

Seguridad Pública. Marco Teórico y Legal.

María del Pilar Espinosa Torres.*

Sumario: Introducción. 1. Concepto de seguridad pública. 2. Marco Legal. 3. Modelos de política en materia de seguridad. 4. Derecho de policía. 5. Conclusiones.

Introducción.

El tema de la seguridad pública es recurrente en foros de todo tipo, así como punto polémico de discusión en los ámbitos familiar, profesional y de café, pero sería más adecuado decir la inseguridad pública. Alarma generalizada en Veracruz y en grado creciente si pensamos en la capital del país. En estos días preelectorales se ha convertido en lema de campaña de los candidatos, todos ofrecen terminar con el clima de inseguridad, ¿cómo? Proponen aumentar el número de policías, incrementar las penas o crear una Secretaría de Seguridad; algunos, suspender derechos para los delincuentes “ratas que no merecen ser llamados ni tratados como seres humanos”, utilizar mano dura, hasta llegar a imponer la pena de muerte en los códigos penales.

Como afirma el Doctor Sergio García Ramírez¹, el rubro se presta para ser escenario intenso de frustraciones y angustias y el motivo principal de tal estado de ánimo es la convic

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana

ción de que se ha fracasado. Coincidimos totalmente con él cuando dice que no puede hablarse de seguridad cuando hay desempleo, cuando los jóvenes y también los adultos tenemos un sombrío panorama de prosperidad, cuando los salarios son insuficientes para adquirir lo indispensable, cuando la brecha se hace abismal entre los pocos que todo tienen y los muchos que a duras penas sobreviven, en fin cuando hemos producido una sociedad terriblemente injusta. La inseguridad no es solamente robos, secuestros, lesiones. Y remata: “Una sociedad injusta no es una sociedad segura. Para que sea esto último es preciso que deje de ser aquello”.²

Generalmente se asocia seguridad y criminalidad, pero el asunto es más complejo que tratar de disminuir el índice delictivo o proponer la profesionalización de la policía. El Estado ha fallado en el principal objetivo de proveer seguridad y frecuentemente se incurre en demagogia al proponer reformas inconsecuentes y superficiales como la agravación de las penas y el establecimiento de un sistema paralelo al penal. Estoy pensando en la inconstitucional ley de Delincuencia Organizada, irónicamente llamada “el bebé de Rosemary” por García Ramírez o en los desatinos en las reformas a la Constitución General asemejados al trabajo de Penélope. Se teje para poder destejer. El objetivo del derecho en general y del derecho penal en particular es proveer seguridad jurídica, lo cual realiza el segundo a través de la protección de bienes jurídicos como forma de asegurar la coexistencia. También la seguridad jurídica es un concepto complejo, implica un aspecto objetivo y uno subjetivo, el delito lesiona la seguridad jurídica en ambos o en un solo

¹ Sergio García Ramírez, *Criminalia*, “Las andanzas de la se Seguridad Pública”, Academia de Derecho Penal, Porrúa, México, Año LX, no. 3, sept.dicc. de 1994, p. 106.

² *Ibidem*, p.111.

aspecto, como afectación o como alarma social.³ Frecuentemente se utiliza esa alarma social para supuestamente suplir las fallas o los errores en la política de seguridad general.

En el mismo sentido, Plascencia Villanueva expresa que la seguridad pública como función a cargo de las instituciones oficiales es algo que no ha redituado los frutos debidos destacando el papel que juegan y deberían jugar los medios de comunicación tradicionales y modernos en materia de prevención del delito. Fundamenta la necesidad de revisar el modelo de seguridad pública a partir de la evolución histórica de la institución colonial en funciones de vigilancia preventiva generalmente reducida al ámbito municipal, hacia una idea legal conceptualizada en sentido amplio como “la función genérica a cargo del Estado enfocada a labores en materia de prevención del delito, procuración de justicia, impartición de justicia y la ejecución de sanciones”. Como constataremos posteriormente esa es la pretensión de la legislación vigente.⁴

1. Concepto de seguridad pública.

Como puede observarse, el término de seguridad es de inicio confuso, más cuando se une a los de nacional, ciudadana o pública, vocablos connotativos de colectividad y que se quieren enfrentar a lo individual. No puede haber otra seguridad que aquella que permite cumplir la función general del Estado y del derecho, permitir la coexistencia de todos y cada uno de los individuos. Los adjetivos estrangulan al sustantivo y pretenden también estrangular los derechos humanos cuando son malentendidos. El estado debe proveer a la

³ Eugenio Raul Zaffaroni, *Manual de derecho penal*, Ediar, 4ª.ed., Buenos Aires, 1984, pp.49-52.

