

ANEXO VII: TRABAJOS GANADORES DEL QUINTO CERTAMEN DE ENSAYO SOBRE DERECHOS HUMANOS: LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO UN DERECHO HUMANO*

LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO UN DERECHO HUMANO

VERÓNICA GUADALUPE VALENCIA RAMÍREZ

El concepto de seguridad

El concepto seguridad proviene del latín *securitas*, que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por “se” que quiere decir sin y “cura”, que se refiere a cuidado o procuración, lo anterior significa entonces “sin temor”, “despreocupado” o “sin temor a preocuparse”.

Si bien la seguridad es una construcción permanente de la vida cotidiana, su término ha generado algunas polémicas debido a los múltiples conceptos prevalecientes e interrelacionados (seguridad nacional, pública, integral, humana, ciudadana, jurídica). Actualmente se discuten no sólo los bienes jurídicos que se deben proteger mediante las políticas de seguridad pública, sino también la relación existente entre la noción de “seguridad” con las de derechos humanos, libertad, democracia, criminalidad, orden público, etc., ya que aunque una de las amenazas más visibles a la seguridad pública es la delincuencia.

El concepto de seguridad humana aparece en 1993, propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y aunque no cuenta con una definición precisa y concluyente, se plantea que es de orden polivalente, de contenido antropocéntrico, universal, interdependiente, preventivo, democrático, indivisible, global, local, integrativo y de connotaciones cualitativas y cuantitativas y que responde a dos factores: percepción de inseguridad y un estado de satisfacción de necesidades.

La seguridad humana se concibe como un concepto amplio y significa mucho más que la ausencia de la amenaza delictiva. Incluye la seguridad en contra

* Evento convocado por la H. LIV Legislatura Local y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México durante 2002.

de la privación humana, una calidad de vida aceptable, así como garantías a todos los derechos humanos; significa seguridad para la gente de amenazas tanto violentas como no violentas, ya que es una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas a los derechos que tienen las personas.

Previo al uso del concepto de seguridad pública, se utilizaba el de orden público, cuyas técnicas de intervención en la esfera de la libertad de los particulares se efectuaban para tutelar una seguridad concebida en un sentido muy amplio y vinculada a la seguridad del Estado. Este concepto de orden público se ha ido desechando por su connotación policial, debido a que las tareas de mantenimiento del orden quedan siempre a cargo de los cuerpos policiales, cuya actuación responde tradicionalmente a la mera constatación de la adecuación de conductas a normas. Dicho concepto está ya superado por el de seguridad pública.

En un Estado democrático y progresista, la seguridad es un factor coadyuvante del bienestar social y de la calidad de vida. El desenvolvimiento de una nueva cultura y concepción de la seguridad no debe estar circunscrita únicamente a la prevención o persecución del delito, sino orientada a promover la salvaguarda y garantía de todos los derechos humanos.

La seguridad actualmente experimenta un nuevo desarrollo. Es un “estado social”, un sentimiento colectivo, frágil y difuso, pero con fuertes y profundas raíces en el quehacer diario, en la forma en la que se desarrolla la convivencia humana en un determinado *hábitat* social. Tiene todas las características de un derecho humano: es universal, posee un contenido y es exigible frente al Estado, responsable de las medidas de protección en este ámbito.

Para hacerlo efectivo se divide en seguridad pública, exterior, jurídica y material. La pública engloba la defensa de las instituciones y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. El derecho a la seguridad pública, en oposición al Estado, implica el derecho individual a la protección de la persona y de sus bienes, el deber de perseguir y detener a los responsables de delitos así como el derecho a no padecer trastornos que van más allá de los inconvenientes normales de la vida en sociedad.

La seguridad pública se entiende entonces, como la garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos. Para darle su efectividad real y garantizarla, el Estado tiene el deber de aplicar determinados instrumentos.

Así pues, con la consolidación del Estado democrático, la seguridad y el orden públicos se complementan con la salvaguarda de los derechos

humanos, como principal función y razón de ser de la actividad policial, de tal manera que la tutela del orden público no quiebre nunca el necesario respeto a los derechos proclamados por la Constitución. La noción de seguridad pública juega en este aspecto un papel importante, en tanto que los componentes de la misma brindan resguardo jurídico a la tranquilidad ciudadana y al pacífico disfrute de los derechos. Aún más amplia es la noción de seguridad pública que en un Estado social y democrático de derecho no puede circunscribirse al solo y puro orden o tranquilidad de la calle, sino que debe abarcar todas aquellas medidas que tienden a asegurar el normal funcionamiento de las instituciones.

La noción de seguridad pública refleja aquella parte de la actuación administrativa que consiste en un aseguramiento preventivo o en una realización urgente y sin demora del ejercicio del derecho; y esta función le corresponde al Estado de modo exclusivo e irrenunciable.

