

PARTICIPACIÓN DE LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, EN LA XXI SEMANA ACADÉMICA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD ANÁHUAC: “LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA SUPREMA CORTE. TRES NOTAS PARA EL DEBATE”

... una política de legalidad es hoy la más radical de las revoluciones posibles, además de la primera de las revoluciones deseables ...

Paolo Flores D'Arcais

En la actualidad, la Seguridad Pública es un bien de los más escasos que existen en esta sociedad de consumo, en la que cada vez algunos bienes se tornan más preciados.

No hacen falta estadísticas para confirmar lo anterior, aunque bien vendría conocer con certeza los números en esta materia.

Ha dicho incluso el hoy Secretario de Seguridad Pública Federal, que hace falta certificar la confiabilidad y unificar los criterios de las estadísticas en materia de seguridad pública.¹

Yo me pronuncio en el mismo sentido, no sólo por la importancia que tiene el dato estadístico en el análisis de los fenómenos sociales, sino por la necesidad de transparentar los actos de la administración pública en beneficio de los ciudadanos.

Con ello, se puede afirmar que la seguridad pública está dentro de las demandas prioritarias de la sociedad y, sin embargo, pareciera que no existen los consensos necesarios para acceder a un concepto que englobe el contenido y los alcances de este bien, y que, menos aún, nos permita instrumentar un sistema por el cual todos los ciudadanos podamos gozar de sus beneficios bajo niveles tolerables de riesgo e incertidumbre.

¹ *El Universal*, 12 de mayo de 1999.

En la arena de las discusiones se encuentra todavía² la de diferenciar a la seguridad pública respecto de otros conceptos de seguridad, como los de Seguridad Nacional y Seguridad Internacional.

La seguridad pública, decíamos, es un bien escaso que requiere esfuerzos en todos los sentidos para fortalecer la doctrina sobre el tema, y para dotar a los organismos encargados de velar por ella de las herramientas que les permitan la realización de ese preciado objetivo que es alcanzar niveles adecuados de seguridad en la sociedad.

Hoy no quisiera abundar en los aspectos que se encuentran en el tapete de las discusiones, como el que he mencionado de elaborar un concepto de *seguridad pública* (que hoy de cualquier manera lo proporciona la ley que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública); sino, más bien, enfocar esta exposición a compartir con ustedes algunos tópicos sobre los que se ha ocupado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia.

Básicamente lo ha hecho en tres rubros que a continuación trataré brevemente de exponer:

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/96 (PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA)

El primero de ellos fue el relativo a la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, y lo hizo a través de la definición constitucional de los alcances de los artículos 21 y 129 de la Constitución. Hago breve síntesis del precedente:

El nueve de enero de mil novecientos noventa y seis, algunos integrantes de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados, promovieron, acción de inconstitucionalidad por considerar que las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que permiten la participación de los secretarios de Defensa y de Marina en tareas de seguridad pública, eran contrarias a los artículos 21 y 129 de la Constitución.

El día diez de ese mes y año, el ministro instructor admitió la demanda, sustanció el procedimiento en los términos que ordena la ley y, satisfechos todos los trámites, presentó proyecto de resolución, en el que determinó que el artículo 12 citado es constitucional, por no contravenir lo dispuesto por los artículos 21 y 129 constitucionales. Dicho asunto fue discutido por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día cinco de marzo de 1996 y aprobado por unanimidad de votos.

² La discusión data de los años 70's y 80's. Vid. p. ej. García Moreno, Víctor Carlos, "Seguridad Internacional" y Orozco Henríquez, J. Jesús, "Seguridad Nacional", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. IV, P-Z, 8ª edición, Porrúa-UNAM, México, 1995.

Los argumentos de los diputados actores fueron, en síntesis que:

El artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establecía un apartado mediante el cual se obligaba a una coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública, previendo un sistema nacional.

Por lo que, siendo el asunto de seguridad pública un tema de mucha importancia, resultaba necesario sumar esfuerzos coordinados entre las instituciones u organismos encargados de ella; **pero sin que se contemplara dentro de esas funciones ni a la Secretaría de la Defensa Nacional, ni a la Secretaría de Marina, ya que su inclusión dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública carecía de sustento y justificación**, porque con la inclusión de esas dos instituciones cuyos objetivos, adujeron, eran diversos, se conformaba “una amalgama confusa, que se pudiese calificar inclusive de riesgosa y evidentemente al margen del artículo 21 de la Carta Magna.