⁴ Raúl Plascencia Villanueva, *Criminalia*, “Seguridad Pública y cero tolerancia como modelo de actuación policial”, Academia de Ciencias Penales, Ed., Porrúa, México, año LXIV, no. 3, sept.-dic., de 1998, p. 112.

seguridad de todos a través de un orden que necesariamente es normativo, pero debe ser lo menos coactivo y restrictivo de la libertad.⁵

Osorio y Nieto, tratando de distinguir entre seguridad pública y seguridad nacional afirma que la primera es interna de cada estado y la segunda exterior en relación con los otros estados.⁶

Una nación segura, una comunidad segura, una ciudad segura, son metáforas que podrían representar la situación de todas las personas singulares en los diferentes ámbitos territoriales, pero no lo hacen porque son metáforas ideológicas que traen consigo hábitos mentales selectivos largamente representados en la opinión pública, e igualmente representados en el discurso de los juristas, cuando se hace uso del concepto de seguridad en relación con el de política criminal o simplemente política. Veamos: se hace uso del término solamente en relación a lugares públicos y de visibilidad pública o en relación con un pequeño número de delitos de la llamada criminalidad tradicional. En la opinión pública y en los medios de comunicación estos delitos son caracterizados por una regular repetición de papeles de la víctima y del agresor respectivamente, en los grupos sociales garantizados y respetables y en aquellos marginales y peligrosos. Hasta hace muy poco se omitía intervenir ante la violencia familiar, que ahora es bandera de grupos políticos y asociaciones no gubernamentales, reformándose la ley penal del Distrito Federal y del estado, sin embargo ¿se gana algo encarcelando por poco o mucho tiempo al agresor, padre o madre?

⁵ Alessandro Barata, *Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Conferencia, México, nov. De 1997. Material mimeográfico.

Las limitaciones de los derechos económicos y sociales de los cuales son víctimas sujetos pertenecientes a los grupos marginales y peligrosos por lo general no inciden en el cálculo de la seguridad ciudadana; lo mismo los delitos económicos, ecológicos, de corrupción y desviaciones criminales al interior de organizaciones civiles y militares del Estado, así como convivencias delictuosas por parte de los detentadores del poder político y económico con la mafia son preferentemente - se dice - cuestiones morales, no tanto de seguridad ciudadana y excepcionalmente perseguidos y criminalizados.

El concepto de política social como se desprende de la teoría de la constitución de los estados sociales - y México todavía es de ese tipo, cuando menos en la letra de la ley - corresponde a una concepción integral de la protección y de la seguridad de los derechos y tiene la misma extensión normativa del campo de los derechos económicos, sociales y culturales en su integridad debiendo ser equivalente a política de seguridad.

2. Marco legal.

A la confusión terminológica se añade la complejidad. Seguridad pública no es sinónimo de policía como frecuentemente se piensa. “Aunque las corporaciones policíacas tienen una muy importante función en materia de seguridad pública”⁷ Es mucho más. Si revisamos el marco legal podemos probar lo anterior. En la Constitución general se adiciona unos párrafos al artículo 21 para incluir dicho aspecto como derecho individual en 1994. A esto se sigue el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, después la Ley General que establece las Bases de Coordinación del sistema Nacional de Seguridad Pública en ese

⁶ César Osorio y Nieto, *Criminalia*, “Seguridad Pública y procuración de justicia”, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Ed. Porrúa, México, Año LXV, no. 1, enero-abril de 1999, p. 122.

⁷ *Ibidem*, p. 121.

mismo año, aparentemente reglamentaria del artículo 21 constitucional. (1995). Posteriormente se daría la criticada Ley de Delincuencia Organizada en 1996. En ese mismo año se promulga el Programa Nacional de Seguridad Pública. 1995-2000. (PNSP) de 18 de julio y recientemente se publica la Ley de la Policía Federal Preventiva en 4 de enero de este año. (1999) Todo ello con la finalidad de integrar un Sistema que aglutine todos los aspectos involucrados en el tema de seguridad. Prevención, persecución, sanción y ejecución. Coordinación entre poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como entre federación, estados y municipios. También intervención pública y participación ciudadana.

