

REFLEXIONES EN TORNO A LA SEGURIDAD

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco conceptual*. III. *Las modalidades de la seguridad*. IV. *Tareas inherentes a la seguridad pública*. V. *Epílogo*.

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo y ancho de la República mexicana, los ataques y agresiones que indebida e impunemente dañan tanto la integridad física de las personas como sus bienes, propiedades y derechos, son cada vez más frecuentes, por lo que ponen en crisis al Estado, al evidenciar su incapacidad para garantizar la seguridad pública, que es, precisamente, uno de los valores genéticos del ente estatal.

Estas reflexiones tratan de aportar ideas en torno a los hechos, fenómenos, propiedades u objetos relativos a las distintas facetas de la seguridad, mediante el análisis de sus conexiones reales o posibles, a efecto de determinar los principios y normas que la rigen, con el propósito de contribuir a solucionar el problema de la inseguridad, el cual es, sin duda, uno de los que más angustian al México de nuestros días.

Entiendo la seguridad como un anhelo del ser humano nacido de su aspiración de estar a salvo de todo peligro, daño o riesgo proveniente de la naturaleza, del azar o de sus semejantes; es, además, un valor instalado en los cimientos mismos del Estado, en especial del Estado de derecho, en cuya búsqueda sacrificamos parte de nuestros derechos y libertades originales con el propósito de disfrutar pacíficamente de los restantes; por ello, la seguridad es un valor inscrito en el catálogo de los derechos humanos.

Asimismo, la seguridad pública se puede explicar como una función pública, y por tanto como una actividad esencial del Estado que conlleva

el ejercicio de su potestad, de su imperio, de su autoridad, de su soberanía, dirigida a garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; o sea, a estar seguro en el entorno sociopolítico, comunitario y supraindividual; y encaminada, también, a preservar las libertades, la paz y el orden públicos.

Existe un complejo conjunto de factores que propician actos y acontecimientos que atentan contra la seguridad pública: miseria, desempleo, corrupción, impunidad y delincuencia, son elementos del abominable sistema de inseguridad pública al que debe enfrentar y combatir el deseable sistema de seguridad pública.

Miseria y desempleo van de la mano, y como el desempleo y la delincuencia se acompañan porque aquél implica ociosidad, la cual, como apunta el adagio popular, es la madre de todos los vicios, la miseria abona la delincuencia que gracias a la corrupción obtiene impunidad.

Mas, la miseria no es la única fuente de la criminalidad, pues las economías de los países industrializados generan y propician el desarrollo del crimen organizado, alentado y protegido por el secreto bancario, impulsado por los paraísos fiscales y las sociedades *of shore*, modernizado con la tecnología de punta en la era del fax, del módem y de la Internet, que permiten el acelerado proceso del blanqueo de dinero sucio que borra toda pista delatora de su oscuro origen delictivo.

El crimen organizado —incluido el narcotráfico—, como la corrupción y la impunidad, es un fenómeno que se da lo mismo en los países pobres que en los ricos, en detrimento de la seguridad pública; se trata de una expresión peculiar de la economía globalizada, su dinero sucio viaja por los mismos ductos que el de las finanzas especulativas; uno y otro requieren para su expansión de la reducción de la regulación y del control del Estado, por ello ambos se sustentan y apoyan mutuamente.

La corrupción es el marco indispensable de la inseguridad: en lo político, destruye la credibilidad de las autoridades y corroe las entrañas mismas del Estado al sobreponer el interés particular —oscuro, ilegítimo e inconfesable— del funcionario público al interés del ente estatal, de la nación y de la comunidad, en detrimento de la democracia, de la justicia y del derecho. En lo económico, la corrupción distorsiona la oferta, la demanda, los precios y, en general, las condiciones del mercado; desestimula la inversión, incrementa la desconfianza para realizar operaciones bancarias, bursátiles y comerciales; en general, eleva los costos de operación de las empresas, lo que redundará en perjuicio del desarrollo sustentable.

En México, dos estudios recientes realizados por instituciones particulares, acusan la corrupción imperante en las empresas privadas instaladas en el país, por emplear entre el 6% y el 8.5% de sus ingresos en gastos extraoficiales para sobornos administrativos e influir en la determinación de las políticas públicas.¹ El caso de los Amigos de Fox mancha la última elección presidencial, al grado que, según su coordinador, Lino Corrodi, sin esas oscuras aportaciones, el candidato Fox no habría obtenido la mayoría relativa que alcanzó en los comicios de 2000.

