

JUANA A. ALAVEZ TORRES*

AVANCES EN EL MARCO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA



RESUMEN

Las modificaciones realizadas en 1994 al marco jurídico y administrativo de las instituciones de seguridad pública permitieron implementar el modelo de relación intergubernamental de autoridad superpuesta, asegurando el funcionamiento de vínculos verticales y horizontales de cooperación entre los distintos ámbitos de gobierno. Situación que permitió coadyuvar las operaciones de los organismos de la seguridad pública para atender la problemática de la seguridad.

Palabras clave: seguridad pública, instituciones, marco jurídico, legislación, colaboración interinstitucional.

ABSTRACT

The modifications made in 1994, to the legal and administrative frame of the institutions of public security allowed to implement the model of intergovernmental relation of superposed authority, supporting the operation vertical and horizontal bonds of cooperation between the different scopes of government. Situation that allowed to help the operations of the organisms of the public security to take care of the security problems.

Keywords: public security, institutions, legal frame, legislation, interinstitutional collaboration.



* SUBDIRECTORA DE INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICA, SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. ESTUDIANTE DEL DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS, EL COLEF. BECARIA PROMEP. Correo electrónico: jalavez@c4bc.gob.mx

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública es una de las preocupaciones centrales no sólo en México, sino en la mayor parte del mundo, derivada del incremento de las tasas de incidencia delictiva, el crecimiento en el porcentaje de delitos violentos, la baja eficacia de los sistemas de prevención y sanción del delito, entre otras (Carranza, 1997; Mascott, 2003). Tal situación ha propiciado en la ciudadanía una creciente percepción de inseguridad.

En México, como en Baja California, los ciudadanos y las organizaciones se preguntan qué ha hecho el Estado, y en particular las instituciones responsables de la seguridad pública, para contener la ola de delincuencia.

Está claro que la seguridad pública es responsabilidad directa del Estado; sin embargo, en los últimos diez años la sensación de descuido de las autoridades o de inseguridad pública se ha incrementado, sobre todo ante la creciente ola de crímenes, la impunidad y la corrupción (Vértiz, 2001:308-309; Del Castillo, 2001: 275-309). Ello ha forzado a las autoridades a retomar el tema, obligándolas a elaborar políticas que proporcionen protección. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 incluyó estrategias de anticorrupción y ética, un programa de modernización administrativa y se elaboraron las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos y de Adquisiciones y Obra Pública. Adicionalmente, en enero de 2001 se llevó a cabo la instalación de la comisión intersecretarial para la transparencia y el combate a la corrupción.

En este sentido, el presente documento describe las acciones que en materia de seguridad se iniciaron a partir de 1994, una vez identificado que la legislación y conformación estructural bajo la cual se había instrumentado la operatividad de la seguridad pública no permitía organizar acciones que llevaran a detener el problema de la delincuencia a nivel regional o municipal.

En este trabajo se describen las diversas formas en que se aborda el fenómeno de la delincuencia, el concepto de seguridad pública y el papel de las instituciones, los antecedentes jurídicos administrativos, las modificaciones al marco y la reconfiguración de las insti-

tuciones. Asimismo, se puntualiza la forma en que viene operando la legislación en el estado de Baja California.

EL FENÓMENO MUNDIAL DE LA DELINCUENCIA

En todo el mundo el fenómeno de la violencia ha sido uno de los grandes temas de estudio; no hay excepción, lo vemos en países desarrollados y en vías de desarrollo. Se estima que la violencia en las ciudades ha aumentado en tres y hasta cinco por ciento en los dos últimos decenios (Unicri, 1995).¹ Las formas de violencia y pautas delictivas urbanas varían de acuerdo con las distintas regiones, países o ciudades (Unicri, 1995), por lo que no es posible hacer generalizaciones; sin embargo, existe un grupo de delitos que se encuentran presentes con regularidad en todas las ciudades.

De acuerdo con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (Unicri), la mayor parte de los delitos cometidos en las ciudades son de dos tipos: el primero catalogado como delitos contra la propiedad (robos, particularmente de autos), los cuales constituyen más de la mitad de los delitos cometidos en las ciudades de todo el mundo. El segundo tipo son los crímenes violentos (homicidios, violaciones y secuestros), éstos representan, en promedio, entre 25% y 30% del total de los delitos de las ciudades.

Bajo diferentes enfoques, se ha buscado explicar las causas de la delincuencia, por lo que encontraremos desde teorías que se basan en el comportamiento del individuo² (Cooper, 2000), o bien en las

¹ Según datos del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (Unicri) y del Estudio Internacional sobre Víctimas del Delito (1988-1994) del Ministerio de Justicia de los Países Bajos, con base en un muestreo de 74 000 personas de 39 países.

