

## **Un modelo para la seguridad interior.**

Rubén Fernández Lima

La desobediencia a las reglas de convivencia comunitaria, la presencia de conductas violentas en todos las latitudes del país y sectores de la sociedad, la trasgresión de las garantías fundamentales y el crimen sin castigo, son manifestaciones que muestran la dificultad del Estado para regularse, hacerse obedecer y preservar los derechos y las libertades de las personas y la sana coexistencia.

Al revisar las causas y factores que afectan o determinan la ingobernabilidad del país, encuentra sentido la necesidad de replantear nuestro sistema federalista y ampliar y fortalecer las facultades de los gobiernos locales, esto es; rediseñar las instituciones que dan sentido y certeza a la cosa pública para alcanzar el pleno desarrollo de la colectividad.

Requerimos de manera impostergable examinar la legitimidad del Estado, la evolución histórica del Derecho patrio y de sus instituciones, las adecuaciones a las normas y sus órganos ejecutivos, para hacer valer de manera eficaz su poder público a las nuevas circunstancias y problemas que enfrenta la Nación.

Para dar pleno cumplimiento a sus distintas facultades, el Estado es titular de la acción coercitiva y ejerce ese monopolio a través de la fuerza pública, legitimada por estar regulada, dirigida o limitada por medio de normas jurídicas y sus órganos de administración y solo pueden actuar si previamente gozan de la potestad que les mandate intervenir.

En el derecho positivo mexicano la legitimidad jurídica de la fuerza pública, su noción, no está definida en la Constitución Política, por lo que no se explica que es, cómo funciona su aplicación, quienes la deben autorizar, bajo que normas y limitaciones, quienes la pueden emplear, cómo la deben usar y en que circunstancias.

El uso de la fuerza para garantizar la seguridad exterior e interior en el Estado mexicano, le esta reservada como acto de gobierno al poder ejecutivo, la exterior se refiere a la defensa y orden de la Nación y la *seguridad interior* se equipara con la *Seguridad pública*, estos conceptos tampoco encuentran constitucionalmente una definición o explicación semántica jurídica.

Para mantener el orden interno en nuestro país, se ha facultado a las *fuerzas de seguridad pública*, identificadas como *Policías* (ministerial y preventiva, federales, estatales y municipales), y actúan como órgano administrativo que materializa mediante actos jurídicos el poder público.

En los hechos, la policía es el instrumento de la coacción administrativa, pero no la responsable de la seguridad interior, de acuerdo a lo que mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ese encargo le es propia a la Guardia Nacional y de quien tampoco describe sus facultades.

Desde su origen la Nueva España no contaba con una fuerza militar propia, es hasta 1764 que se establece en el virreinato un ejercito permanente. En 1823 se promulgó un reglamento que imponía a las milicias resguardar las **casas capitulares**, labores de patrullaje, persecución de malhechores, escoltas de presos y caudales.

Como en España en 1812, se formaron en México Milicias Cívicas, origen de la Guardia Nacional. En la revolución francesa estaban integradas por la burguesía como fuerza militar ciudadana y alterna al ejercito profesional. La Constitución de 1824, facultó al Congreso expedir reglamentos para organizar, armar y disciplinar las Milicias locales de los estados. El presidente podía disponer de éstas, con autorización del Congreso.

La Guardia Nacional nace en nuestro país en 1846, bajo la urgencia de agrupar a la ciudadanía para la protección de la Republica ante la invasión norteamericana. Al retiro de las tropas extranjeras del territorio nacional, el presidente de la Republica General José Joaquín Herrera, encomendó al Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, Mariano Otero, dar solución a los problemas de seguridad que imperaban.

Ante la disminución del ejército permanente, Otero confió en la Guardia Nacional para imponer el orden público y la seguridad interior y exterior, promulgando el 15 de julio de 1848 la Ley Orgánica de la Guardia Nacional. Esta, se constituye para defender la independencia de la nación, mantener a salvo las instituciones, velar por la tranquilidad pública, y hacer obedecer las leyes y a las autoridades establecidas.

El presidente Juárez dispuso de la Guardia Nacional para hacer frente al ejército francés. El general Zaragoza utilizó a la Guardia Nacional de Puebla para librar su victoriosa batalla. A la caída del imperio, los liberales procedieron a licenciar al ejército republicano y se veteranizó a ciertos cuerpos de la Guardia. Algunos miembros que no se incorporaron a la fuerza federal, se integraron como fuerzas de Policía y Seguridad en sus estados de origen.

Los Constituyentes que votaron la Constitución Política de 1917, no discutieron los artículos relativos a la seguridad interior y las facultades de la Guardia Nacional, ratificando íntegramente lo que establecía la Constitución de 1957. Constitucionalmente tiene las siguientes características; es una fuerza temporal, no permanente, está constituida por ciudadanos y no por soldados, es comandada por el gobernador del estado, y puede disponer de ella el Presidente de la República de acuerdo con las reglas de la Legislatura correspondiente y del Congreso de la Unión.