En Estados Unidos, tan sólo en el último sexenio del milenio pasado, se presentaron centenares de denuncias de corrupción respecto de contratos internacionales con un monto de doscientos mil millones de dólares.²

Sin seguridad que garantice el disfrute de libertades y derechos de sus habitantes, el Estado pierde su razón de ser, como también pierde su propia razón de ser una Organización de las Naciones Unidas que no impide ni condena la agresión impune a la seguridad de los habitantes y a la autodeterminación de uno de sus Estados miembros, con evidente olvido del apotegma del prócer mexicano Benito Juárez: “Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”.

II. MARCO CONCEPTUAL

Entendida como situación en la cual se está a salvo de todo riesgo y peligro, la seguridad es una aspiración del ser humano que le lleva a pactar con sus semejantes la vida comunitaria, la convivencia social, la creación del municipio y del Estado, el que a través de las normas de derecho proporcionará a los miembros de su población la seguridad jurídica, traducible como la certidumbre del individuo de que su persona, bienes y derechos están a salvo de ataques violentos e indebidos y, en el peor de los casos, de efectuarse, se harán cesar con premura y los daños le serán resarcidos; la seguridad es, por tanto, punto de partida del Estado y puerto de arribo del derecho.

Se advierte en la seguridad un doble aspecto: desde el subjetivo, entraña la confianza de cada quien de que sus bienes y derechos están a salvo

¹ Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial, realizada en 2002 por el Centro de Estudios Estratégicos. Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial, realizada en 2004 por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. Véase *Milenio Diario*, México, 18 de agosto de 2005, p. 1.

² Departamento de Estado de Estados Unidos, *Fighting Global Corruption: Business Risk Management*, Washington, D.C., mayo de 2001, p. 3.

de riesgos; desde el objetivo, implica un orden jurídico cuya eficacia está garantizada por el poder público. Específicamente, la seguridad pública preserva el derecho humano a estar a salvo de peligro en el entorno sociopolítico comunitario y supraindividual.

Los medios de comunicación masiva señalan como uno de los temas torales de la problemática del Estado contemporáneo, el de la seguridad pública, problema potenciado cotidianamente, en la mayoría de los países, por el avance incontenible de la pobreza, porque con ella cabalga, en ocasiones de manera galopante, la inseguridad, cuya presencia se advierte lo mismo en el campo que en la ciudad; en la vía pública, en el interior de los bancos y demás establecimientos mercantiles, en el transporte público y privado, en los centros de diversión y esparcimiento y aun en domicilios particulares que con lamentable frecuencia son víctimas de asaltos. Por ello, una de las tareas gubernamentales más importantes del siglo XXI, es el de la seguridad pública.

1. *Concepto de seguridad*

Derivado de la voz latina *securitas, securitatis*, el vocablo español seguridad, significa calidad de seguro, es decir, libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; se trata de un valor esencial del Estado, así lo podemos entender, por cuanto concurre a la fundación del ente estatal como su principio y fin, toda vez que participa en la construcción de sus cimientos, para postularse como su *telos*, su objeto, su finalidad. Por lo menos, en la versión contractualista del origen del Estado, éste nace como producto de un pacto social, que celebran los seres humanos que lo integran, sacrificando una parte de sus libertades y derechos, con el explícito propósito de obtener seguridad en el disfrute de los restantes.

En su *Ensayo sobre el gobierno civil*, John Locke interpretó al Estado como una creación humana de carácter contractual; consideró que los seres humanos son por naturaleza libres, iguales e independientes y que ninguno puede dejar esa condición sino por su propio consentimiento, producto de la conveniencia individual de cada quien de unirse en sociedad con otros seres humanos para preservar la seguridad de todos ellos, lo que redundará en el disfrute y goce pacífico de lo que les pertenece en propiedad.³

³ Véase Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de Amando Lázaro Ros, Barcelona, Aguilar, 1983, pp. 68 y 69.