Por lo que respecta al artículo 129 constitucional, expusieron que:

De conformidad con ese artículo, nuestra Constitución expresamente establecía la prohibición en tiempo de paz para la milicia, de hacer o intervenir en otro tipo de actividad que no fuera la disciplina militar.

Adujeron a tal efecto que la pretensión buscada por el precepto constitucional en comento, era mantener un justo equilibrio entre la autoridad civil y la militar, pues mientras una debía estar preparada para defender a la nación, la otra lo estaba para defender la integridad de las personas.

Por tanto —señalaron— la ley secundaria “con evidente violación de estos principios fundamentales”, las unía indebidamente en “un organismo cuya competencia es exclusiva de la autoridad civil”.

Los artículos en discusión, en la parte que interesa, dicen lo siguiente:

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.

ARTÍCULO 129.—En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

La Suprema Corte sustentó su decisión en los argumentos siguientes:

1. En que de la interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, se concluía que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con la seguridad pública, y que su propósito fue el de lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para concretar el logro de la seguridad pública.

2. Que además, las Leyes Orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea y de la Armada, señalan dentro de las atribuciones de los secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública.

3. Que de la interpretación del artículo 129 de la Constitución Federal, se desprende que *las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza de la que disponen, en forma expresa, fundada y motivada, y que sus labores de apoyo se encuentren siempre subordinadas a éstas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto por la Constitución.*

4. Finalmente, se concluyó que después del análisis de diversos artículos de la Constitución Federal, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema de Nacional de Seguridad Pública, de la Ley del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano —a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente con la seguridad pública— debe coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados.

II. ÁMBITO COMPETENCIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

La segunda de las vertientes interpretativas de la Corte respecto al tema de la seguridad pública, derivó de una controversia constitucional (1ª 56/96), promovida por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de su Consejero Jurídico, en contra del H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jalisco.

Dicha controversia, consistió en determinar si la potestad municipal que deriva de lo dispuesto en el artículo 115 constitucional para expedir reglamentos en materia de seguridad pública, está limitada por la Constitución Federal.

Se concluyó que efectivamente los ayuntamientos tienen, en general, facultades autónomas para expedir reglamentos en materia de seguridad pública.

Así lo habían señalado ya los ministros que integraron la Corte en la quinta época, al establecer que los ayuntamientos tenían la obligación de velar

por la seguridad pública, “sin que pudiera alegarse que las medidas conducentes importaran una violación de garantías individuales”.³ Y al señalar también que las facultades que se conceden a los ayuntamientos para que cuiden de la seguridad pública, indudablemente se refieren, tanto a la seguridad material del orden, cuanto a las medidas que tiendan a evitar daños o riesgos que puedan ocasionarse a la salubridad.⁴

A pesar de ello —y eso fue señalado en la Controversia a la que me refiero— hay materias —como en el caso que les expongo lo era la relativa a la protección y seguridad de las instituciones bancarias— en las cuales la propia Constitución reserva su reglamentación a la Federación.

Se dijo en esa ocasión, y así quedo plasmado en la tesis P./J. 71/97,⁵ que la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre intermediación y servicios financieros, incluye lo relativo a su seguridad. Ello de conformidad a lo dispuesto por el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al Congreso de la Unión, para legislar, en forma exclusiva, sobre intermediación y servicios financieros, y si bien es cierto que dicha disposición no hace referencia en forma expresa a las instituciones de crédito, del análisis de la evolución histórica del citado dispositivo constitucional deriva que originalmente, en dicha fracción, el Constituyente incluía expresamente a dichas instituciones y que mediante diversas reformas se fue modificando tal expresión. Primero, por la de “servicios de banca y crédito” y, posteriormente, por la de “intermediación y servicios financieros”; ello, con el fin de adecuar dicho precepto a las diversas reformas que sufrió el artículo 28 de la propia Carta Magna.

Y que, por tanto, debía estimarse que la potestad genérica del Congreso de la Unión para expedir normas reguladores sobre intermediación y servicios financieros incluye, además de las actividades financieras propiamente dichas, las relativas a la organización de las instituciones de crédito, dentro de las que queda comprendido el aspecto de su seguridad y protección.