La función de la seguridad pública supone un verdadero resguardo de los derechos como premisa indispensable de su pleno ejercicio y no se predica como el resultado de acciones específicas, sino como componente final de un proceso colectivo que se conforma con una multiplicidad de acciones. Es el sentimiento de protección jurisdiccional, de garantía jurídica, de proximidad policial, de confiabilidad en las instituciones y en sus responsables, entre otros aspectos, lo que da lugar a la seguridad pública. Por ello, no es posible una aproximación a una idea de seguridad pública sin hacer referencia a la tipología de seguridad objetiva y subjetiva.

En este sentido, la seguridad subjetiva podría decirse que afecta a todos los ciudadanos por igual, ya que la sensación que se pueda tener de la misma es indiferente a la suposición de convertirse en víctima o no. Así, los ciudadanos podrán ejercer sus derechos y libertades en la medida en que se sientan seguros de su ejercicio. No cabe duda que en cuanto a la seguridad objetiva, se trata del grado de seguridad real de una sociedad. Es cierto que existen elementos que permiten la contabilidad del fenómeno, como los índices y las estadísticas, pero también se deben tener en cuenta los límites existentes al tratar de abordar el problema. Uno de ellos supone que tales elementos sólo pueden reflejar aquello que es conocido por las instituciones previstas para tal fin, por lo que se habla en la mayoría de los casos de aproximación a la realidad, en lugar de expresión exacta del nivel de seguridad objetiva.

Así pues, la búsqueda de un concepto cuyos componentes resguarden, garanticen y promuevan los derechos y libertades supone la adopción del término propuesto de seguridad pública, amplio en su esencia y filosófico en su eficacia.

En un Estado democrático y social de Derecho, no basta que el ordenamiento penal someta la prevención punitiva a los límites impuestos al ejercicio del poder. Las exigencias derivadas de la obligación estatal de garantizar el respeto a los derechos humanos, demandan un proceso penal que en verdad los garantice.

El derecho a la seguridad pública es fundamental dentro de la estructura de un Estado social y democrático de Derecho, como el consagrado en la Constitución de la República, por lo que la efectiva garantía de su cumplimiento es una responsabilidad indelegable del Estado.

Restricciones para el ejercicio del derecho a la seguridad pública

El disfrute de los derechos humanos está indisolublemente relacionado con la forma mediante la cual las sociedades democráticas son capaces de enfrentar el problema de la violencia o de las violencias que puedan manifestarse en su seno. La violencia afecta profundamente el disfrute de los derechos humanos de varias maneras. La ejercida por particulares, bajo formas de violencias privadas o actividades delictivas, obstaculiza también el disfrute de los derechos humanos. Los altos niveles de criminalidad y de violencia afectan los derechos y la dignidad de las personas, la vida en comunidad, el desarrollo económico y las posibilidades de profundización de la democracia. Para controlarlos y reducirlos, es necesario proyectar estrategias que tomen en cuenta todos los factores que inciden en ellos. Es esta una responsabilidad indelegable e intransferible del Estado. Para el logro de mejoras en materia de seguridad pública, hay que tener en cuenta una serie de déficits y limitaciones cuya responsabilidad compete al Estado.

Quizá uno de los problemas más graves asociados a los altos índices de criminalidad violenta presentes en el país, es el de la inexistencia de una política integral de seguridad pública. La criminalidad y la violencia son fenómenos sociales multicausales. La búsqueda de una sola causa conduce a la formulación de soluciones simplistas y, por lo tanto, inefectivas. Por ello, se requieren diferentes mecanismos de control y de prevención.

Se considera que en nuestro país los procesos de toma de decisiones en el área de seguridad pública, se han caracterizado por ser improvisados, reactivos, atomizados, restrictivos de la participación ciudadana y escasamente evaluados.

Existen algunas limitaciones para el diseño, formulación y evaluación de una política de seguridad pública en el país, por ejemplo:

La primera limitación se relaciona al hecho de que prosperan dos visiones sobre el tema, en el país y entre las autoridades; ya que en el análisis de la criminalidad existen dos teorías que contrastan en la identificación de sus causas: a) los factores de naturaleza económica, pobreza, desigualdad social, falta de perspectiva y de inserción de los jóvenes y marginación social; y b) las que apuntan al delincuente y a los actos delictivos como violadores del consenso moral y normativo de la sociedad y muestran un bajo grado de integración moral que torna imperioso el control y el castigo para combatir las anomías.

Existe además la necesidad de reformas sociales que generen empleo, combatan el hambre, y garanticen el acceso a la educación básica y media de calidad, se exige mayor actuación policial y de las instancias de control social, así como legislaciones y normas más duras. La teoría criminológica moderna ha venido demostrando que la mayor efectividad en el control del delito se alcanza cuando se guarda una relación estricta entre las acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable, con aquellas de reducción de la criminalidad más grave.