² Teorías que enfocan distintos aspectos de la conducta humana como las Motivaciones y las Metas de Éxito (R. Merton), el Aprendizaje de la Conducta Delictual (E. Sutherland), Problemas de la Familia de Origen, Estrato Socioeconómico, Droga, Alcohol y Familia (G. y S. Gluecks), Intervalos Etarios y Estado Civil (G. Sykes), Autopercepción y Rotulación (Becker y E. Lemert), Prejuicio Interétnico y Marginalidad (P. Heintz), Explicaciones del Actor (A. Schutz).

circunstancias que le rodean, en una combinación de ambas,³ hasta las teorías que estudian la influencia de la infraestructura urbana en el comportamiento social (Harvey, 1976; Garrido, *et al.*, 1999).⁴

Las particularidades para que los delitos se presenten en ciudades en todas partes del mundo son: *a)* tasa de desempleo elevado; *b)* deficiente mantenimiento de las infraestructuras urbanas; *c)* mediocridad de las infraestructuras, traducándose en problemas de agua, de higiene y de transporte, situación que impacta principalmente a los pobres de las zonas urbanas; *d)* problemas medioambientales, en particular la contaminación atmosférica, del agua y el ruido, *e)* el clima político y económico, *f)* la pérdida de las tradiciones y los valores locales, y *g)* el grado de cohesión social y de solidaridad entre las comunidades urbanas. Este último tiene una grave consecuencia: la erosión de los valores morales y el desmoronamiento de las estructuras e instituciones sociales, como la familia o el vecindario, ocasionando que las comunidades sean más vulnerables a la violencia y a la delincuencia urbana.

Las teorías del control y desviación social son de las más influyentes dentro de esta vertiente. De ella se desprende que las acciones de delincuencia se verifican cuando el vínculo del individuo con la sociedad se rompe o se vuelve frágil. La sociedad debe realizar una función de contención social a través de la presión de sus instituciones y mediante una socialización adecuada lograr que los individuos a su vez interioricen una autocontención social. La *teoría del desvío social* sitúa en particular el origen de la violencia y la delincuencia en el desvío de ciertos individuos del sistema de valores culturales imperante en una determinada sociedad.

³ Desde un ángulo psicosocial: Teoría del Modernismo Psicosocial (A. Inkeles; J. Kahl; D. Lerner), la Anomía Individual (L. Srole), el Paradigma del Interaccionismo Simbólico, la Teoría de la Rotulación (H. Becker; E. Lemert) y el Naturalismo de D. Matza.

⁴ Escuela de Ecología Humana de Chicago entre los que encontramos a Park y Burgess.

En este sentido se observa un debilitamiento del orden social, aunque también político, derivado de los cambios producidos en las causas de la violencia en las últimas décadas como la globalización, la pérdida de peso del Estado, la caída de la sociedad industrial y la crisis de la modernidad.

Respecto a la situación actual del Estado, existe un gran consenso en torno a la idea de que cada vez es menos capaz de cumplir sus funciones básicas y que en la práctica la definición weberiana parece ya no responder a las características del Estado contemporáneo.

Particularmente en materia de seguridad pública, existe la sensación en la población de que los crímenes quedan impunes, lo que revela una aguda crisis en las formas de acción de los sistemas judiciales. En razón de esto, el Estado-nación aparece cada vez más como incapaz de velar por la seguridad de los ciudadanos y de proteger sus bienes, tanto materiales como simbólicos, en tanto que la fragmentación cultural contribuye a tornar más débiles las formas de acción del Estado, ya que éste no puede reclamar para sí el monopolio de la identidad cultural de sus ciudadanos.

SEGURIDAD PÚBLICA

Se discute hoy, más que nunca, acerca del significado de la seguridad, sobre las políticas que pueden hacer un mundo con sociedades más seguras, y sobre los factores que causan inquietud, temor e inseguridad a la gente y a los Estados. La inseguridad ciudadana es una mezcla de inseguridades, las propias (complejos, miedos, ansiedades), las externas (empleo precario o nulo, la impotencia ante las injusticias o el no impacto del individuo en la sociedad, la presión consumidora, el dinero como valor único, etcétera) y las victimizadoras (ser víctimas concretas de robos, amenazas, abusos, violaciones, entre otros) (Salinas, 2004).

En el imaginario colectivo creemos que existe una familia, un trabajo, un entorno, ideales. Los esfuerzos de la mayoría de los individuos se invierten en alcanzar estos ideales o por el contrario, huir de ellos de forma agresiva. La tensión entre lo deseado y lo real

genera violencia. Merton destaca como “hipótesis central [...] que la conducta anómala puede considerarse desde el punto de vista sociológico como síntoma de disociación entre las aspiraciones culturalmente prescritas y los caminos socialmente estructurales para llegar a dichas aspiraciones”. A medida que nuestra sociedad se convierte en fabricante de sueños, la frustración no hace más que aumentar la sensación de inseguridad.

Entonces, ¿qué busca protegerse a través de la seguridad pública?, ¿qué significa garantizar la tranquilidad pública y la seguridad del orden público y de sus instituciones, cuyo mantenimiento se encuentra a cargo de organismos del Estado especializados en ello, básicamente policías y tribunales? Por tanto, implica la seguridad interior del Estado (Cornet, 2002).

La seguridad pública es considerada como un bien público y debe ser provista por el Estado, tanto para cumplir con su función esencial de proteger los bienes y la integridad física de las personas, como para que se alcance un nivel de seguridad socialmente eficiente que promueva el desarrollo del país.