En mayor o menor medida, los seres humanos esperamos obtener del Estado y del derecho, o mejor dicho, del Estado de derecho, una situación permanente de seguridad, de tranquilidad y de orden que adquirimos al sacrificar una parte de nuestros derechos y libertades originales a efecto de disfrutar pacíficamente de nuestros restantes derechos, bienes y libertades; por ello, tienen razón Luciano Parejo y Roberto Dromi cuando afirman: “La seguridad es un valor fundante. Forma parte de los cimientos de la edificación del Estado de derecho democrático. La seguridad instalada en las instancias de la filosofía política ha exigido al derecho la provisión de definiciones instrumentales y operativas para llegar al terreno de la praxis y de la eficacia”.⁴

De igual manera, la seguridad es un valor inscrito en el catálogo de los derechos humanos; así lo consagra la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, al establecer en su artículo 3 que todo individuo tiene derecho a la seguridad de su persona; así lo ratifica el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; además, los Estados partes del mismo, en los términos de su artículo 3, se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de la seguridad y de todos los demás derechos civiles y políticos enunciados en el mismo.

Asimismo, la seguridad es también considerada como una necesidad; en este sentido, el jurista español Francisco Alonso Pérez la explica en los siguientes términos: “La necesidad de seguridad es innata en el hombre desde que abandona el claustro materno y se enfrenta a la vida. El hombre necesita estar seguro en todos los actos de su existencia, tanto aquellos que se refieren a materias laborales como de asistencia sanitaria, hasta llegar a aquellas actividades cuya protección está encomendada específicamente a las fuerzas y cuerpos de seguridad”.⁵

2. Concepto de lo público

Obviamente, lo público es un acento que adjetiva, en sentido contrario al de privado, a muchos conceptos usuales en el ámbito jurídico. Adminis-

⁴ Parejo Alfonso, Luciano y Dromi, Roberto, *Seguridad pública y derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons-Ciudad Argentina, 2001, p. 9.

⁵ Alonso Pérez, Francisco, *Seguridad ciudadana*, Madrid, Marcial Pons-Ediciones Jurídicas, 1994, p. 14.

tración, bien, cargo, derecho, dominio, función, funcionario, gasto, hacienda, interés, libertad, obra, orden, poder, seguridad, servicio, servidor, utilidad, son algunos de ellos; aplicase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado.

De esta suerte, lo público y lo privado integran una pareja contrapuesta de voces provenientes del latín: *publicus-publica-publicum* y *privatus-privata-privatum* que en el derecho romano ya conformaban un par de palabras antónimas en razón de su respectiva liga con el poder y la propiedad, con lo general y lo individual, con lo plural y lo singular; así, el derecho público se refería a la *res publica*, a lo que es de todos, a lo que no es propiedad privada, o sea, al poder; en cambio, el derecho privado era el relativo a la *singularum utilitatem pertinent*, de cada individuo, a lo propio, es decir, a la propiedad.⁶

III. LAS MODALIDADES DE LA SEGURIDAD

Siendo como es, un factor determinante de la convivencia social, la seguridad se requiere en diferentes estadios en los que registra distintas modalidades, entre otras, la jurídica, la individual, la nacional, la internacional y la social.

1. *La seguridad jurídica*

En España, la Ley 23/1992 de Seguridad Privada, del 30 de julio, en su exposición de motivos, considera que un pilar básico de la convivencia social lo representa la seguridad, por lo que su garantía conforma una actividad esencial a la existencia misma del Estado moderno; la seguridad la garantiza el Estado al través del derecho, que a su vez tiene como una de sus características a la seguridad; por lo que Estado y derecho comparten como supuesto indispensable a la seguridad jurídica, definida por Delos como: “la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos que, si éstos llegan a producirse le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación”.⁷

⁶ Véase Cabo de la Vega, Antonio, *Lo público como supuesto constitucional*, México, UNAM, 1997, pp. 9 y 10.

⁷ Fur, Louis le, *Los fines del derecho*, 4a. ed., trad. de Daniel Kuri Breña, México, UNAM, 1967, p. 47.

En consecuencia, la seguridad jurídica es, pues, factor determinante tanto del derecho como del Estado; mas, a su vez, para existir, requiere de la presencia de ambos, pues debe ser establecida por la norma jurídica, la que requiere del Estado para lograr su carácter coercitivo. Dicho de otra manera: para que haya seguridad jurídica es indispensable la existencia de un orden jurídico que regule la conducta externa humana, y para que ese orden sea eficaz deberá ser coercitivo a efecto de asegurar su cumplimiento, en última instancia mediante el uso de la coacción de la fuerza pública cuyo monopolio tiene el Estado.