La segunda limitación se relaciona también con los discursos encontrados de las autoridades y grupos de opinión, en las que existe una gran polarización acerca del respeto a los derechos humanos y las formas de control de la criminalidad y la violencia. Para los activistas y defensores de una seguridad pública democrática y basada en los principios Constitucionales, es claro que ninguna política efectiva de control de la criminalidad puede desarrollarse sin el total respeto a los derechos humanos. Para otros sectores, estas políticas han propiciado el incremento de los delitos y la protección de delincuentes.

La ruptura del consenso social acerca de cuáles deben ser las prioridades de una política de seguridad pública, es uno de los mayores inconvenientes para su implementación en forma exitosa. El problema de la seguridad pública se ha abordado, principalmente, desde una perspectiva en la que se concibe a la policía como la única protagonista de las políticas, sin mirar el problema desde una forma preventiva.

La tercera limitación se relaciona estrechamente con la anterior, en la medida en que no se están desarrollando ninguna de las estrategias novedosas de control democrático de la criminalidad violenta, como lo son la implementación combinada de políticas de prevención social con las de prevención situacional, ni se desarrollan intervenciones contundentes para el control y minimización de los factores criminógenos o de riesgo, como las armas, el abuso de sustancias psicotrópicas y los problemas asociados a la exclusión y marginación. En el caso de la prevención, la garantía de

que sea sustentable deriva de un acercamiento multisectorial al problema.

Existen diferentes estrategias de prevención, según se conciban desde un enfoque judicial policial o desde un enfoque social comunitario. En el caso del primero se encuentra, entre otros, el llamado diseño ambiental, que consiste en limitar al máximo las oportunidades y maximizar las restricciones para la comisión de delitos y desarrollo de conductas violentas, unido al incremento de facilidades de detección e identificación de los transgresores. En el caso del segundo, se trata del desarrollo de programas de inclusión social de los grupos sociales en mayor riesgo de violencia, mediante intervenciones educativas, sociales, económicas y culturales en las comunidades más vulnerables.

Ineficacia del sistema de justicia penal

Tal como fue mencionado, otro de los factores asociados con los altos índices de criminalidad violenta en el país, se relaciona con la inoperancia del sistema de justicia penal, conformado por los cuerpos policiales, la Procuraduría General de la República y los Juzgados de jurisdicción penal. Este problema tiene dos dimensiones: la primera es la información inadecuada que manejan los organismos oficiales, debido a la falta de registros expeditos de los hechos delictivos en general, lo que redundará en una deficiente investigación y posterior débil instrucción de los expedientes delictivos, dando lugar a una alta impunidad, tanto de los delitos que no ingresan al registro oficial, como de aquéllos que sí se registran, pero que no son adecuadamente sancionados.

Quizá, el mayor de los obstáculos para alcanzar los niveles de seguridad pública que exige la población, se encuentra, justamente, en el funcionamiento y actuación de sus cuerpos policiales. Atendiendo al desarrollo de acciones de control de la criminalidad, centradas casi exclusivamente en el incremento de la policía, lo que ha traído numerosas consecuencias negativas en el manejo de las políticas de seguridad pública, que se relacionan con el descontrol y descoordinación de los cuerpos policiales en el manejo de la criminalidad. Mientras crece el clamor ciudadano por una mayor efectividad de los cuerpos policiales, éstos acusan una pérdida importante de legitimidad. Ello se evidencia aún con más fuerza en el impresionante número de corporaciones de seguridad privada, con lo que la fuerza de seguridad privada en todo el país casi triplica a la pública.

La policía de nuestro país requiere de una profunda transformación estructural y dejar de considerar al Estado de Derecho como un obstáculo y

no como una garantía efectiva de la seguridad pública. Considero que se debería rescatar la credibilidad de la policía con medidas de “capacitación” o “depuración”, y con verdaderos cambios en sus estructuras, culturas y formas de operación institucional. No hay un claro reconocimiento de la grave situación en la que se encuentra dicha institución en el país, ni de que la violencia y la corrupción de la policía constituyen hoy problemas centrales de seguridad pública.

En ocasiones las declaraciones de funcionarios públicos que ejercen cargos relevantes y con poder de decisión dentro de instituciones vinculadas directamente con el área de seguridad pública, justifican la violación de otros derechos humanos “a cambio” de mayor “seguridad en el país”, dando lugar a la ilusión de la *necesidad* de violar la ley para hacer efectivo su cumplimiento.

Es de observarse que prácticamente se pone a la ciudadanía frente al dilema de sacrificar un bien jurídico por otro, es decir, sacrificar su derecho a la “libertad” por el derecho a la “seguridad”. Para reducir los delitos violentos, se emplean formas violentas de control, con desastrosos resultados. La policía actúa bajo la presión de la “opinión pública”, suscribiendo la filosofía de que el fin justifica los medios, por lo que reprimen el delito a cualquier precio.