Inmediatamente después de la reforma al artículo 21 en 1994, se desarrolló una polémica. Se dijo que el respeto a los derechos humanos era un obstáculo para la seguridad pública. García Ramírez, de manera elocuente como es propio en él contra argumentó: “la justicia es el escenario crítico de los derechos humanos..., y es un falso dilema oponer seguridad pública y justicia, ambos extremos constituyen funciones del Estado y valores de la vida colectiva que se implican”.⁸ Y añade una crítica al concepto parcial de seguridad pública como tema de policía preventiva y persecución penal, como parece de la letra del artículo constitucional reformado. Advierte el peligro de extremar tal postura y caer en una doctrina “que encubre y auspicia muchas soluciones sombrías”⁹. Suponemos que se refiere a la doctrina del derecho policíaco o a la de la justicia del cadí. Propone en cambio una seguridad integral, como capítulo de la política social.

Nader Kuri en un artículo sobre el tema nos dice que efectivamente, la seguridad pública va más allá de la prevención del delito, involucra la persecución de conductas

antisociales y delictivas y se articula a todo el proceso de impartición de justicia. Ilustra la situación comentando el argumento de inconstitucionalidad interpuesto al respecto por el entonces diputado Leonel Garay, respecto a que la seguridad pública es materia exclusivamente policial. La Suprema Corte de Justicia resolvió que incluye todos los aspectos considerados en la ley.¹⁰

El trabajo de Nader se circunscribe a la relación ente seguridad pública y administración de justicia, resultando muy interesantes sus propuestas: 1. Recalcando que la seguridad pública no es función sólo limitada a asuntos del orden penal, particularmente al combate a la delincuencia, sugiere la necesidad de fortalecer, eficientar y honorabilizar la impartición de justicia civil y administrativa; 2. Es necesario garantizar la plena ejecución de las resoluciones jurisdiccionales; 3. El Programa Nacional de Seguridad Pública expresa la necesidad de un poder judicial independiente pero no establece cuando menos los planteamientos generales para tal fin. No tan sólo debe garantizarse la plena autonomía de los jueces, sino de abogados, agentes del Ministerio Público y auxiliares en general de la administración pública y 4. Establecimiento de una cultura judicial mínima en la sociedad. Los medios de comunicación deben incluirse entre los responsables de cooperar en el tema de seguridad pública, al igual que la sociedad.¹¹

A nivel estatal se repite el esquema federal, respecto a Veracruz encontramos: Constitución , artículo 114, Leyes que establecen las bases normativas conforme a las

⁸ Sergio García Ramírez, *Criminalia*, “La reforma procesal en la constitución”, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LXIV, no. 3, sept., -dic., de 1998, p.86.

⁹ Idem.

¹⁰ Jorge Nader Kuri, *Criminalia*, “Seguridad Pública y administración de justicia”, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Ed., Porrúa, México, año LXIII, no. 3, sept.-dic, de 1997, p. 42.

¹¹ Ibidem, pp., 50-52.

cuales los Ayuntamientos deberán expedir sus bandos de Policía y Buen gobierno, Reglamentos, circulares, etc. para llegar a la Ley de Seguridad Pública de enero de 1998, hace poco más de un año. Es interesante anotar la no inclusión de los aspectos relativos a sanción. Al final incluimos la relación de leyes federales y estatales.

Una profusa legislación puede manifestar nuestra ilusión intentando, a través de las leyes reformar la realidad, cuando deberíamos en principio tratar de cumplir las existentes. Si queremos aprender de la experiencia pasada, seamos cautos con la fiebre reformista. En otros países para realizar cambios legislativos se constituyen comisiones que al cabo de 15 o 20 años de labor continua proponen sólo las modificaciones indispensables y ello después de un proceso efectivamente democrático.