Sin embargo, es frecuente la existencia de un orden jurídico eficaz, porque se cumple en la práctica, pese a contener preceptos que lastiman la justicia y aun atenten contra la elemental seguridad jurídica, lo que motiva en el doctor Jorge Adame Goddard, la siguiente reflexión:

Esto hace ver que el criterio racional de la justicia (o jurisprudencia) es necesario para que haya seguridad jurídica efectiva: gracias a ese criterio se disciplinan, de manera objetiva, las conductas cuyo cumplimiento es necesario asegurar; si falta o falla ese criterio de justicia, se corre el riesgo de asegurar el cumplimiento de conducta cuya realización más bien infunde temor que paz. La seguridad jurídica implica, por consiguiente, no sólo que el orden social sea eficaz sino también que sea justo.⁸

En consecuencia, la seguridad jurídica debe traducirse en la garantía que el Estado (Federación, entidad federativa, municipio) habrá de dar a través del orden jurídico, consistente en preservar y proteger no sólo la vida y la integridad física de todo individuo, sino también sus libertades, bienes y derechos contra todo acto indebido ya sea de otros particulares o de las autoridades, ya que estas últimas sólo podrán afectar a la esfera del gobernado en ciertas condiciones y previa satisfacción de requisitos específicos que, según el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, constituyen las garantías de seguridad jurídica, pues como bien hace notar:

Éstas implican, en consecuencia, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos y circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus de-

⁸ Adame Goddard, Jorge, "Seguridad jurídica", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, 2001, t. P-Z, pp. 3429 y 3430.

rechos subjetivos. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del derecho.⁹

2. *Seguridad individual*

Inserta en el derecho fundamental a la integridad del hombre, la seguridad individual consiste en la convicción de que no será dañada nuestra existencia en tanto no rebasemos los confines de nuestro derecho; así, la seguridad individual está implícitamente protegida por los instrumentos internacionales de derechos humanos y por las Constituciones de casi todos los Estados contemporáneos, en cuyos textos se trata de defender al hombre de todo ataque indebido de la autoridad y de sus semejantes. De esta suerte, de acuerdo a la idea universal de seguridad individual, el poder público está obligado no sólo a respetar los derechos humanos, las libertades y garantías individuales, sino a tratar de que cada uno de los gobernados también respete los derechos de los demás.

La seguridad individual tiene una fuerte connotación jurídica; en efecto, ya desde 1215, en la carta magna obtenida por los aristócratas ingleses de su monarca, se prohibía el arresto, encarcelamiento o pérdida de libertad de todo hombre libre, a quien no se le podía desterrar ni detener sin juicio previo de sus iguales y de acuerdo a las leyes. En la actualidad la idea de seguridad se ha fortalecido considerablemente; al respecto, el profesor Burgoa comenta:

La seguridad jurídica *in genere*, al conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas por la ley fundamental, se manifiesta como la sustancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos. Esta obligación estatal y autoritaria es de índole activa en la generalidad de los casos tratándose de las diferentes garantías de seguridad jurídica, o sea; que el Estado y sus autoridades deben desempeñar, para cumplir dicha obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o

⁹ Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 6a. ed., México, Porrúa, 1970, p. 494.

circunstancias exigidas para que la afectación que generen sea jurídicamente válida.¹⁰

A juicio de diversos autores, como Luis Rescaséns Siches, por ejemplo, la importancia de la seguridad en la vida social es de tal magnitud, que su obtención representa la causa fundamental del derecho.¹¹

La seguridad del individuo no implica que no pueda ser detenido en ningún caso, porque, precisamente a consecuencia de ella, la autoridad tiene la obligación de detener y castigar por medio de la detención toda perturbación de la seguridad individual, de los demás, bien sea por delito o por falta administrativa.

Desde un doble aspecto se puede considerar la seguridad; en su aspecto subjetivo significa la confianza de los individuos de que se respetarán sus bienes y derechos. En su aspecto objetivo la seguridad se manifiesta mediante la existencia de un orden jurídico que regule con justicia la conducta humana, apoyando su cumplimiento en la coacción pública, para que resulte eficaz.