Desde la época colonial, el Ayuntamiento es el encargado del gobierno para atender los servicios públicos de policía. La Constitución de Cádiz dotó a los Cabildos el cuidado del orden público, la seguridad de los vecinos y sus bienes. En el Siglo pasado, el presidente Venustiano Carranza emitió el decreto de reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, confiriendo al *Ejecutivo y los gobiernos de los Estados, el mando de la fuerza pública de los municipios* y la Ley del Municipio Libre del 25 de diciembre de 1914.

Debido a las reformas del 3 de febrero de 1983, al artículo 115 de la Constitución de 1917, se otorga a los ayuntamientos facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, funciones y servicios de seguridad pública, quedando su mando a cargo del presidente municipal. Desde entonces la policía municipal debe acatar las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita.

En nuestro sistema administrativo y de gobierno después de diversas modificaciones a la Constitución, se deduce que las tareas de seguridad exterior (defensa nacional) le es propia al ejército y las fuerzas armadas, a fin de defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación, auxiliar a la población civil y *garantizar la seguridad interior* (ley Orgánica).

A las policías, les otorga condición de instituciones designadas a la Seguridad Pública con carácter civil, disciplinada y profesional, que deben coordinarse para cumplir *los objetivos de la seguridad pública* y conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para nuestra Constitución Política (artículo 21), las policías (Federal, estatales, municipal y ministeriales) tienen funciones que comprende la prevención, la investigación, la persecución de los delitos y las sanciones administrativas y su actuación se rigen por principios.

La policía en nuestro país debe cumplir múltiples encargos, entre muchos: persigue a los que roban, detiene a los tala bosques, ataca la piratería, la pornografía, la trata de personas, conoce de los homicidios, los delitos cibernéticos, cuida o disuelve marchas y motines, atiende a la ciudadanía en casos de desastres naturales, ordena el tráfico vehicular de las urbes, vigila las carreteras, combate el tráfico de armas, investiga, preserva el lugar de los hechos, se bate con el crimen organizado, recupera autos robados, expulsa a los que invaden propiedades, cuida instalaciones estratégicas y vitales. Es lo que los alemanes denominan *Uis Polítiae*; facultad del Estado para proveer por la fuerza el bien común, el gobierno y la administración de la ciudad

Para lidiar algunas expresiones delictivas que afectan la seguridad interna, tipificadas y sancionadas en el Código Penal Federal, los nominados *delitos contra la seguridad de la nación* (traición a la Patria, espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, conspiración, sedición y motín) el Ejército y la Marina están impedidos jurídicamente para actuar en tareas de investigación, control, persecución y aprehensión, a pesar de que algunos de estos delitos serían propios de atención de las fuerzas militares.

El hecho de no precisarse en la Constitución vigente lo que significa poder público, fuerza o seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional, así como los órganos responsables de su administración y sus esferas de competencia, provoca vacíos en el ámbito de la legitimidad y la gestión administrativa, inobservancia e incumplimiento en los gobiernos de los estados *soberanos*, el municipio *libre* y el *centralismo* federal.

Son muchas las policías en el País, con múltiples visiones, misiones diversas, desiguales tamaños, formaciones diferentes, excesivos mandos y amplios tramos de control, lo que hace irrealizable su coordinación, compleja su capacidad de actuación y propensión al Estado fallido.

En materia de seguridad, debe diseñarse un modelo policial diferente que sea efectivo para todo el País, que incorpore a todas las fuerzas públicas existentes para aprovechar capacidades, experiencias, recursos y potencialidades, con una estrategia integral, en un marco normativo readecuado.

Este nuevo tipo de intervención policial para la seguridad interior, consiste en aprovechar los avances que se han logrado en el debate doctrinario y legislativo respecto al mando único y de la presencia en la Constitución Federal de la figura de la Guardia Nacional.

Al implantar el modelo de Mando Único se modificará el sistema formal de competencias, al depositar en el gobernador (a través de la policía estatal), la potestad sobre los cuerpos civiles de seguridad interior, quien nombrará al mando municipal. Este esquema crea una estructura vertical con espíritu de cuerpo armado, con mando centralizado, jerarquizado, disciplinado, obediente y no deliberante.

Este modelo evita la dispersión, la rotación anárquica de mandos y la improvisación, prepara a las dependencias estatales para asimilar a los elementos de las corporaciones municipales e integrarlos a las distintas corporaciones para la actividad preventiva y auxiliar, los servicios de seguridad, grupos de reacción, policía científica, la inteligencia y la policía de proximidad.