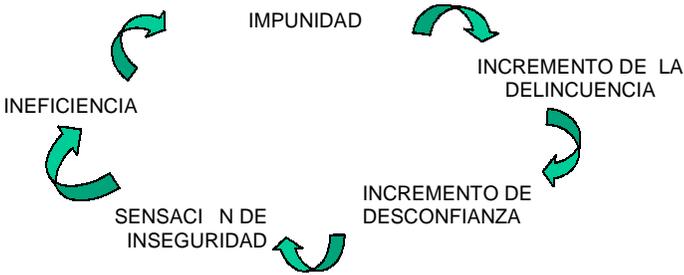
En sentido propio, la seguridad pública, lo mismo que la paz pública y el orden público, son bienes generados por el conjunto de condiciones objetivas impulsadas por el Estado y creadas por el grupo social mismo, con la finalidad de obtener y alcanzar beneficios.

Sin embargo, mayor seguridad pública no es sinónimo de mayores medidas represivas y/o antidelincuenciales; tampoco es proporcional ni se combate sólo con el despliegue de más o menos fuerza policial en las calles.

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES

En México la eficacia de los cuerpos policiacos, ministerios públicos y tribunales para sancionar el delito ha sido muy limitada, en especial a partir de la década de los años noventa, luego del incremento en las tasas nacionales de delincuencia. En el fondo, la inseguridad radica en la impunidad de quienes, debiendo cumplir y hacer cumplir la ley, protegen y alientan la delincuencia.

FIGURA 1. Ciclo de la desconfianza ante la impunidad.



FUENTE: Elaboración propia.

En materia de seguridad pública las prácticas político-administrativas, de coordinación entre los cuadros medios y algunas élites de poder, sufren una fuerte descomposición (Aguilar, 1996). Esto se debe principalmente a la falta de un sistema de administración de justicia eficiente e imparcial; a la débil coordinación entre las dependencias involucradas; a la deficiente actuación del Ministerio Público en la integración de las averiguaciones previas; al incumplimiento de las sentencias de los tribunales; a obstáculos para el acceso a la justicia, especialmente en los estados; y a la falta de una investigación efectiva de las denuncias de corrupción judicial.

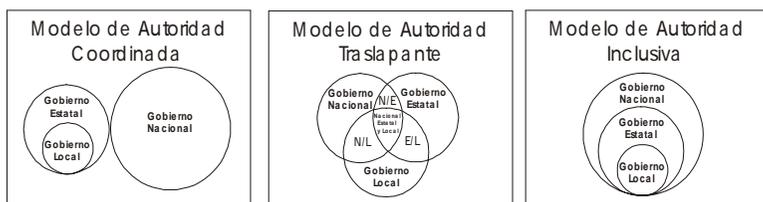
Tal situación sugiere un desorden en el marco de la colaboración intergubernamental.

BASES Y ESTRUCTURAS COMPONENTES DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIGS)

Las estructuras gubernamentales son importantes para la configuración de las pautas de interacción social, asimismo funcionan como indicadores de su conducta y de la política pública según lo señalado por March y Olsen (Agranoff, 1997:136), por lo que identificarlas y observar su comportamiento en el tiempo permite conocer si prevalece la *autoridad coordinada*, planteada bajo un esquema de relaciones autónomas de autoridad nacional y estatal, en donde las dos jurisdicciones tienen esferas separadas de poder y control,

que corresponde al primer modelo de Wright; o de *autoridad inclusiva*, donde predomina la jerarquía dentro de la relación de autonomía de las instituciones gubernamentales, considerándose a los gobiernos locales y estatales como simples apéndices de un poderoso gobierno nacional, que domina un sistema centralizado (segundo modelo); o dentro del tercer modelo, de *autoridad superpuesta o traslapante*, en el que se presentan las relaciones intergubernamentales como una conducta pautada, de manera interdependiente y negociada, entre funcionarios nacionales, estatales y locales; donde el contacto e intercambio entre éstos puede ser simultáneamente cooperativo y competitivo.

FIGURA 2. Modelos de autoridad en las relaciones intergubernamentales.



FUENTE: Tomado de Deil Wright (1997).

ANTECEDENTE JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

En el caso de la seguridad pública podemos encontrar un antes y un después de 1994 en cuanto a sus estructuras y marco jurídico. Estas modificaciones son resultado de la inoperabilidad de sus instituciones, a las cuales se les acusa de que en lugar de atender el problema de la delincuencia, propiciaban situaciones de desconfianza, corrupción y descuido de la profesionalización de sus cuerpos policíacos.

En este sentido, y antes de 1994, se pueden observar estructuras o instituciones encargadas de la procuración, administración de justicia y preventivas, que operaban cada una en su ámbito de competencia; podría señalarse que la forma de operación estaba bajo el

.....

modelo de autoridad coordinada. El marco jurídico que regía las políticas y estrategias de seguridad pública no había ayudado a desarrollar un trabajo coordinado o de conjunto, no permitía impulsar mecanismos de coordinación, determinar lineamientos de acción entre las diversas instituciones de seguridad pública; cada instancia, en su ámbito, manejaba sus propios objetivos y metas bajo una visión parcial.

En principio tenemos el marco de relación y operación de los gobiernos e instituciones bajo el federalismo, que por sus propias características no pueden ser descentralizadas, pero sí operadas en todos los ámbitos para salvaguardar la seguridad y los bienes de la población. En el caso del sistema federal mexicano, la *Constitución Política* observa tres tipos de circunscripciones gubernamentales: la federal, la estatal y la municipal. Esta composición establece la estructuración de los órdenes de gobierno, la composición jurisdiccional territorial de las atribuciones de competencia y autoridad para cada uno de éstos.