3. *La seguridad pública*

La locución seguridad pública constituye una expresión polisémica y anfibológica, dados sus diversos significados y variadas interpretaciones, pues lo mismo es un derecho de los integrantes de la población del Estado, que una actividad obligatoria del Estado cuya realización garantizará dicho derecho, sentido este último en el que existe confusión en la doctrina jurídica, porque pese a que se trata de una función pública, erróneamente se le considera también servicio público, lo que predica la conveniencia de atender la indicación del profesor argentino Manuel María Díez, conforme a la cual, “el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial”.¹² En este sentido, toda función pública es una actividad esen-

¹⁰ *Ibidem*, p. 498.

¹¹ Recaséns Siches, Luis, *Vida humana, sociedad y derecho*, México, La Casa de España en México, 1939, p. 121.

¹² Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1979, t. III, p. 187.

cial del Estado, que conlleva el ejercicio de su potestad, de su imperio, de su autoridad, de su soberanía, por cuya razón es indelegable y, en consecuencia, no se puede concesionar a particulares.

Una teoría jurídica de la seguridad pública habrá de precisar definitivamente su naturaleza jurídica, a cuyo efecto habrá de establecerse en qué consiste, y determinar su género próximo y diferencia específica; en opinión del doctor Augusto Sánchez Sandoval:

La seguridad pública cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas.¹³

El ejercicio de la función pública de seguridad pública requiere de la realización de un conjunto heterogéneo de actividades dirigidas a garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo, es decir, a estar seguro, en el entorno sociopolítico comunitario y supraindividual; actividades que conllevan el ejercicio del imperio, de la potestad, de la autoridad del Estado; lo que predica su naturaleza intrínseca de función pública, entre tales actividades figuran: la de vigilancia de la vía y lugares públicos; la de vigilancia de los establecimientos mercantiles a los que tiene acceso el público; la de prevención de comisión de delitos; la de colaboración en la investigación y persecución de los delitos; la de prevención de comisión de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno; la de mantenimiento del orden público; la seguridad vial y el ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular; la de prevención de desastres y siniestros, la de avisos de alarma en casos graves de emergencia, así como las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento, en casos de hecatombes, desastres y siniestros, casos estos últimos en los que se le conoce como protección civil.

En resumen, como hace notar el profesor argentino Roberto Dromi: “La seguridad pública comprende prioritariamente la situación del hom-

¹³ Sánchez Sandoval, Augusto, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, México, Inacipe, 2000, p. 83.

bre en la relación ciudadana, como sujeto de la *civitas*, de la *polis* (el hombre ciudad), en la relación masiva, grupal o social, de encuentros o fenómenos colectivos (el hombre masa), y en la relación de comunicación y de información (el hombre diálogo)”.¹⁴

En México la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en vigor, en su artículo 3o., define a la seguridad pública como “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”.

En su segundo párrafo, el referido precepto señaló como medios utilizables por las autoridades competentes para el logro de los fines de la seguridad pública: la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor; y en su último párrafo dispuso que la función de seguridad pública se realice en sus diversos ámbitos de competencia: Federación, Distrito Federal, estados y municipios, a través de la policía preventiva y del Ministerio Público, entre otras autoridades.

En México, las actividades relativas a la seguridad pública se encomiendan primordialmente a las corporaciones policiales; con este criterio, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 30 bis, incluye entre los asuntos de la competencia de la Secretaría de Seguridad Pública, los siguientes:

- Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos.
- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus funciones.
- Organizar, dirigir, administrar y supervisar a la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario.

¹⁴ Parejo Alfonso, Luciano, y Dromi, Roberto, *op. cit.*, nota 4, p. 203.

- Proponer al presidente de la República el nombramiento del comisionado de la Policía Federal Preventiva.
- Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos.
- Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente.
- Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.
- Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la policía especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos.

Empero, las actividades concernientes a la protección civil, que es área de la seguridad pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no las encomienda a la Secretaría de Seguridad Pública, como hubiera sido deseable para una mejor coordinación de la seguridad pública, sino que se atribuyeron a la Secretaría de Gobernación, ya que a ella corresponde, en los términos de la fracción XXIV del artículo 27 del citado ordenamiento legal, que señala como una de sus facultades:

Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la administración pública federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, estudio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo.