3. Modelos de política criminal en materia de seguridad pública.

Aclarado lo anterior, y refiriéndonos a la política penal de seguridad debemos decir que gracias a los aportes de la criminología crítica se demostró el fracaso de la pena respecto a la función de prevención de la criminalidad. Crisis de la prevención tanto general como especial, negativas y positivas. El sistema de justicia criminal es un sistema de respuesta simbólica. Es inadecuado para la función instrumental de protección real de bienes y personas. Es necesario buscar opciones que no sean la ilusión del sistema penal. Una de ellas es la teoría de la “nueva prevención” o “prevención integración”, misma que Alessandro Baratta ¹² nos describe con detalle, Resumiendo detectamos los siguientes elementos: 1. Ingreso de la comunidad local, pluralidad de agencias participativas tanto a nivel local como nacional y 2. Ampliación del campo de acción a las conductas y

¹² Conferencia citada, referencia 5.

situaciones no formalmente delictivas. El primer punto parece coincidir con lo establecido en la nueva ley federal de la policía preventiva.

Existen otros modelos, este año de 1999, en los diarios del país leímos de un programa llamado cero tolerancia, elogiosamente citado por el Ejecutivo.¹³ Plascencia Villanueva nos da más información sobre dicho modelo, surgido en el estado de Nueva York, Estados Unidos y que consiste en vigilar y reprimir la más mínima infracción por parte de los habitantes, como puede ser romper una ventana. El argumento que pretende sustentar a este programa es que deben respetarse todas las leyes, desde los reglamentos de policía. Como acertadamente critica Plascencia Villanueva, esto va en contra de las ideas actuales minoritarias del derecho penal mínimo, y se pregunta si podría ser aplicado.¹⁴

Volviendo al primer modelo de prevención, podemos destacar que lo interesante es que en sus dos submodelos, situacional o social, hace surgir un sujeto colectivo como portador del nuevo discurso, resultando un saber social orientado a la interacción entre ciencia y sociedad y a las necesidades reales de los ciudadanos. La respuesta punitiva debe ocupar el espacio residual y fragmentario que le pertenece, de acuerdo con los principios constitucionales del Estado de Derecho Social, sin descuidar la tutela de ninguna de las necesidades reales de los ciudadanos. Tal parece ser el propósito del PNSP y de la ley estatal en su artículo 5°.

El desarrollo humano es evaluado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, mediante dos tipos de indicadores: el primero concierne al grado de la satisfacción promedio de las necesidades básicas y reales (como por ejemplo expectativa de vida y

¹³ Ricardo Hernández, “Cero tolerancia, para empezar”, Excelsior, 14 de marzo de 1999, p. 27-A.

formación escolar) en los diferentes estados; el segundo concierne a la asignación de los recursos que sirven para reducir la desigualdad social y la marginalidad. Baratta propone traducir tales indicadores al área jurídica, para ello señala tres niveles: 1. Establecimiento de los derechos y obligaciones básicos potenciales. Por ejemplo el grado de reconocimiento de las necesidades, capacidades como derechos dentro del orden jurídico. 2. Definición de los derechos (y obligaciones) reales. Ejemplo, determinación de sus contenidos específicos a través de la interpretación jurídica y 3. Implementación de los derechos humanos y básicos. Ejemplo, el grado de protección real de las normas correspondientes.

La operacionalización de las estrategias de protección de los derechos, exige un profundo análisis de la Constitución y su interpretación en clave de derechos humanos. El derecho de la modernidad, en vez de superar la violencia, ha tenido, más que todo, el efecto de ocultarla, excluyendo del pacto a todos los sujetos débiles y tornando jurídicamente invisibles la desigualdad y la violencia estructural de la sociedad, en efecto de reproducirla, por no haber logrado mantener los límites entre el uso legítimo de la fuerza y de la violencia institucional, en la forma de las penas o en otras formas, ni tampoco excluir la violencia física fuera del ámbito institucional.

La Constitución General mexicana ha consagrado la seguridad pública como derecho individual y esto se debe interpretar tanto como derecho de abstención del estado respecto a la vida, libertad y patrimonio de los individuos, como obligación de hacer. Tal es también el sentido de los artículos 3º. y 5º. de la Ley de Seguridad Pública de Veracruz.

¹⁴ Artículo citado, p. 131.