Por medio de la conformación del pacto federal, los estados miembros seden atribuciones a una instancia de gobierno superior, sin perder con ello su autonomía y autodeterminación. Es decir, bajo el principio fundamental de éste, la expectativa es la unión de esfuerzos conjuntos para la búsqueda del desarrollo y bienestar común (párrafos 1o. y 2o. del artículo 25 Constitucional), que no significa sometimiento de las partes por un ente superior, sino la conformación de acuerdos entre los órdenes de gobierno.

En el ámbito federal, la Procuraduría General de la República (PGR), por medio de sus representaciones locales, es responsable de la recopilación de evidencias e investigación, los Ministerios Públicos Federales (MPF) integran las averiguaciones previas, además del material probatorio, para que los Juzgados de Circuito evalúen y dictaminen la situación jurídica de los detenidos.

En el ámbito estatal, la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE), mediante los Ministerios Públicos del fuero común (MPC), distribuidos en agencias receptoras y especializadas, se responsabiliza de desarrollar investigaciones, integrar averiguaciones, cumplir con las órdenes de aprehensión y reaprehensión, para

que los Juzgados locales dictaminen la situación jurídica correspondiente.

La prevención de los delitos era exclusividad de los cuerpos de seguridad municipales. Su carácter preventivo sólo consistía en participar en la vigilancia urbana, auxilio y asistencia ciudadana, atención de las denuncias, detención en flagrancia de presuntos sospechosos de algún delito y trasladarlos ante los ministerios del fuero federal o común.

Los ayuntamientos estaban facultados para establecer los Bandos de Policía y Buen Gobierno en sus respectivos municipios, con facultades administrativas exclusivas para la imposición de sanciones por faltas cometidas a los reglamentos de los Bandos, careciendo de facultades o atribuciones para la imposición de penas, papel exclusivo de los órganos jurisdiccionales federal o estatal, por medio de los Ministerios Públicos correspondientes. (Párrafo 1o. del artículo 21 Constitucional).

Las corporaciones como la Policía Federal de Caminos y Puentes, la Policía Fiscal Federal, o incluso el Ejército Mexicano, operaban únicamente para coadyuvar dentro de sus atribuciones jurídicas, y en caso de algún aseguramiento, sólo trasladaban a los detenidos hacia las instancias correspondientes.

LAS MODIFICACIONES AL MARCO DE LAS RELACIONES

El cambio inició en 1994 al recrudecerse el problema de inseguridad, aunado a un sinnúmero de problemas económicos del país, obligando al Estado a buscar las medidas necesarias para cumplir con las demandas ciudadanas de seguridad pública. Es entonces que se promueven una serie de modificaciones y se establece la necesidad de mantener una relación coordinada entre instancias de seguridad pública; al final de 1994 se reforma el artículo 21 de la Constitución, así como la ley reglamentaria de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad en diciembre de 1995 y se establece un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

Previo a la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se constituyó como órgano superior de coordinación el Consejo

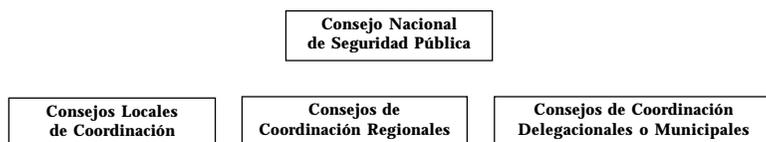
Nacional de Seguridad Pública del SNSP, quedando establecida la figura de Secretario Ejecutivo. Dicho consejo lo integra el Secretario de Gobernación, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, los gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y un secretario técnico. Las funciones de éste consisten en elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del Consejo; coordinar el servicio nacional de apoyo a la carrera policial y las instituciones nacionales de formación de las policías; administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Nacional, así como recabar todos los datos que se requieran; formular sugerencias a las autoridades competentes para que las instituciones de seguridad pública de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones; promover, por conducto de las instituciones de seguridad pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes; tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la seguridad pública; realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública; y además coordinar acciones entre las policías federales preventivas.

Asimismo, podemos observar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ya se reconoce que las políticas y estrategias de seguridad pública no habían sido las más adecuadas para impulsar los mecanismos de coordinación ni para determinar los lineamientos de acción entre las diversas instituciones de seguridad pública. Para lo cual se conforma el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, estableciéndose como el principal elemento de coordinación programática para que los tres órdenes de gobierno unieran esfuerzos con la finalidad de abatir las incidencias delictivas, proporcionar mayor seguridad a las personas, sus bienes y sus derechos, dando respuesta a una de las demandas más sentidas de la población.

RECONFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES

Bajo el esquema de operación coordinada se establecen instancias entre los distintos órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, tales como el Consejo Nacional de Seguridad Pública, los Consejos Locales de Coordinación, los Consejos de Coordinación Delegacionales o Municipales, y los Consejos de Coordinación Regionales. El objetivo de éstos es permitir que a niveles locales o regionales se puedan instrumentar acciones que luego se subirán al seno del Consejo Nacional, sin que esto demerite la operación de una u otra instancia.

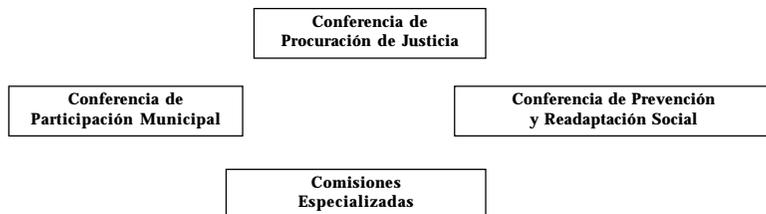
FIGURA 3. Instancias superiores de coordinación.



