

# POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA EN LA REFORMA AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL Y SU LEY REGLAMENTARIA: UN NUEVO MODELO POLICIAL

MARCO ANTONIO VÁZQUEZ ROSALES\*

## Resumen

Las reformas hechas a la Constitución, representan un nuevo modelo de políticas de seguridad pública, pero únicamente en lo que hace a la seguridad pública preventiva, inaugurando como política pública un nuevo modelo policial; la política preventiva penal en México, está basada en la participación del Gobierno con la sociedad.

The reforms done to the Constitution, represents a new model of public security policies, but only related to the preventive public security, inaugurating as public policy a new police model; the penal preventive policy in Mexico, is based on the participation of the Government with the society.

El ente público que tiene la potestad y jurisdicción para el ejercicio de la seguridad pública es el Estado. Esta facultad es propia de su función, pues el mismo se define como: Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.<sup>1</sup> Por ende, la seguridad es un valor esencial del Estado, su principio y su fin. La seguridad y protección que brinda el Estado a los individuos, lo es tanto en su vida, como en su familia, persona, derechos y patrimonio, generando la certeza social de que las personas se encuentran protegidas, sin correr riesgo de peligro o de sufrir algún daño.<sup>2</sup>

---

\* Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Policía Federal Preventiva.

<sup>1</sup> Pina de Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 31a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 276.

<sup>2</sup> Peñaloza, José Pedro y Garza Salinas, Mario A., *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas y UNAM, 2002, p. 125.

Por seguridad pública se entiende la función a cargo del Estado, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos (artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

Para alcanzar los fines de la seguridad pública, el Estado desarrolla políticas para ser llevadas a cabo por las autoridades que lo componen, según sus diversos ámbitos de competencia.

Carlos Ruiz nos dice que la política pública se define como parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida.<sup>3</sup>

En el contexto de las políticas públicas, encontramos la política criminal del Estado, la cual tiene como función primordial la lucha contra el delito, para lograr la vida ordenada en comunidad, la que realiza previniéndolo y/o reprimiéndolo. Para ello, por tanto, diseña y utiliza medidas de prevención general y especial y/o de represión; las que, a su vez, pueden ser de carácter no penal o de carácter penal.<sup>4</sup> En su más precisa concepción, la seguridad pública comprende el combate al delito y al delincuente con objeto de que a aquel que cometa conductas antisociales se le aplique una sanción.<sup>5</sup> La evolución de la política de seguridad pública en México, es resultado de un proceso de reestructuración integral que inició en la década de los años ochenta, como respuesta a los problemas surgidos por los cambios sociales que venían ocurriendo desde la década anterior.\*\*

La inseguridad pública se agudizó con la crisis económica de 1994, momento en que el marco legal existente resultó insuficiente para buscar su solución. Lo anterior dio pie a una reforma en el ámbito de la seguridad pública, que en el año de 1994 se concretó en la reforma de 27 artículos de la Constitución Federal relativos a la materia. Es en esta fecha cuando la

---

<sup>3</sup> Ruiz Sánchez, Carlos, *Manual para la elaboración de políticas públicas*, reimp. 2002 de la 1ª ed., de 1996, México, Plaza y Valdéz, 2002, pp. 13-15.

<sup>4</sup> Moreno Hernández, Moisés. "Dogmática Penal y Política Criminal". Ponencia presentada en el Coloquio Internacional "La Ciencia Penal y la Política Criminal en el Umbral del Siglo XXI, INACIPE, México, 1996.

<sup>5</sup> Garay Maldonado, David, "La seguridad pública en México", pp. 635-657, en Fernández Ruiz, Jorge (coordinador). *Memoria del Congreso Internacional de culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005, p. 635.

\*\* En efecto, desde los años setenta entró en crisis el llamado modelo de Estado benefactor, con lo cual la sociedad mexicana entró en una fase de transformaciones que alteraron la composición tradicional que la caracterizaba desde los años treinta. El deterioro en los niveles de bienestar repercutió drásticamente en el incremento de la delincuencia, la agudización del delito, y el surgimiento de nuevas formas criminales, como el narcotráfico y la delincuencia organizada, como lo muestran los índices estadísticos en la materia Colección Editorial del Gobierno del Cambio. Estado y Seguridad Pública, Secretaría de Seguridad Pública/Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 19.

seguridad pública se incorporó en el texto constitucional como una función explícita del Estado.<sup>6</sup>

A partir de las reformas constitucionales de 1994 y 1995, la seguridad pública inicia una nueva etapa con una política homogénea en todo el territorio nacional, como quedó fundamentado en los artículos 21, 73 fracción XXIII, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La integración de la seguridad pública en la Constitución Federal, evidenció que ante el problema del incremento del delito, del delincuente y de la delincuencia, era necesario un nuevo marco jurídico y un sistema que pudiera garantizar de manera permanente la protección de las personas y de sus bienes.