Adecuando lo expuesto por el autor italiano a nuestra situación podemos decir que el derecho penal debe ser normalizado, para lo cual el Estado debe implementar un modelo de desarrollo humano, en el que la interrelación de necesidades, capacidades y derechos humanos encuentre su nivel más alto. Para ello se requiere la eficacia de las normas que regulan la organización y la división de los poderes del Estado y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Si se impide el desarrollo humano, si crece el nivel de desigualdad y la violencia estructural en la sociedad, no se darán las condiciones para un derecho penal normal, a pesar de que exista paz. Este derecho penal normal, es lo que se llama derecho penal mínimo, entendido como la parte residual de la política penal que queda dentro del sistema de una política integral de protección de los derechos humanos.

Es necesario disponer de programas de acción justos y eficaces para tener bajo control: a) las situaciones problemáticas de violencia y de violación de derechos fundamentales dependientes del comportamiento de personas físicas: b) los procesos de criminalización; y c) las consecuencias individuales y sociales de las situaciones de violencia y de los procesos de criminalización.

Es necesario evitar el eficientismo penal y la falsa oposición entre política criminal y política social. Además de diseñar el derecho penal de la Constitución se debe redefinir la política a la luz de los derechos fundamentales como política de realización de los mismos.

Recapitulando, en el curso del presente intentamos dar contestación a algunas preguntas sobre la seguridad pública. ¿Seguridad pública es equivalente a derecho de policía? No, aunque casi todo lo escrito sobre el tema se refiere a la policía y es el punto

mas problemático. ¿Es la seguridad pública un rubro del derecho administrativo o del penal? Según la ley federal incluye administración (prevención, persecución, y ejecución y judicial (sanción). La ley estatal no incluye la sanción. Se ha interpretado este rubro como sinónimo de administración de justicia. Cfr. Arts. 3º y 13 respectivamente. ¿La seguridad pública es competencia del poder ejecutivo? La reglamentación sobre seguridad pública atraviesa los tres poderes. Así como los niveles federal, estatal y municipal según el SNSP y el PNSP.

El SNSP pretende unificar la multitud de policías en el país. Eso es bueno, pero puede convertirse en un super poder coactivo, libres algunos de sus elementos de las limitaciones a que están sujetos el Ministerio Público y el Poder Judicial. Esto a pesar de lo expresado en la ley en el sentido de sujetarse al principio de legalidad. Pensemos en la disposición de pedir identificación en los retenes. En este caso, cuál es la conducta prohibida?.

4. Derecho de policía.

Si bien creemos ha quedado claro que la seguridad pública no puede reducirse al tema de policía, este es a nuestro modo de ver el tema mas polémico y peligroso por la afectación que puede hacerse de los derechos humanos y el riesgo de caer en un derecho de policía, paralelo al derecho penal ordinario. Por ello nos explayaremos un poco en este punto.

El derecho (y el proceso) penal garantizan contra la arbitrariedad en cuanto representan técnicas exclusivas y exhaustivas del uso de la fuerza con fines de mantener la paz social. Estos subsistemas tienen el monopolio legal y judicial de la violencia represiva.

Esta garantía no se da si existen detenciones policíacas ilegalmente o debido a amplios poderes discrecionales concedidos por la propia ley para restringir la libertad, u otros derechos humanos consagrado constitucionalmente. El proceso de extradición seguido al General Pinochet saca a la luz el caso límite de divergencia entre el nivel normativo de legalidad y el efectivo de la realidad en la forma terrible que vivió el régimen militar de Chile.

García Ramírez, como ya anotamos, advierte del posible peligro en los ordenamientos que aun respetando formalmente el principio de legalidad conceden o pueden conceder por leyes secundarias poderes paralelos a las fuerzas de policía.¹⁵ Se debe entonces verificar cada ordenamiento jurídico detectando si el subsistema penal y procesal administrativo, parcialmente competencia de la policía que bajo el lema de prevención del delito o perturbación del orden público, aplique medidas de supuesta defensa social ante o extra delictum a sujetos peligrosos o sospechosos.