También propiciará homologar los estándares de capacitación y especialización, la acreditación de los cuerpos policiales, propiciará las condiciones para instrumentar adecuados procesos de ingreso, estabilidad, permanencia y separo, facilitará implantar el sistema de méritos que contempla; antigüedad, mando y sucesión de mando, y establecer la carrera policial profesional y su régimen disciplinario. Todo esto favorecerá constituir una Ley especial laboral y de pensiones para las fuerzas policiales.

El Mando Único ayudará a concentrar y aprovechar los recursos técnicos y equipamientos para hacer eficaz las labores de investigación e inteligencia, la planeación operativa y el despliegue territorial e identificar con precisión los mecanismos de coordinación, control, evaluación, seguimiento y la supervisión del desempeño. Su implantación, permitirá eficacia presupuestal e incorporar mecanismos de participación ciudadana corresponsable.

Es apremiante que se apruebe la ley de Mando Único y se incorpore un plazo perentorio para que los gobernadores homologuen la actuación policial de los municipios y se asimile con la administración estatal. Contemplar en caso de incumplimiento la destitución.

En el transcurso de aprobación de la legislación e implantación del modelo de Mando Único, en paralelo, se prepara la iniciativa de ley Orgánica para habilitar la Guardia Nacional con competencia, atribuciones y funciones adecuadas a los actuales retos y exigencias en materia de seguridad interior y protección a la ciudadanía.

Sin necesidad de satisfacer los supuestos anteriores, ni obligación de modificar la Constitución federal, se podrá poner en marcha un *Plan emergente para la seguridad nacional*, aprovechando la autorización que la Suprema Ley le confiere al Presidente de la República.

El *Plan* consiste en incorporar en término abreviado, elementos, equipos, armamento e instalaciones del Ejército, la Arma, la fuerza Aérea y el Centro de Investigación para la Seguridad Nacional (Cisen) a la Policía Federal. Esto permitirá aprovechar su experiencia y eficacia para facilitar reclutar e instaurar de manera ordenada, disciplinada y sin gasto presupuestal adicional, una corporación renovada, robusta y competente.

Preceptos constitucionales que dan vigencia a la Guardia Nacional; 31 y 36, se refieren a la obligaciones de los mexicanos *para alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior.*

El artículo 73, faculta al Congreso para levantar y sostener a las instituciones armadas, reglamentar su organización y servicio y **armar y disciplinar la Guardia Nacional**, y el artículo 76, autoriza al Senado **para dar su consentimiento al Presidente de la República** para que pueda disponer de la Guardia Nacional.

El artículo 89, **otorga al Presidente facultades y obligaciones para preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada para la seguridad interior y disponer de la Guardia Nacional.**

El *Plan* contemplará el establecimiento del Instituto Nacional para la Formación Policial, que se valdrá de la capacidad y experiencia de los cuerpos de élite que se incorporen especializados en inteligencia, despliegue táctico y operativo. Para su actuación inmediata, se aprovecharán instalaciones y recursos de todas las corporaciones en el país para descentralizar las acciones de selección, actualización, formación, certificación y valoración de mandos y tropa de todas las policías, con criterios homólogos de actuación.

Concluido el proceso y plazo de integración del Mando Único en los estados, depuradas y readecuadas las policías locales, aprobada la normatividad que regula la Guardia Nacional, reorganizada las estructuras federales con divisiones especializadas (funcionales y consolidadas), por decreto el Presidente de la República establecerá la Guardia Nacional, organismo con facultades de intervención y con atribuciones, facultados y funciones claramente establecidas y competencias de responsabilidades definidas a los gobernadores y municipios para garantizar la seguridad interior.

La seguridad pública encontrará positivos resultados, si el nuevo Modelo está acompañado de programas que atiendan las causas que generan la violencia y el delito, políticas públicas transversales, articuladas desde el órgano rector de la Seguridad Pública, orientadas a superar los rezagos y la marginación social. Atender el hábitat y entorno urbano, la educación, recreación, salud, cultura, deporte, víctimas, adicciones y empleo productivo en las localidades y de manera focalizada, generar oportunidades y apoyos a los adolescentes, jóvenes y mujeres.

Esta función debe quedar incorporada en las reformas legislativas, y las facultades de coordinación a cargo de la entidad de seguridad pública y la coordinación operativa por los Ayuntamientos, quienes tendrán la responsabilidad de crear Comités para la seguridad y la justicia en el municipio, con la participación de las áreas corresponsables y la sociedad civil.

En relación al sistema penitenciario se deben habilitar y establecer centros de compurga y extinción de penas (*penitenciarias*), instituir un ente gubernamental para la implantación y desarrollo del trabajo y producción penitenciaria y finalmente, instaurar la inspección nacional de las prisiones del país con facultades sancionadoras.

Ciudad de México, enero 2018