La violencia no es sinónimo de eficiencia en el combate al delito. Las reiteradas propuestas de *“guerra al hampa”*, y su manejo como tal por parte de todas las instituciones estatales responsables de la pacificación de la sociedad, han contribuido al incremento incontrolado de la violencia policial, sin que ello haya significado la mejoría de la situación de inseguridad o un descenso de las cifras delictivas. Por el contrario, a mayor violencia policial, mayor violencia por parte de los delincuentes, lo que genera una espiral de violencia incontrolable en la que las principales víctimas somos nosotros los ciudadanos. Una policía más violenta es también una policía más corrupta, por lo que su deslegitimación frente a la ciudadanía crece aún más, colapsando su función social. Al crecer el abuso policial de la fuerza, crecen también las denuncias de su intervención en otros delitos.

Es evidente que uno de los principales desafíos que tiene por delante la sociedad es la construcción social de nuevas prácticas de seguridad pública, a través de la expansión de la ciudadanía, garantizando un funcionamiento de las agencias de control bajo criterios homogéneos y universalistas, para así ir eliminando el patrón antidemocrático de interrelación Estado sociedad. La mejor prevención de las violaciones a los derechos humanos en una sociedad democrática se sustenta, entre otras, en un adecuado diseño de

una política de seguridad pública, formulada desde la perspectiva del derecho al desarrollo.

En un Estado democrático social de derecho, las políticas de seguridad pública deben ser un conjunto de medidas destinadas a proteger las relaciones sociales que hacen posible el ejercicio de los derechos fundamentales, estimulando las sensibilidades democráticas de la población para que la sociedad prefiera la justicia a la ley de los exterminadores. La construcción de consensos sobre los factores vinculados a la seguridad y el despliegue de mecanismos democráticos de control, son puntos clave para pasar de la razón de Estado a la razón de la persona.

99

El Estado debe reformular su política pública de seguridad mediante la inclusión de la ciudadanía, no sólo por la magnitud que el fenómeno ha alcanzado en el país, sino porque la complejidad y agudización del problema exigen que la comunidad se involucre en su resolución. Está claro que las respuestas represivas son sólo débiles intervenciones frente a la dimensión del fenómeno. Es imprescindible desplegar políticas preventivas desde las cuales se generen nuevos ámbitos de vinculación entre la sociedad civil y el Estado. Es obligación indelegable del Estado procurar la seguridad de todos sus habitantes y para lograrla debe estar en condición de efectuar precisos diagnósticos, así como también planes y programas ajustados a las nuevas realidades, factibles de ser evaluados externamente de modo sistemático y que admitan un fuerte componente en la prevención del delito y la violencia.

La problemática de la inseguridad y la violencia social requieren de una fuerte participación comunitaria para un abordaje positivo. Por otro lado, la sociedad civil debe encontrar un espacio de protagonismo que le garantice una efectiva participación en la distribución de poder. El Estado, para garantizar en un sistema democrático el derecho básico de la seguridad pública, debe implementar políticas públicas que integren en la formulación, ejecución y control de las mismas a la participación comunitaria.

La seguridad pública como un derecho humano

La seguridad pública es uno de los reclamos sociales persistentes en los últimos años. En nombre de esta seguridad, los derechos humanos en México se han deteriorado de manera alarmante, paradójicamente vulnerando cada vez más esa seguridad pública.

Con preocupación observamos la falta de propuestas por parte de nuestras autoridades, y aún más, el ataque público del que ha sido objeto el respeto a los derechos humanos de la ciudadanía.

Tortura, ejecuciones, desapariciones, detenciones arbitrarias, amenazas, expulsiones, discriminación, impunidad, son violaciones a los derechos humanos propios de un régimen autoritario y militar; sin embargo, en México, país que se dice en transición a la democracia, ocurren cotidianamente.

Sin garantías individuales no hay seguridad, así como sin derechos humanos no hay democracia. Se considera que para otorgar esa seguridad pública que todos los mexicanos anhelamos, se deben garantizar a la sociedad, de manera mínima, los derechos de verdad, juicio justo, reparación del daño, equidad social y defensa.

El derecho a la verdad y a la seguridad

La procuración de justicia del Estado, parte de la prohibición absoluta en México a toda persona de hacerse justicia por sí misma y de ejercer violencia para reclamar su derecho. La función de procuración de justicia consiste en la persecución ante los tribunales de todos los delitos que se cometan en el país. Ésta, recae sobre una institución que se denomina Ministerio Público, dependiente del Poder Ejecutivo Federal o Estatal, según sea el caso, y que se encuentra encabezada por un Procurador General de Justicia que tiene la responsabilidad de solicitar, siempre y cuando reúna los requisitos establecidos en la Constitución y Códigos Penales, las órdenes de aprehensión ante el órgano jurisdiccional correspondiente de los inculcados por delitos.