De este asunto surgieron tesis muy interesantes que definieron aspectos fundamentales en el procedimiento de control constitucional regulado por las controversias constitucionales, como aquella que definió la legitimación procesal del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal para promover a nombre del titular de este poder; o bien la que definió que las sentencias declarativas de invalidez de disposiciones generales sólo pueden tener efectos retroactivos en materia penal.⁶

³ Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, p. 1357.

⁴ ... para lo cual, no sólo están capacitados para obligar a los vecinos a que mantengan en estado de limpieza sus predios, sino a dictar las medidas necesarias para evitar las causas de insalubridad.” *Vid.* Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXV, p. 2442.

⁵ Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, septiembre de 1997, p. 545.

⁶ Tesis P./J. 74/97, Novena época, Pleno, Tomo VI, septiembre de 1997, p. 548.

III. CUESTIONES ADMINISTRATIVAS

De tal suerte, hemos llegado al punto de tratar el tercero de los rubros en que he dividido, para efectos prácticos, esta exposición. Se trata de las tesis emitidas por el máximo tribunal del país que se refieren a aspectos administrativos relacionados con la seguridad pública.

He subdividido a la vez en dos subtemas estas tesis para facilitar su exposición.

El primero de ellos se refiere a la constitucionalidad de dos preceptos de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal: los artículos 50 y 56, ambos impugnados por violar la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional.

En el primero de los casos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷ consideró que dicho artículo (que autoriza la suspensión provisional de los elementos policiacos sujetos a investigación administrativa o averiguación previa), no viola la garantía de previa audiencia.

Lo anterior, adujo dicha sala, porque según lo dispuesto por el artículo en mención, la suspensión provisional de los elementos de la policía sujetos a investigación administrativa o averiguación previa, no constituye un mandamiento privativo de derechos que resulte definitivo; sino un acto de molestia, cuya constitucionalidad se satisface al cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación establecidos por el artículo 16 constitucional, puesto que esa medida preventiva está limitada en cuanto a su duración, hasta en tanto el procedimiento respectivo quede definitivamente resuelto en su instancia final.

Por lo tanto, se dice en dicha tesis, no se requiere que el precepto ordinario en cita contenga un mecanismo previo a la restricción provisional de mérito, es decir, no va en contra de lo establecido por el artículo 14 constitucional.

En el mismo sentido se pronunció, en agosto de 2000, la Primera Sala de la Suprema Corte al fallar el Amparo en revisión 3106/97, en el que analizó el artículo 56 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

En esa ocasión, los ministros que integramos dicha sala —en congruencia con un criterio del Pleno en el cual se definió que “la garantía de audiencia tiene como finalidad respetar las formalidades esenciales del procedimiento que se traducen en una defensa adecuada, lo que no impone al legislador la obligación de establecer, en los ordenamientos legales, una facultad ilimitada de ofrecer pruebas, ... [ya que ello] atentaría en contra de la administración de justicia expedita y de los principios procesales de economía y celeridad”—⁸ definimos que el recurso de revisión establecido por el artículo 56 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal en contra de las resoluciones dictadas por el

⁷ Tesis 2ª CLXXXIV/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, enero de 2001, p. 271.

⁸ Tesis: 1a. LIV/2000. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, diciembre de 2000, p. 240.

Consejo de Honor y Justicia, no viola la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal.

“Ello es así, porque de la interpretación relacionada de los artículos 55 y 56 de dicha ley, se advierte la posibilidad de defensa adecuada de las partes durante la sustanciación del recurso de revisión que se promueva en contra de las referidas resoluciones, toda vez que la finalidad de tal medio de impugnación es revisar la legalidad de la resolución dictada por el citado consejo para, en su caso, confirmarla, modificarla o revocarla, tomando en consideración los mismos elementos que tuvo el inferior y ante el cual el afectado contó con la oportunidad de aportar los medios de convicción para demostrar sus defensas, ya que en el procedimiento seguido ante dicho consejo, el elemento del cuerpo de seguridad pública al que se le atribuye la comisión de conductas irregulares y que se encuentra sujeto a aquél, tiene la posibilidad de conocer los hechos que se le imputan, de defenderse por sí, por persona de su confianza, o bien, por un defensor de oficio, de ofrecer, aportar y rendir las pruebas que estime pertinentes, y el hecho de que el referido artículo 56 prevea la aportación de pruebas sin regular su desahogo, tampoco vulnera la garantía de audiencia, pues además de que se establece la posibilidad de aportarlas en el recurso de revisión y de que en el señalado procedimiento se tuvo la oportunidad de defensa, el establecimiento de dos o más instancias no es exigencia para el debido respeto de las formalidades esenciales del procedimiento.”