Se da continuidad a la reforma para incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la seguridad pública como un asunto prioritario del Estado. En 1995 se constituye el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y se expide la Ley que Establece las Bases de Coordinación del SNSP; se activa la Coordinación entre los tres niveles de gobierno; y se integra el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Por otro lado, en 1998 se creó la Policía Federal Preventiva.

A pesar de las reformas antes mencionadas, para el año 2000 el balance que arrojó la evaluación de los resultados obtenidos en el cumplimiento de los fines de la seguridad pública fue desfavorable; en tanto el lado contrario —el delito, el crimen y la delincuencia—, no sólo se incrementó, sino que se diversificó y se intensificó, adquiriendo tales proporciones que las instituciones de seguridad pública quedaron completamente rebasadas. Ante este saldo tan desfavorable, la Administración del Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quezada, dio inicio a un proceso de transformación estructural de las instituciones para poder dar respuesta al problema de la inseguridad.

Fue así como, para combatir con eficacia el problema, en el año 2000 el Ejecutivo Federal creó la Secretaría de Seguridad Pública, y se le quitaron a la Secretaría de Gobernación las funciones de policía que tenía desde 1989. El objetivo fue diseñar una política con una visión integral y sistemática, entre lo cual se destaca el crear una nueva estructura policial unificada.\*\*\*

---

<sup>6</sup> Ramírez Marín, Juan, *Seguridad Pública y Constitución*, México, Ed. Porrúa-Facultad de Derecho Universidad Anáhuac, 2003, Introducción p. XI.

\*\*\* La Agencia Federal de Investigaciones (AFI), se creó el 1º de noviembre de 2001 en la Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal (PJF) Este último órgano cumplía la función de auxiliar al Ministerio Público Federal de la Procuraduría General de la República (PGR). La falta de eficacia de la PJF en el cumplimiento de su función como auxiliar del Ministerio

Finalmente, la política de seguridad pública en México adquirió un nuevo perfil, plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, el cual en lo relativo establecía:

ARTÍCULO 21. (...) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

La ley reglamentaria de este artículo era la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGEBCSNP), quien en su artículo 3 establecía la función, los fines, medios, y autoridades responsables de la función de seguridad pública:

ARTÍCULO 3o. Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

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

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

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión

---

Público en la investigación y persecución del delito, se debía a problemas de corrupción, violación de derechos humanos, falta de capacitación, duplicación de cadenas de mando, imagen negativa de la institución, la impunidad; así como ante el creciente incremento de los problemas de la delincuencia, el delito y el delincuente, entre otros más, el gobierno federal decidió reestructurar la PGR. La PJJ era un órgano dedicado a tareas reactivas más que preventivas. Para abandonar este viejo esquema basado en el combate a la delincuencia, el gobierno federal decide crear la AFI como una policía investigadora basada en métodos científicos, tácticas policiales, procedimientos estratégicos, ética policial, legislación, respeto a los derechos humanos, informática, con integrantes con un perfil profesional que garantizara eficiencia y eficacia en el combate a las estructuras delincuenciales, que basa su actuación en sistemas, procedimientos y una lógica organizacional. Además, la Oficina Central Nacional de INTERPOL-México, que anteriormente trabajaba de forma independiente, fue integrada a la estructura orgánica de la AFI.

preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

Finalmente en el artículo 21 constitucional y en su ley reglamentaria, se incluyeron las políticas nacionales de seguridad pública, a saber: es una función del Estado en sus tres niveles de gobierno; la seguridad pública es un concepto integral que comprende la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor; la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, para formar un sistema nacional de seguridad pública. Por otro lado, se enuncian los principios que rigen la actuación de las instituciones policiales.

No obstante, durante el sexenio presidencial de Vicente Fox (2001-2006), el problema de la inseguridad no disminuyó, por el contrario, se incrementó al grado en que el 27 de junio de 2004, en la ciudad de México, se llevó a cabo la marcha ciudadana en contra de la inseguridad, convocada por distintas organizaciones de la sociedad civil. Lo anterior evidenció el fracaso nacional de las políticas de seguridad pública del modelo vigente.

En busca de solucionar el problema de la inseguridad pública en México, en el siguiente sexenio 2007-2012, el Presidente de la República, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, dio inicio a una reforma en la materia, comprendida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Sectorial de Seguridad Pública (PSSP), la reforma al artículo 21 constitucional, y la creación de la Ley General de Seguridad Pública (LGSP). La pregunta que surge es: ¿si con esta reforma se continúa el paradigma de seguridad pública iniciado en 1994 y continuado por el Presidente Vicente Fox Quezada?, o ¿si estamos en presencia de un nuevo modelo de seguridad pública?