Le corresponde también al Ministerio Público sustentar su acusación a través de la aportación de pruebas y otros elementos necesarios para comprobar la responsabilidad del indiciado, así como hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todas las negociaciones que la ley determine.

El respeto a la garantía de la libertad personal es una premisa y no un obstáculo para preservar la seguridad pública en México. La militarización de los cuerpos policiacos y la politización de los cuerpos militares del país no son remedio a la inseguridad pública que se da en el país. Por el contrario, la cultura de la impunidad en la sociedad es un factor que sí incrementa los niveles de inseguridad pública.

Se parte del supuesto de que la procuración y la administración de justicia son dos elementos fundamentales en la vida social del país por dos razones. Primera: ambas son funciones exclusivas del Estado. Segunda: son instituciones que garantizan algunos de los derechos fundamentales de las

personas que viven en México; si fallan ambas se arriesga la elemental convivencia social porque algunas personas podrían creer justificado el hacerse justicia por su propia mano.

La inoperancia de la procuración de justicia ha sido admitida por el propio Procurador General de la República, y ha llevado al Ejecutivo Federal a crear nuevas corporaciones policíacas al margen de la ley. Tal es el caso de la Policía Federal Preventiva, corporación dependiente de la Secretaría de Gobernación que entre sus facultades sobresale la de auxiliar al Ministerio Público en la persecución de los delitos, acción que, según la Constitución Mexicana, únicamente debería ser competencia de la Policía Judicial. Sobresale la incapacidad de los órganos investigadores para resolver delitos del orden común los cuales, en la mayoría de los casos, quedan en la impunidad debido a la incapacidad y corrupción que permea al interior de los ministerios públicos y policías judiciales, producto de inadecuadas políticas de selección y capacitación.

El sistema de justicia penal en México es de naturaleza inquisitiva. En este tipo de sistema, se parte de la presunción de que la persona indiciada es culpable de la comisión de un delito en tanto no se pruebe lo contrario. En el sistema acusatorio, toda persona es inocente hasta que se demuestre que no lo es ante el juez que resuelve la causa. La naturaleza inquisitiva de nuestro sistema de justicia, tiene también como consecuencia, un uso excesivo de la prisión preventiva que se traduce en sobrepoblación penitenciaria. Esta sobrepoblación consiste principalmente en individuos que no cuentan con los recursos suficientes para salir bajo fianza. Situación que se ha agravado a raíz de las reformas legales que aumentan el número de delitos graves por los que no puede aplicarse un sustitutivo de prisión.

De acuerdo con las reformas aprobadas en 1993, el artículo 16 Constitucional establece que el Ministerio Público podrá ordenar una aprehensión sin orden judicial en "casos urgentes". La definición de casos urgentes es sumamente amplia. Incluye cualquier situación que involucre un delito definido como grave por la ley, en la que exista un riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, y cuando el Ministerio Público no pueda recurrir a la autoridad judicial por razones de tiempo, lugar o circunstancia.

El derecho a la verdad es uno de los requisitos para acabar con la impunidad. Tanto los responsables de delitos como de violaciones a derechos humanos, que no son más que delitos con responsabilidad estatal, no deben escapar de la justicia; la sociedad tiene derecho a saber quiénes son y qué delitos cometieron. Por ello, debe existir transparencia y profesionalización en la

investigación y prevención del delito, y un marco legal amplio que dé certeza a las víctimas en sus derechos. Para ello sería necesario:

1. Ampliar la protección de toda persona privada de su libertad, diferenciando formalmente a las autoridades que investigan los delitos de aquéllas que custodian a los detenidos, eliminando los lugares de detención o “separos” policíacos a cargo del Ministerio Público;
2. Suprimir la facultad del Ministerio Público de dictar órdenes de detención;
3. Revisar la legislación para que la prisión preventiva sea empleada excepcionalmente para casos graves, y en su lugar se establezcan sistemas modernos de informática, para que sin detrimento de los derechos fundamentales, se localice y aprehenda a quien evada la justicia;
4. Investigar de manera imparcial los delitos y reestructurar al Ministerio Público;
5. Establecer y hacer cumplir un sistema de rotación entre los miembros de la Policía Judicial y el Ministerio Público, para disminuir el riesgo de generar vínculos que puedan conducir a prácticas corruptas;
6. Combatir y prevenir las graves violaciones de los derechos humanos;
7. Capacitar a los integrantes del Poder Judicial de la Federación y los estados sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que México es parte;
8. Ampliar los controles ciudadanos en materia de seguridad pública y vigilancia de los servidores públicos;
9. Replantear el concepto de seguridad pública en términos del cuidado y el respeto a la sociedad;
10. Disminuir el número de corporaciones policíacas de seguridad preventiva privada y pública, para garantizar una mayor certeza y control de estos agentes y de sus armas;
11. Garantizar que por ningún motivo la policía preventiva sea utilizada para perseguir delitos;

12. Depurar los cuerpos policíacos asegurando que los servidores públicos destituidos por violaciones a derechos humanos sean realmente sancionados y no sean transferidos a otras jurisdicciones;
13. Prohibir que los militares ejerzan funciones policíacas, en su calidad de soldados, así como también se prohíba que se les prive de su calidad de soldados, mediante licencias u otras simulaciones, para ejercer funciones de policías; y
14. Prohibir que los policías reciban entrenamiento militar, en su lugar, se les debe capacitar para contener la violencia y no para provocarla, en su papel de protectores de la población civil.