FUENTE: Elaboración propia.

Asimismo, con objeto de que se instrumenten acciones no sólo regionales, sino específicas, se establecen los espacios por medio de los cuales se llevará a cabo la coordinación en diversas áreas: la Conferencia de Prevención y Readaptación Social, la Conferencia de Procuración de Justicia, la Conferencia de Participación Municipal, y las Comisiones Especializadas necesarias.

FIGURA 4. Espacios de coordinación.



FUENTE: Elaboración propia.

Se determina a las autoridades para llevar a cabo las funciones de seguridad pública: la Policía Preventiva o Policía Municipal, el Ministerio Público y los Tribunales Penales. Éstas últimas se dividen en fuero común y federal. En el primero encontramos los Juzgados de Primera Instancia del Ramo Penal, los Tribunales Unitarios y el Tribunal Superior de Justicia o Supremo Tribunal de Justicia. En el fuero federal están los Juzgados de Distrito, los Tribunales Unitarios de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito.

Las autoridades responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores son los directores, alcaldes, guardias y custodios, tanto de los centros de readaptación social, como de los destinados a menores infractores. Y los encargados de proteger las instalaciones y servicios estratégicos del país serán todas las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente en materia de seguridad pública.

La misma Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, incorpora dos instrumentos de coordinación para la integración del SNSP. El primero, comprendido por el Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, elemento básico en la formación de los integrantes de las instituciones policiales y en el logro de su dignificación. El segundo instrumento, es el Subsistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública, el cual se integra con la captura, suministro, intercambio y sistematización de información. Dicho subsistema lo componen diversos registros, como el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, el Registro Nacional de Armamento y Equipo, la Estadística de Seguridad Pública y la Información de Apoyo a la Procuración de Justicia.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) se transformó en el instrumento del Estado mexicano, mediante el cual el problema de la seguridad pública podía ser analizado bajo una perspectiva global.

Dentro del marco del SNSP y reconociendo la obligación del Estado de proporcionar un entorno libre a la amenaza de la delincuencia, ya que no puede sólo limitarse al acto coercitivo de la sanción

del delito, se crea la Policía Federal Preventiva, integrándose el 30 de noviembre de 2000. Esta tendrá autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, tendrá por ámbito de competencia el territorio nacional, exclusivamente en lo que se refiere a la materia federal, todas las zonas federales y fronterizas, parques nacionales, instalaciones hidráulicas, inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación. Sin embargo, la responsabilidad de la institución estará fijada para evitar, dentro de las áreas e instalaciones federales, la comisión de delitos federales; pero si se cometieren y practicase alguna detención en flagrancia, su deber será entregar a los presuntos responsables al Ministerio Público de la Federación.

Asimismo, para fortalecer la función preventiva, se integra al Sistema Nacional de Seguridad Pública a diversas dependencias de la Administración Pública Federal, como las Policías de Migración, Federal de Caminos y Fiscal Federal, mismas que cambian su organización, estructura y dependencia.

Con ello encontramos que el gobierno federal reduce a tres el número de corporaciones policiacas con las que cuenta: la Policía Judicial Federal, dependiente de la PGR; la Policía Federal Preventiva, dependiente de la Secretaría de Gobernación y posteriormente al SNSP y la Policía Fronteriza (Grupo Beta), dependiente del Instituto Nacional de Migración (Inami) con funciones preventivas y de vigilancia de las franjas fronterizas.

EL IMPACTO DE LAS MODIFICACIONES EN EL MARCO ESTATAL Y MUNICIPAL

Una vez estructuradas las acciones e instancias federales, se observa que los gobiernos estatales adquieren, con base en diversos artículos constitucionales, facultades jurisdiccionales a través de la regla de exclusión plasmada en el art. 124, con el establecimiento de la división de poderes en los estados en el art. 116, y el reconocimiento a su régimen interno por medio del art. 41. El Poder Legislativo de cada estado tiene la facultad de conformar la legislación local que estructurará el marco jurídico-normativo de operación de

las instituciones locales, así como de su relación con la población dentro de su jurisdicción territorial, sin contravenir lo expuesto dentro del pacto federal y las legislaciones que de ella emanen.

La competencia jurisdiccional de los gobiernos estatales está delimitada por lo no expresado dentro de la fracc. 1-A del art. 104 Constitucional, que establece la competencia jurisdiccional federal a razón de: “Todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.”

En lo que respecta al municipio, el inciso *h)* de la fracc. III del mismo artículo, estipula la seguridad pública, la policía preventiva municipal y tránsito, como funciones y servicios públicos de los cuales es responsable; en concordancia con el art. 21 Constitucional que la define como una función compartida con la federación y el estado, pero acotada dentro de las competencias respectivas de cada uno. Asimismo, se define la observancia de las leyes federales y estatales por parte del municipio, sin perjuicio de su competencia constitucional. Resulta relevante si consideramos que dentro de las facultades del municipio, la fracc. II del art. 115 Constitucional establece el “...aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos y circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organice la administración pública municipal, regule las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”. Asimismo, la fracc. VI del art. 115 Constitucional establece que la policía preventiva municipal acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita, en aquellos casos en que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; asimismo, el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida, habitual o transitoriamente.