De esta manera, la Corte definió dos cuestiones fundamentales en el procedimiento establecido por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal: la legalidad del recurso de revisión y de la suspensión provisional de los elementos pertenecientes a los cuerpos policiacos de la capital.

El otro tema a que me quiero referir es el relativo a la definición de la naturaleza que tiene el vínculo que une a los elementos de los cuerpos de seguridad pública con el gobierno del estado en el que prestan sus servicios.

Las tesis a que me refiero han establecido una tendencia a considerar que la relación que une a estos elementos con el gobierno es de naturaleza administrativa y no laboral.⁹

En la primera de ellas se estableció que el vínculo jurídico existente entre los custodios de centros penitenciarios y el Estado es de naturaleza administrativa y no laboral, en virtud de que la actividad que realizan debe conceptuarse como de seguridad pública.

La Segunda Sala consideró en esa ocasión que el artículo 18 constitucional confiere a los gobiernos de la Federación y de los estados la atribución de organizar el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, como medios para la readaptación social del delincuente.

⁹ Tesis 2ª XCIV/97. Semanario Judicial de la Federación, su Gaceta, Tomo VI, agosto de 1997, p. 214.

Por lo que para dar cumplimiento al mandato constitucional, dentro de las funciones públicas del gobierno federal o local, además de crearse los establecimientos carcelarios se necesita un cuerpo de seguridad a quien se le encomiende la tarea de vigilar, proteger y dar seguridad.

La naturaleza de ese cuerpo de seguridad es pública, por ser pública la función que desempeñan, y más aun por la finalidad misma que persigue la función que se traduce en dar seguridad, protección y tranquilidad a la población; y que, por tanto, debe considerarse que los custodios de los centros penitenciarios, al formar parte de un cuerpo de seguridad pública, tienen un vínculo jurídico en relación con el Estado, de naturaleza administrativa y no laboral.

La segunda tesis de la que les hablo definió que la ley que rige las relaciones de los elementos de los cuerpos de seguridad pública con el gobierno del Estado de México, no es violatoria del artículo 123 constitucional, por el simple hecho de no establecer a favor de éstos el pago de tiempo extraordinario y vacaciones, como se adujo.

Ello en virtud de que su relación es de naturaleza administrativa, ya que debe entenderse que los Congresos locales no se encuentran obligados a seguir los lineamientos establecidos en el apartado B del precepto citado, porque dicho numeral, en su fracción XIII, expresamente excluye de su ámbito de aplicación a esa clase de servidores públicos.

Sin duda las tesis a que me he referido han abierto campo a la discusión y así, supongo, seguirá siendo en lo sucesivo; pero sin duda han contribuido a crear un ámbito de definición jurídica que mucha falta viene haciendo en la materia, dada su novedad.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Hace algunos años, nadie diría que estaríamos sosteniendo este tipo de debates, sobre estos temas y en foros tan diversos como este; pero sin lugar a dudas, los tiempos cambian y como dice una maldición china que me gusta mucho referir, nos ha tocado vivir en tiempos interesantes.

La necesidad de una reacción penal no es, creo, la solución a los problemas de seguridad que nos aquejan. Y éstos, en definitiva, no son responsabilidad exclusiva de las fuerzas de seguridad y policiales, sino de la sociedad en su conjunto.

En ese sentido, considero, son válidas algunas expresiones que señalan que la sanción de más normas penales, el nombramiento de más jueces y policías, la construcción de más cárceles seguramente significará más presos, pero no necesariamente menos delitos.

Hagamos cada uno lo que nos corresponde hacer, para que la inactividad y la apatía no nos hagan perder esta batalla contra el crimen, porque va en juego, como señalaba al principio, uno de los bienes más escasos de nuestros días: nuestra propia seguridad y la de quienes queremos.

Muchas gracias.