El derecho a un juicio justo

La administración de justicia en México es una función del Estado que se realiza a través del Poder Judicial y cuya misión fundamental consiste en imponer la autoridad en la resolución de los conflictos que puedan presentarse entre los ciudadanos mismos, entre éstos y el Estado, o incluso entre dos instituciones gubernamentales.

Esta función del Estado se realiza mediante la actuación de los tribunales previamente establecidos, que siguen ciertos protocolos en el procedimiento, conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho que resuelven, para dictar resoluciones que impliquen el reconocimiento o la privación de algún o algunos de los derechos, libertades, propiedades y posesiones de las personas (Artículo 14 Constitucional); la manera de emitir las resoluciones de los tribunales debe ser pronta, completa e imparcial. (Art. 17 Constitucional); al administrar justicia, se presta un servicio que debe ser gratuito, ajustado a los plazos que fijan las leyes y realizado en completa independencia, debiendo garantizarse la plena ejecución de sus resoluciones (Art. 17 Constitucional).

Existen algunas acciones en contra de la administración de justicia que constituyen una serie de violaciones al Derecho, a la legalidad y la seguridad jurídica. En torno a la administración de justicia, los problemas más comunes son: negligencia o dilación administrativa en el proceso jurisdiccional, por el que los plazos dentro de los procedimientos duran más tiempo que el permitido por la ley, sin dictar resolución que le ponga fin; la extorsión; la falsificación de documentos; la negativa a la reparación del daño por parte del Estado; el omitir imponer sanción legal; el tráfico de influencias, y la negativa al derecho de petición.

Por otra parte, las decisiones del Poder Judicial Federal y Estatal no gozan de autonomía plena, principalmente, porque no se encuentra establecida la inamovilidad de los jueces del fuero común. Es evidente que el Poder Judicial depende de las decisiones políticas que le son trazadas desde el Poder Ejecutivo. En muchos casos, las sentencias emitidas por los juzgados han sido reiterativas en eximir de responsabilidad a las autoridades señaladas claramente como responsables de graves violaciones a los derechos humanos, sin tomar en consideración recomendaciones de órganos nacionales e internacionales de derechos humanos, e inclusive de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A pesar de que la Constitución Mexicana establece en su artículo 133 que todo Tratado o Convención firmado y ratificado por el Estado Mexicano es Ley suprema en el país, los jueces y magistrados del Poder Judicial, a niveles estatal y federal, desconocen la existencia y contenido de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Ejemplo de esto es que cuando se hace mención de algún precepto establecido en una ley internacional, el juzgador omite analizarlo. Es decir, no existe una capacitación adecuada de los miembros del Poder Judicial sobre la legislación internacional de derechos humanos vigente en nuestro país.

El Consejo de la Judicatura tiene entre sus facultades la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal. Sin embargo, sus funciones se han visto severamente limitadas por la misma conformación del Consejo, dado que, de los siete miembros que la integran, cuatro de ellos, incluyendo al Presidente –que a su vez es Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- provienen del mismo Poder Judicial Federal y son nombrados directamente por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo tanto, existe una tendencia a encubrir y justificar las faltas que cometen los magistrados y jueces federales en el desarrollo de su trabajo. Por tal motivo, los juzgadores incompetentes o corruptos gozan de la impunidad que les facilita la ineficacia de este órgano de vigilancia. Otro de los requisitos para acabar con la impunidad y dar mejores garantías de seguridad jurídica, es contar con un Poder Judicial efectivamente independiente que defienda a las víctimas y que procese con justicia a los responsables, lo cual constituye uno de los pilares de la democracia. Para garantizar el derecho a un juicio justo se deben contemplar los siguientes elementos:

- * Establecer la inamovilidad de jueces y magistrados para dotar al Poder Judicial de mayor autonomía;
- * Invalidar el Amparo para efectos en los casos en que por su trascendencia política los responsables de violaciones a

