordes; tenemos instituciones; hemos creado formas de cooperación social y corresponsabilidad federalista y republicana.

El gobierno se está reorganizado, ha sentado las bases constitucionales y legales, y se ha comprometido jurídica, política y socialmente en una campaña de preservación de los valores fundamentales del hombre: su vida, su integridad personal, su patrimonio y el de su familia.

El compromiso jurídico primordial del Estado mexicano quedó expresado en las reformas a los artículos 21 y 73 de la Constitución general de la República, y en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El compromiso político lo asumió el Ejecutivo federal al proponer y promulgar el Plan Nacional de Desarrollo y lo asumieron también las partes integrantes de nuestra Federación, al constituirse como Consejo Nacional y proponer un programa de seguridad pública de aplicación para todo el país.

El compromiso social se ratifica todos los días. Es el producto fundamental de un esquema participativo, en el que gobierno y sociedad se empeñan en modificar conductas y revertir tendencias que deterioran el nivel de vida y las expectativas de desarrollo de nuestro país y de sus habitantes.

Derecho, justicia, seguridad pública son categorías que se relacionan estrechamente, pues suponen que la integridad física y el patrimonio de los individuos

sólo pueden protegerse y preservarse si se cumplen integralmente los altos fines de nuestro orden jurídico: justicia en el escenario individual y seguridad pública en el social. No podemos, por ello, limitarnos a reformas administrativas. Es preciso, entonces, involucrar de estos motivos y propósitos incuestionables a toda la sociedad mexicana, para propiciar una opinión pública que contrarreste la desconfianza y la complacencia.

Por eso, este modelo de seguridad pública se nutre del principio de integridad orientado a conjugar esfuerzos de todos los actores sociales, en formas y prácticas superiores de coordinación y cooperación, que buscan procrear una nueva cultura de la seguridad como respuesta definitiva a los fenómenos antisociales que amenazan la vida pública y afectan el desarrollo de la nación.

Sociedad y gobierno deben entrelazarse en este concepto integral de la seguridad pública. Sólo con alto sentido de la corresponsabilidad y con los instrumentos jurídicos adecuados será posible que la energía social organizada se encauce al cumplimiento de los compromisos enunciados en la ley y expresados con claridad por una demanda colectiva de los mexicanos.