En el citado plan se establecen como políticas de seguridad pública, las siguientes: Prevención del delito; Cuerpos policíacos y Participación ciudadana. Estas políticas son resultado del diagnóstico presentado en el propio plan, el cual señala que la encuesta nacional sobre inseguridad urbana del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, A. C. (disponible en: [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)) publicada en 2006, reportó que en promedio, uno de cada cuatro habitantes de las ciudades ha sido víctima de por lo menos algún delito durante su vida. En este sentido, la percepción de la ciudadanía muestra que más del 50% de la población encuestada considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida.

Ante esta problemática, se dice en el PND que se mejorará sustancialmente la calidad de la seguridad pública iniciando con la modernización

y fortalecimiento de los cuerpos policiales, pues a la fecha los problemas que presentan son irresolubles en el marco legal existente. En el mismo tenor, el PSSP expresa que esta reforma es ineludible.

La política nacional de seguridad pública desarrollada en ambos instrumentos programáticos, se concretaron en la reforma al artículo 21 constitucional llevada a cabo en junio de 2008, con la consiguiente derogación y creación de una nueva ley reglamentaria, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), el 2 de enero de 2009.

ARTÍCULO 21 (...) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto de los derechos reconocidos en esta Constitución.

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

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos (...)
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Comparando el anterior modelo y las reformas mencionadas, extraeremos las políticas nacionales de seguridad pública que permitirán respon-

der a nuestra pregunta: ¿si estamos frente a un nuevo modelo de seguridad pública?, o ¿las reformas dan continuidad al modelo vigente?

1. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias (artículo 21 constitucional anterior).

**Reforma:** La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

2. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez (artículo 21 constitucional anterior).

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

3. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública (artículo 21 constitucional anterior).

**Reforma:** *El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno* deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Reforma:** La coordinación en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, será el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública (artículo 4 nueva LGSNSP).

4. Los fines de la seguridad pública son: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos (artículo 3 de la LGEBCSNSP).

**Reforma:** Los fines de la seguridad pública son: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos (artículo 2 nueva LGSNSP).

5. Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor (artículo 3 de la LGEBCSNSP).

**Reforma:** La seguridad pública comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala (reforma artículo 21 constitucional).

**Reforma:** La seguridad pública comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 2 nueva LGSNSP).

6. El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad (artículo 3 de la LGEBCSNP).

**Reforma:** El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas (artículo 2 nueva LGSNSP).

7. La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley (artículo 3 de la LGEBCSNP).

**Reforma:** La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de *las Instituciones Policiales*, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley (artículo 3 nueva LGSNSP).



La reforma al artículo 21 constitucional y su nueva ley reglamentaria, agregan lo siguiente:

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

LGEBCSNSP: Procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales (artículo 10 Materias de coordinación, LGEBCSNSP).

9. **Bases mínimas del SNSP:** *Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.*

LGEBCSNSP: Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas (artículo 10 de la LGEBCSNSP).

10. **Bases mínimas del SNSP:** *El establecimiento de las bases de datos criminalísticos.*

LGEBCSNSP: Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública (artículo 10, de la LGEBCSNSP).

11. **Bases Mínimas del SNSP:** *La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.*

Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública (artículo 7 nueva LGSNSP).

LGEBCSNSP: Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley (artículo 9 de la LGEBCSNSP).

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

LGEBCSNSP: Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables (artículo 8 LGEBCSNSP).

13. **Bases mínimas del SNSP:** *Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.*

LGEBCSNSP: Las propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto (artículo 10, Materias de coordinación, LGEBCSNSP).

De la comparación hecha, la conclusión que extraemos es que las reformas en materia de seguridad pública atañen únicamente a la seguridad pública preventiva, cumpliendo lo señalado por el PND, en el cual se subraya que las reformas para enfrentar el problema de la inseguridad en México, iniciarán con la modernización y fortalecimiento de los cuerpos policiales, a saber:

1. Las instituciones de seguridad pública se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto de los derechos humanos;
2. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la Seguridad Pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
3. La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las instituciones policiales;
4. La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública;
5. Las instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional;
6. El establecimiento de las bases de datos criminalísticos; y,
7. Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

De acuerdo a lo anterior, afirmamos que efectivamente las reformas hechas a la Constitución, representan un nuevo modelo de políticas de seguridad pública, pero únicamente en lo que hace a la seguridad pública preventiva, inaugurando como política pública un nuevo modelo policial.

Por política de prevención del delito, se entiende el conjunto de subsistema encaminado a resolver una situación crítica de peligro.<sup>7</sup> El fin de la política de prevención del delito es buscar que los núcleos de la sociedad mejoren su calidad de vida. Opina Brucet Anaya, que en México la política preventiva penal, está basada en la participación del Gobierno con la sociedad, lo que se ha dado en llamar modelo democrático de prevención del delito.

---

<sup>7</sup> Brucet Anaya, Luis Alfonso, *El crimen organizado: origen, evolución, situación y configuración de la delincuencia organizada en México*, México, Porrúa, 2001, p. 739.