- derechos humanos no puedan quedar impunes, otorgándoles una segunda oportunidad;
- * Reformar el Artículo 33 Constitucional para omitir la discrecionalidad del Presidente de la República de expulsar a extranjeros porque atenta contra el derecho de audiencia;
 - * Promover que las recomendaciones de las comisiones gubernamentales de derechos humanos sean aceptadas y adecuadamente cumplidas por las autoridades a las que van dirigidas;
 - * Dotar de mayores facultades a las comisiones gubernamentales de derechos humanos, para que sean competentes en materia electoral, laboral y de lo contencioso administrativo;
 - * Homologar la legislación federal y las estatales en materia de derechos humanos a los estándares internacionales contemplados en convenios, pactos y tratados multilaterales, así como a la jurisprudencia internacional;
 - * Adecuar el orden jurídico interno para dar cumplimiento a las resoluciones y sentencias de los tribunales internacionales;
 - * Hacer la declaración prevista en el artículo 22 de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; e
 - * Incrementar la conciencia entre el personal de las procuradurías y de la judicatura de no tolerar la tortura y de que los responsables de ese delito deben ser sancionados penal y administrativamente.

El derecho a la reparación del daño y a la readaptación social

Es necesario que se reforme la ley del sistema penitenciario y que los centros de reclusión cumplan con la ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y con las Normas de Naciones Unidas en la materia.

Los centros de reclusión deben estar sujetos al escrutinio de las organizaciones civiles, con el objetivo de impedir los abusos que sufren los reclusos por parte de las autoridades penitenciarias. Frente a los deficientes salarios, la escasa y poca profesional capacitación que recibe el personal

de los reclusorios observamos que se fomentan las prácticas corruptas.

Los médicos asignados a la protección, atención y trato de personas privadas de su libertad, deben ser empleados con independencia de la institución en que ejerzan su práctica; deben formarse con base en las normas internacionales pertinentes, incluidos los principios de ética médica aplicable a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de las personas presas y detenidos contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Deben tener derecho a un nivel de remuneración y condiciones de trabajo acordes con su función de profesionales respetados.

La justicia en México debe responder a la necesidad de fortalecer la seguridad pública, restituyéndole a la víctima de la mejor manera posible sus derechos. En este sentido se debe legislar el derecho de las víctimas a la reparación del daño y a la indemnización por daños materiales y morales, con base en el reconocimiento formal de la responsabilidad del Estado cuando alguno de sus agentes comete violaciones a derechos humanos.

Por otro lado, la justicia entendida como restitución y no como castigo, debe considerar que la prisión es el lugar donde al que delinque se le debe restituir su dignidad, para lo cual se les debe tratar con dignidad. Para ello, se deberán contemplar los siguientes elementos:

- * Restablecer la inmediatez de la garantía de libertad caucional, eliminando todo criterio discrecional para su otorgamiento, de manera particular el concepto de "peligrosidad social";
- * Homologar la edad penal en todas las entidades federativas para fijarla en 18 años, de acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño;
- * Eliminar la clasificación de peligrosidad en los penales porque prejuzga a la persona y constituye un acto de discriminación;
- * Promover la conmutación de penas a partir de criterios claros que garanticen la igualdad de oportunidades a todos los presos;
- * Garantizar plenamente la separación de procesados y sentenciados, de hombres y de mujeres;
- * Instrumentar penas alternativas para disminuir la sobrepoblación en las cárceles; y

- * Garantizar a las personas privadas de su libertad, los derechos de: educación, trabajo, salud, alimentación, visita familiar, etc.

El derecho a la equidad social

Durante años el gobierno ha aplicado una política integracionista y de no reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, provocando su exclusión de las formas de ejercicio del poder político en la nación, teniendo como consecuencia, por un lado, la casi nula representación en los órganos de los tres poderes -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- y en los tres niveles de gobierno que componen el Estado Mexicano: el municipio, el estado y la federación; y por el otro, el no respeto a las autoridades tradicionales y a los sistemas normativos internos como forma de resolución de los conflictos.

En México aún vivimos una situación de discriminación estructural que ha mantenido de manera particular a los pueblos indígenas en la marginación y la pobreza. Para garantizar el derecho a la equidad debemos reconocernos como una nación pluricultural y pluriétnica, expresando ese reconocimiento en un marco legal que contemple nuestra diversidad, reconociendo la existencia de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos.

Debido a que las instituciones de administración pública, en su gran mayoría, carecen de espacios de interlocución de los pueblos y sus autoridades, limitándose al Instituto Nacional Indigenista (INI), es necesario que el gobierno mexicano, en lugar de concentrar en una sola institución todo lo referente a los pueblos indígenas, desarrolle mecanismos en los cuales todas las dependencias de gobierno tengan una perspectiva de la diversidad cultural. Y en otra materia, se tipifiquen los delitos ambientales para contemplar sanciones a las empresas que afecten derechos humanos, recursos naturales y el medio ambiente de los pueblos indígenas. Asimismo, establecer procedimientos jurídicos de indemnización y reparación de daños a favor de dichos pueblos, así como crear leyes de protección de los pueblos indígenas que tomen en cuenta su condición y su derecho a preservar su diferencia cultural, además de las normas internacionales destinadas a protegerlos.