A la administración municipal se le otorga la facultad, en sentido general, de conformar su propia corporación policiaca, la cual estará a cargo del Presidente Municipal en los términos del reglamento correspondiente.

Para el caso particular de los municipios de Baja California, el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado establece que los Bandos de Policía y Buen Gobierno expedidos por los ayuntamientos deberán contener "...aquellas disposiciones relativas a los valores protegidos en la esfera del orden público, en lo que se refiere a la seguridad general, ...la propiedad y el bienestar colectivo, y el ámbito que protege la integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y disfrute de propiedades particulares, así como la integridad moral del individuo y la familia".

El art. 138 estipula que los reglamentos municipales deberán observar sanciones y el art. 143 establece que las normas que contengan los Bandos, Reglamentos y otras disposiciones municipales, deberán ser generales y obligatorias en el ámbito municipal, y su aplicación e interpretación corresponde a las autoridades municipales.

En este sentido, la Policía de Seguridad Pública Municipal será responsable del servicio de seguridad pública y tránsito, procurando proporcionar las condiciones necesarias para salvaguardar la integridad física, moral y patrimonial de los habitantes del municipio a fin de que puedan ejercer los derechos que la Constitución garantiza, procurando dar cumplimiento a los mandamientos del Bando de Policía y Gobierno y demás disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento.

FIGURA 5. Instituciones de seguridad pública de los tres ámbitos.

Federal	Estatal	Municipal
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) Policía Federal Preventiva Policía de Federal de Caminos • Procuraduría General de la República (PGR) Agencia Federal de Investigación (AFI) • Instituto Nacional de Migración (Inami) Grupo BETA 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Seguridad Pública Policía Estatal Preventiva • Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) Policía Ministerial 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Seguridad Pública Municipal (Mexicali, Ensenada, Tecate y Rosarito) Policía Preventiva y Policía de Tránsito • Secretaría de Seguridad Pública Municipal Tijuana Policía Preventiva y Policía de Tránsito

FUENTE: Elaboración propia.

BAJA CALIFORNIA Y SU LEGISLACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Baja California ya había realizado lo propio desde 1989 en torno a la dinámica local de la seguridad pública; no obstante que las modificaciones planteadas en 1994 le permitieron mejorar las relaciones con los tres ámbitos de gobierno.

La legislación relacionada con la seguridad pública, en términos de la administración y procuración de justicia antes de 1994, era:

- Código Penal para el Estado de Baja California (1989).
- Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California (1989).
- Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California (1989).
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California (1989).
- Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California (1991).
- Ley de Ejecuciones de Sanciones y Medios de Seguridad para el Estado de Baja California.
- Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio del Estado de Baja California (1981).
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California (1989).
- Ley del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Baja California (1989).
- Ley del Indulto para los Reos del Fuero Común del Estado Libre y Soberano de Baja California (1960).
- Ley para Menores Infractores en el Estado de Baja California (1993).
- Ley de Depósitos Constituidos en Materia de Procedimientos sobre Menores Infractores del Estado de Baja California (1981).

En 1996, el gobierno del estado de Baja California incorporó en su agenda las facultades concurrentes con la federación en materia

de seguridad pública, constituyendo el Consejo Estatal de Seguridad Pública como organismo permanente de coordinación con las autoridades federales y municipales, e impulsando la conformación de instancias homólogas en cada uno de los ayuntamientos del estado.

Durante 1997 la administración estatal presenta el Plan Estatal de Seguridad Pública y se crea la Secretaría Jurídica y de Prevención Social como dependencia encargada de las funciones de justicia, readaptación social y seguridad pública. Esta dependencia asumió las funciones de prevención y readaptación social, defensoría de oficio y asesoría jurídica, así como brindar consejo jurídico al Gobierno del Estado y de coordinar el Sistema Estatal de Seguridad Pública.

En 1998 se modificó la Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación del Estado para suplir lagunas jurídicas y actualizar el marco legal de las funciones y dependencias encargadas de la prevención del delito, la procuración de justicia y la readaptación social.

Se firma el Convenio de Coordinación entre la Federación, Estado y los Municipios en Materia de Coordinación, por medio del cual las autoridades estatales y municipales tendrían acceso a los recursos financieros e instrumentos del Plan Nacional de Seguridad Pública a través del SNSP.

Asimismo, se instaló el Consejo Regional de Seguridad Pública integrado por las autoridades de Sonora y Baja California, con la finalidad de unir esfuerzos para combatir la delincuencia mediante la coordinación, planeación y supervisión de las políticas en materia de seguridad pública.

Ese mismo año fue aprobada por el Congreso del Estado una nueva Ley Orgánica para la Procuraduría General de Justicia de Baja California, en la cual se establece la reestructuración de esta dependencia y, en especial, las funciones de la Policía Judicial del Estado, que se transforma en Policía Ministerial. En 1999 se aprueba el nuevo Reglamento a la Ley que establece la nueva estructura orgánica y funciones de la dependencia, así como las facultades y responsabilidades de las unidades administrativas que la integran.

En ese mismo año es aprobado y publicado por el Congreso Local el Reglamento de Correctivos Disciplinarios para los Agentes de la Policía Ministerial y el Reglamento del Consejo de Honor y Justicia de la institución.