La policía participa de todos los poderes, su fuerza se manifiesta como violencia y ahí puede provenir su ilegitimidad en relación al modelo de estado de derecho. Peligrosidad y sospecha son incompatibles con las exigencias de legalidad ya que escapan a una clara determinación legal y dejan espacio a medidas en blanco, basadas en opiniones en ocasiones incontrolables.¹⁶

Luigi Ferajoli desarrolla ampliamente el tema del derecho de policía, haremos un resumen de los puntos aplicables a nuestro derecho. Según este autor, las líneas de desarrollo y los contenidos del derecho policial son: 1.- Prevención especial ante delictum

¹⁵ “Las andanzas...”

contra clases y sujetos peligrosos; 2.- Funciones cautelares ante iudicium y/o de policía judicial contra los sospechosos, y 3.- el derecho de excepción extra legem, inspirado en la razón de estado o en razones políticas de control social.¹⁷

Resulta interesante la aseveración de Ferrajoli respecto al olvido en que se encuentra esta rama del derecho y lo atribuye principalmente a tres razones: 1.- Por jerarquía de nobleza establecida desde el derecho romano clasificando los estudios a partir del derecho civil; 2.- Por la causa ya anotada atribuida a la naturaleza del derecho de policía de atravesar las formas constitucionales del estado de derecho (principio de legalidad, división de poderes, inviolabilidad de los derechos fundamentales) y no adaptarse a las doctrinas liberal democrática sino que pone de manifiesto sus cotos de poder. (según este autor, el derecho de policía se adecua perfectamente a la monarquía). Y 3.- Las medidas de policía están destinadas preferentemente a las capas más pobres y marginadas.¹⁸

Por medidas de policía deben entenderse “todas las sanciones o medidas de defensa y control social distintas de la penal y sin embargo restrictivas de la libertad personal o de otros derechos fundamentales” .¹⁹ Se incluyen: a) custodia cautelar, (prisión preventiva), b) medidas de seguridad, c) medidas de prevención, d) medidas cautelares de policía judicial y e) medidas de orden público.

¹⁶ Luigi Ferrajoli, *Razón y derecho. Teoría del garantismo penal*, Ed. Trotta, Madrid, 1995, pp. 266 y ss.

¹⁷ *Ibidem*, p. 767.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Ibidem*, p. 769.

Quisiéramos respecto de la anterior clasificación sólo hacer unas acotaciones sobre las medidas de prevención, dirigidas contra clases y personas peligrosas, ociosos, vagabundos, que afortunadamente han sido derogadas hace ya tiempo de nuestra legislación penal, pero se han visto conservadas a nivel municipal. El riesgo actual es que bajo la amenaza de prevenir delitos y mantener la seguridad, los diferentes cuerpos de policía existentes abusen deteniendo a esos grupos marginales por simples sospechas.

Respecto a las medidas de orden público, pueden en determinados momentos afectar derechos humanos como la libertad de reunión, cuando se disuelven reuniones sin permiso de la autoridad administrativa, o la libertad personal, al invitar o trasladar coactivamente por medio de la fuerza pública, al expulsar extranjeros. Es frecuente también, el exceso en las funciones policiales en materia de espectáculos, con la finalidad de mantener el orden público.

En la lógica del estado de derecho, las funciones policiales deberían quedar limitadas a tres únicas actividades: la investigación de delitos e ilícitos administrativos, la prevención de unos y otros, y la ejecución y colaboración con la jurisdicción y la administración. Ninguna de estas actividades debería comportar el ejercicio de poderes autónomos sobre las libertades civiles o sobre los demás derechos fundamentales. Las distintas competencias deberían quedar, además atribuidas a cuerpos de policía separadas entre sí y orgánicamente dependientes, no solo en lo funcional sino también en lo jerárquico y administrativo de los poderes de los que son auxiliares. La policía judicial debería depender de este poder y ser independiente frente al Ejecutivo. En lugar, en México se prefirió atribuirle el calificativo de ministerial.

5. Conclusiones.

Los conceptos de seguridad en general y de seguridad pública en especial son ambiguos y complejos.

La finalidad del Estado es proveer seguridad en su sentido amplio: posibilitar la autorrealización del ser humano en coexistencia con el máximo de libertad y el mínimo de ejercicio de poder punitivo.

El estado provee a esa seguridad a través del derecho convirtiéndose en seguridad jurídica mediante estrategias políticas tanto de índole social como liberales. Reconoce deberes de no hacer y deberes de prestar o hacer a los individuos. En este sentido seguridad pública es y debe ser sinónimo de seguridad social.