El derecho a defender los derechos humanos

En México, las violaciones a los derechos humanos se han incrementado de manera dramática y sistemática. Las violaciones más graves se han presentado principalmente en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. La crisis de los derechos humanos ha repercutido en contra de los defensores de los derechos humanos de manera preocupante.

La acumulación de casos de persecución a defensores sin esclarecer, pone en evidencia un patrón sistemático que intenta frenar la labor de defensa y promoción de los derechos humanos en nuestro país. Además, no se reconoce su trabajo ni su personalidad como defensores de derechos humanos, obstaculizando el trabajo de éstos de diversas formas, entre las que sobresalen el impedimento al acceso a las cárceles, a instituciones gubernamentales y militares; el entorpecimiento en procesos penales ante el fuero civil y militar; el trato humillante y denigrante del que son objeto, así como su exposición a difamaciones y calumnias por parte de grupos de poder que representan diversos intereses políticos y económicos. Por otro lado, existe una campaña publicitaria, en diversos medios de comunicación, desprestigiando y descalificando la labor de los organismos civiles de defensa de los derechos humanos, bajo el argumento de que “defienden a delincuentes”.

Una democracia plena debe contemplar la participación activa de la sociedad civil en los asuntos públicos del país. La expresión más palpable de la participación de la sociedad son las organizaciones civiles, en ese sentido, éstas representan los intereses de la sociedad.

¿De manera particular se debe respetar el derecho a defender los derechos humanos?

Los defensores de derechos humanos son el termómetro más sensible de la democracia, su labor contribuye al fortalecimiento de la democracia y de la seguridad pública mediante sus actividades de promoción, denuncia y protección de los derechos humanos. Para garantizar ese derecho a participar, y de manera particular en la defensa y promoción de los derechos humanos se necesitan los siguientes elementos:

- * Garantizar el pleno apoyo a los mecanismos e iniciativas, incluidos los de los relatores especiales de los sistemas de derechos humanos de las Naciones Unidas e Interamericano de Derechos Humanos que otorgan un reconocimiento universal generalizado a los defensores de los derechos humanos y a su trabajo;
- * Establecer mecanismos de protección eficientes para los defensores en peligro por parte de las autoridades, reconociendo el interés público inherente a estas organizaciones y a los riesgos que tienen en el desempeño de su trabajo; y
- * Garantizar que se lleven a cabo investigaciones exhaustivas e imparciales sobre violaciones de derechos humanos contra

defensores, que los responsables sean llevados ante los tribunales y se proporcione reparación a las víctimas y/o familiares.

Propuestas

- Una fuerte y conjunta participación comunitaria de la sociedad civil, garantizará un efectivo compromiso por parte de las autoridades. Es tiempo de dejarnos escuchar y exigir el respeto a nuestros derechos humanos y garantías Constitucionales, la reestructura de nuestro sistema judicial, la adecuada distribución del poder que nos dirige y el fomento de una nueva cultura y educación para nuestros elementos policiales.

- El Estado debe preocuparse, lejos de las relaciones internacionales; primeramente por implementar políticas públicas para la protección de un país libre de violaciones, peligros y corrupción, para después elevarse al desarrollo de una sociedad segura y preparada para trabajar y enriquecer a la nación; creando el Estado dichos instrumentos a través de la formulación, ejecución y control de la participación ciudadana.

- Trabajar en la disminución, y si fuera posible en la extinción de los factores que han provocado esta inseguridad pública que vivimos, como lo son la pobreza, desigualdad social, marginación social, desempleo, entre otros.

Conclusiones

La seguridad pública radica en el deber y cumplimiento de la función de la policía de otorgar seguridad a los particulares respecto de sus bienes y su persona. Lo que hace necesario que la sociedad deba contar con un aparato policial a su servicio, dispuesto a acudir al llamado de los particulares. El único fin justificable de la policía en un Estado de Derecho debe ser la *seguridad pública y el respeto y protección a los derechos del hombre*, estando siempre a disposición de los intereses del pueblo. Deberemos suprimir la razón del Estado, por las razones del gobernado, que entre otras cosas, implican tan sólo el respeto a sus derechos como persona, y ese respeto reside en la permanente búsqueda de su bienestar. La sociedad no está exenta de sufrir violaciones en sus derechos, todos debemos participar activamente, para ejercitarlos y hacerlos valer ante las autoridades competentes.

Fuentes de información

ACOSTA URQUIDI, Mariclaire, *Seguridad pública, militarización y derechos humanos*, Colección Análisis y Propuesta, México, 1997, pp. 103-120.

110

AGUAYO QUEZADA, Sergio *et. al.* *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI, México, 1990, pp. 107-145.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl, *El uso civil de las fuerzas armadas*, Análisis XXI, año 2, mayo, 1991, pp. 6-7.