En el campo de la prevención, también en 1999 se conformó el Comité Estatal de Prevención del Delito, con los objetivos de coordinar los esfuerzos de las diversas dependencias de los tres órdenes de gobierno en la entidad en aras de evitar la incidencia delictiva, particularmente en lo que se refiere al consumo de drogas, enervantes, psicotrópicos y estupefacientes.

En observancia a los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y al Plan Estatal de Desarrollo 1996-2001, se constituyó el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública con el propósito de integrar a las autoridades responsables de la seguridad pública y representantes de la sociedad. Con ello, se establece un espacio de participación para la ciudadanía, en términos del diseño de las políticas en materia de seguridad pública en la entidad.

Durante el 2000, los esfuerzos se centraron en gran medida hacia la consolidación de convenios y acuerdos intergubernamentales, tanto con los estados que integran la región noroeste del país, como con los estados vecinos de California y Arizona en Estados Unidos de América.

En el 2001 es publicada la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, en donde se modifica la denominación de la Secretaría Jurídica y Prevención Social a la de Secretaría de Seguridad Pública.

En forma complementaria, se conforma la Policía Estatal Preventiva (PEP), en noviembre de 2001, la cual se constituye como una instancia intermedia entre las encargadas de los procesos de investigación para la procuración de justicia y las responsables de la prevención de los delitos.

Asimismo, es publicada una nueva reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, a efecto de incorporar en su art. 6o. relativo a la definición de las instancias auxiliares del Ministerio Público, una fracción en donde se incorpora a los cuerpos de seguridad estatal y a las autoridades investigadores de

los demás estados y la federación, en los términos de los convenios de cooperación que se celebren.

MARCO DE COLABORACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Dentro del marco del federalismo, y de manera particular en las políticas de seguridad pública, vemos inmersas las relaciones intergubernamentales (RIGs), instrumentadas bajo una relación de interdependencia entre los tres órdenes de gobierno y sustentadas bajo el principio de negociación, soportado con la reglamentación del art. 21 Constitucional, por medio de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Estas bases de coordinación contienen una visión integral al incluir no sólo las tareas de prevención de delitos y procuración de justicia, como la de administración de justicia y la aplicación de penas, sino que ahora incorpora la prevención del delito como una atribución compartida por los tres órdenes de gobierno, que antes sólo estaba delimitada a los municipios, cumpliendo con uno de los rasgos distintivos marcados por Wright, trascender las pautas de actuación gubernamental (citado en Agranoff, 1997:127).

Es decir, este nuevo concepto de seguridad pública involucra la participación de los tres órdenes de gobierno en un esfuerzo conjunto y de coordinación, permitiendo establecer parámetros de intervención de cada uno de éstos mediante la conformación de acuerdos o convenios de coordinación entre las instituciones encargadas de la materia.

Ello no se contrapone con la distinción de las atribuciones jurisdiccionales de cada orden de gobierno, dado que el artículo 21 Constitucional establece que la función de la seguridad pública estará a cargo de los tres ámbitos de gobierno respetando sus competencias; dicha función habrá de realizarse de manera coordinada. Prevalece el principio de soberanía y autonomía de los estados hacia el interior de su demarcación territorial y jurisdiccional, como base fundamental del pacto federal; como el principio de una función compartida por éstos, que pese a reconocer el respeto a las

competencias de cada uno, los ubica en una posición de iguales dentro de una relación de interdependencia.

En este sentido es como vemos la operatividad de las RIGs y en donde adquieren una connotación que va más allá del significado del concepto de *federalismo*, el cual destaca primordialmente las relaciones estatales-nacionales; reconociendo las relaciones locales-nacionales, locales-estatales e interregionales; es decir, el concepto de relaciones intergubernamentales abarca todas las combinaciones de relaciones entre las unidades de gobierno del sistema federal.

CONCLUSIÓN

Una de las graves situaciones que ha sufrido el país es la falta de coordinación entre instituciones; el marco jurídico no permitió durante mucho tiempo la cooperación, las reglas impedían abarcar más allá de los límites establecidos y cuando éstas se extendían en el ámbito territorial, los mismos lineamientos jurídicos bloqueaban la posibilidad de cumplir con la ley. Esto y una serie de problemas económicos, de crecimiento poblacional, de migración, dieron pauta al incremento delictivo, el cual rebasó las expectativas en la década de los noventa. Es hasta finales de 1994 que inician las modificaciones al art. 21 Constitucional, y al art. 115 principalmente, lo cual permitió sentar las bases jurídicas, operativas y estructurales de las instituciones a cargo de la seguridad pública para impulsar los mecanismos de coordinación, para determinar los lineamientos de acción entre las diversas instituciones de seguridad pública y reorganizar las relaciones intergubernamentales, permitiendo con ello que se pasara a operar bajo el modelo de autoridad superpuesta de Wright.

Se integraron acciones que sentaron las bases para la creación de sistemas de información sobre seguridad pública con captura, suministro, intercambio y sistematización de la información acerca de seguridad pública de cada una de las instancias involucradas. Esto ha permitido elaborar diagnósticos confiables con base en los registros oficiales, elaborar programas preventivos y operativos,

así como dar seguimiento y evaluar las acciones de los programas y las corporaciones relacionados con la seguridad.