La seguridad pública no es sólo derecho de policía, ni debe convertirse este en un derecho paralelo al penal como instrumento manejado por el ejecutivo con riesgo de afectar derechos fundamentales. No puede crearse tampoco un sistema de excepción bajo el pretexto de la seguridad pública. Ej. La Ley de Delincuencia Organizada.

No se remedia la inseguridad provocada por la criminalidad agravando penas hasta el establecimiento de la pena de muerte, o aumentando el número de policías. Es necesario implementar una política integral y mantener dentro de la legalidad la legislación en esta materia, sobre todo las atribuciones a los cuerpos de policía.

El PNSP 1995-2000 establece un modelo de política criminal penal caracterizado parcialmente dentro de lo denominado en teoría “Nueva prevención” o “prevención integración”, pretendiendo conciliar necesidades reales de los individuos con la aparición de un sujeto colectivo portador de un discurso social en el cual se dé la dinámica del

desarrollo humano mediante la relación funcional de necesidades, capacidades y derechos.
Ojalá no se quede sólo en letra o en buenas intenciones.

La Ley de Policía Federal preventiva tiene aciertos pero también implica riesgos. Uno de estos últimos sería el convertirse en instrumento del estado para aumentar la tendencia hacia un derecho penal máximo con pérdida de la seguridad jurídica y mayor represión. Esperemos que esto no suceda.

LEGISLACIÓN.

LEGISLACIÓN FEDERAL.

CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Artículo 21. Reformada en 3 de febrero de 1983, (2 veces), 31 de diciembre de 1994 (3 veces).

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. 1995-2000. Diario Oficial 31 de mayo de 1995.

LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA. Diario Oficial. 11 de diciembre de 1995. Reglamentaria? Del artículo 21 Constitucional.

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA. 1995-2000. PNSP. Diario Oficial. 18 de julio de 1996.

LEY DE LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA. Diario Oficial 4 de enero de 1999. En vigor al día siguiente Reglamentaria del artículo 21 Constitucional.

LEGISLACIÓN ESTATAL.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ, LLAVE. Art. 114.

LEY NUM. 71. Que establece las bases normativas conforme a las cuales los Ayuntamientos del Estado Libre y Soberano de Veracruz - Llave, deberán expedir sus bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Gaceta núm. 19 de 12 de febrero de 1985.

LEY NUM. 139 Que establece las bases normativas a que se sujetarán los reglamentos en materia de faltas de policía que expidan los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, Llave. Gaceta núm. 85. 16 de julio de 1988. Deroga a la anterior salvo algunos artículos.

Decreto de 16 de mayo de 1996. Que establece el Consejo Estatal de Seguridad Pública en el Estado de Veracruz-Llave.

LEY NUM. 95. De Seguridad Pública para el Estado de Veracruz, Llave. Gaceta núm. 8, 17 de enero de 1998. Vigencia al día siguiente.

BIBLIOGRAFÍA.

BARATTA, Alessandro, “Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos”, Conferencia. México, INACIPE, nov. de 1997. Material mimeografiado, 67 pp.

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón Teoría del garantismo penal*, Ed. Trotta, Madrid, 1995, 991 pp..

GARCIA RAMÍREZ, Sergio, “Las andanzas de la seguridad pública”, *Criminalia*. Academia Mexicana de Ciencias Penales, Porrúa, Año LX, no. 3, México, septiembre, diciembre de 1994, pp., 106-111.

HERNÁNDEZ, Ricardo, “Cero tolerancia, para empezar”, *Excélsior*, 14 de marzo de 1999, p. 27-A

NADER KURI, Jorge, “Seguridad pública y administración de justicia”, *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Porrúa, año LXIII, no 3, septiembre, diciembre de 1997, pp., 40-52.

ORTIZ ORTIZ, Serafín, *Función policial y seguridad pública*, México, Mc. Graw-Hill, 1998, 114 pp.

OSORIO Y NIETO, César, “Seguridad pública y procuración de justicia”, *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, Porrúa, Año LXV, no. 1, enero, abril de 1999, pp., 121-128.

ZAFFARONI, E. RAUL, “Tecnificación policial o pensamiento mágico”, *Criminalia*,. Academia Mexicana de Ciencias Penales, Porrúa, nos, 5-12, mayo, diciembre de 1974, pp., 468-471.

-----*Manual de derecho penal*. Buenos Aires, Argentina, Ediar, 4ª, ed., 1984, 825 pp.