Se empieza a trabajar en torno a las conferencias, en donde los secretarios de Seguridad Pública y los procuradores de Justicia instrumentan programas y acciones regionales y específicos, con objeto de atender la dinámica delictiva en forma conjunta. Asimismo, interactúan con el Consejo de Seguridad Pública y se mantiene una dinámica que se hace extensiva a todos los estados.

Esto es sólo el primer paso, el sustento de un marco jurídico y la reestructuración de la organización acorde a una realidad imperante, pero queda pendiente fortalecer acciones tales como modificaciones en el sistema de otorgamiento de recursos, en donde los estados y municipios tengan posibilidades de asignarlos con base en programas locales o regionales, a su capacidad administrativa y operativa, bajo sistemas de seguimiento de programas, con mejor control sobre los resultados, manteniendo la flexibilidad del sistema de Relaciones Intergubernamentales (RIGS), pero sobre todo de la gestión intergubernamental que desde el municipio, sin menoscabo de la soberanía estatal y federal, pudieran implementarse y propiciar tanto la administración como la operación de las instituciones encargadas de la seguridad pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, Robert. 1997. "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Alianza Universidad Textos, Madrid.
- Aguilar Villanueva, Luis F. 1996. "Estudio introductorio", *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Carranza, Elías. 1997. "Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina", en *Delito y seguridad de los habitantes*, Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea, México.

- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. 2002. "La seguridad pública en México", *Revista Entorno*, núms. 166, 167 y 168, septiembre-noviembre, México.
- Cooper, Doris. 2000. *Nichos etiológicos y características de la delincuencia urbana y rural mapuche y no-mapuche en Chile*. Libros electrónicos, versión digital, www.rehue.csociales.uchile.cl/personales/dcooper/c00.htm
- Cornet, Prat Joan. 2002. "Inseguridad ciudadana: la psicología del miedo", Biblioteca de ideas, *Revista Gobernanza y Seguridad Sostenible*, España, 17 de diciembre. IISN 1695-1115. Versión digital. www.iigov.org/seguridad/
- Dammert, Lucía y Alejandra Lunecke. 2001. *Victimización y temor en Chile. Revisión teórico-empírica en doce comunas del país*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Serie Estudios, Chile.
- Del Castillo, Arturo. 2001. *El soborno: un marco conceptual para su análisis*, vol. 10, CIDE.
- Garrido, Vicente, Per Stangeland y Santiago Redondo. 1999. *Principios de criminología*, Tirant, "Criminología y Educación Social", Serie Mayor, España.
- Gould, Peter. 1987. "Pensamientos sobre la geografía", *Cuadernos críticos de geografía humana*, año XII, núm. 68, marzo.
- Harvey, David. 1976. "Teoría revolucionaria y contrarrevolucionaria en geografía y el problema de la formación del ghetto", *Cuadernos Críticos de Geografía Humana*, Universidad de Barcelona, año I, núm. 4, julio, España.
- Houed, V. Mario. 1998. "Algunos aspectos importantes en el estudio y aplicación de la teoría del delito", Ciencias Penales, *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*, año 10, núm. 15, diciembre, Costa Rica.
- Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (Unicri). 1995. *Criminal Victimization of the Developing World*.
- Mackinson, Gladis. La promesa de la sociología: mitos y realidades de la drogadicción. Disponible en *Cuadernos de Bioética*. Versión digital, sección Doctrina ISSN 0328-8390. www.cuadernos.bioetica.org/

- Mascott Sánchez, María de los Ángeles. 2003. "Seguridad pública: incidencia delictiva y sensación de inseguridad". Versión digital. www.cddhcu.gob.mx/cesop/boletines/no2/3.PDF. Julio.
- Mejía Lira, José. 1999. "La importancia de las redes inter e intragubernamentales", *Gaceta Mexicana*, núm. 62, abril, INAP, México.
- Mir, Nacis. 2002. "¿Se desbordan los riesgos? Ley del desbordamiento del riesgo. Gubernamentalidad y seguridad sostenible". Agosto de 2002. Versión digital. www.iigov.org/seguridad/?p=6_04/7.
- Prociuk, E. Gustavo. "Derecho Penal-Parte especial". Versión digital. www.derechoargentino.com.ar. Agosto de 2003.
- Ramos García, José María. 1999. "Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: una agenda para la toma de decisiones político-administrativas", *Gaceta Mexicana*, núm. 62, abril, INAP, México.
- Riella, Alberto. "Violencia y control social: el debilitamiento del orden social de la modernidad". Versión digital. <http://arje.hotusa.org/socioart.htm>.
- Salinas Escobar, Mauricio y Loreto Hoecker. 2004. "La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad humana", Biblioteca de ideas, *Revista Gobernanza y Seguridad Sostenible*, núm. 15, febrero, España. IISN 1695-1115. [Versión digital] www.iigov.org/seguridad/
- Subirats, Joan. 1994. "Razones para un cambio de perspectiva en el estudio de la administración pública. El análisis de las políticas públicas", en Joan Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración*, MAP, España.
- Vértiz Galván, Miguel Ángel. 2001. "El combate a la corrupción en los trámites administrativos", *Gestión y Política Pública*, Vol. 09, CIDE, México.
- Wright, Deil. 1997. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México.

Artículo recibido en febrero de 2004

Artículo aprobado en abril de 2004