4. *La seguridad nacional*

En el contexto del Estado, insisto, la seguridad es un *telos*, habida cuenta que el ente estatal trata de preservar, salvaguardar y poner fuera de peligro, daño o riesgo a sus órganos e instituciones, al orden público—implícito en la pacífica convivencia social derivada de las reglas mínimas que la tutelan— y a todos y cada uno de los miembros de su población, tanto en sus personas, como en sus bienes y en sus derechos; cuando atañe a la defensa de sus órganos o instituciones de una agresión externa o de un movimiento subversivo interno, se habla de seguridad nacional, en cuya preservación el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la fracción VI del artículo 89 constitucional, puede disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea. Según Modesto Suárez:

San Ambrosio (340-397), obispo de Milán, justificó en su obra *De officiis ministrorum* [De los deberes de los sacerdotes], el deber de la autoridad temporal de conducir la guerra en defensa de la patria y de encabezar la guerra de la sociedad en contra de la delincuencia. A través del planteamiento anterior, este doctor de la Iglesia católica distinguió con nitidez dos ámbitos de la acción gubernamental conocidos en la actualidad con los nombres de seguridad nacional y seguridad pública.¹⁵

Lo anterior permite afirmar que seguridad nacional y seguridad pública son dos funciones públicas afines pero diferentes, sin cuyo ejercicio el Estado tiende a desaparecer. Tradicionalmente, la seguridad nacional se finca en buena medida en las fuerzas militares de tierra, mar y aire, es decir, el ejército, la armada y la aviación militar de un país.

Empero, la seguridad nacional no se reduce a la acción de las fuerzas militares, pues se complementa con la organización de registros públicos, la construcción e instalación de vías generales de comunicación, y otros mecanismos; para la Academia de Guerra de Brasil, “la seguridad nacional viene a ser el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación que jurisdiccionalmente para la

¹⁵ Tomado del periódico *El Universal*, México, 6 de octubre de 2000, p. 10.

consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles”.¹⁶

De conformidad con el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de abril de 2005, para efectos del propio ordenamiento legal, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país.

II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio.

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional.

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Vale observar que la seguridad nacional no es un concepto uniforme y permanente en el tiempo y en el espacio, toda vez que es distinta para cada época y para cada Estado de la comunidad internacional, habida cuenta de los diferentes fines y objetivos de cada uno de ellos y de cada era, cuya obtención se trata de propiciar mediante la eliminación, desvanecimiento o reducción de interferencias y perturbaciones que obstruyan su logro. En opinión del general de División de Estado Mayor, Gerardo C. R. Vega G.:

La seguridad nacional de un país está influida por factores constantes y otros variables, los cuales se modifican y acoplan según el caso, puede entonces deducirse lo cambiante de la seguridad nacional, la velocidad con la cual un Estado modifique doctrinas o principios, dependerá sustancialmente de los factores a los cuales es necesario tener en cuenta; un problema económico o social podrá determinar preeminencia en las acciones de seguridad nacional, en un tiempo y lugar claramente identificables, será la evolución del problema la que demande atención, recursos acciones, etcé-

¹⁶ Véase Cabanellas de Torres, *Diccionario militar*, Buenos Aires, Heliasta, 1988, p. 481.

tera, por tanto no debe conceptuarse a la seguridad nacional como algo estático, sin capacidad de modificarse y adaptarse, sino como algo con mucha dinámica y extraordinaria flexibilidad.¹⁷

IV. TAREAS INHERENTES A LA SEGURIDAD PÚBLICA

En el ejercicio de la función pública de seguridad pública debe contarse con el apoyo de políticas públicas especialmente diseñadas para combatir la pobreza, el desempleo y las adicciones, y con el desarrollo de un conjunto de acciones, entre las que destacan las de vigilancia de la vía y lugares públicos, vigilancia de los establecimientos mercantiles a los que tiene acceso el público; prevención de comisión de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno; seguridad vial y ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular; prevención de comisión de delitos; investigación y persecución de los delitos; administración de justicia; ejecución de sanciones; inserción social del infractor tras purgar la pena; prevención de desastres y siniestros; avisos de alarma en casos graves de emergencia; evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento, en casos de hecatombes, desastres y siniestros.

1. *Vigilancia de la vía y lugares públicos*

El propósito de la vigilancia de la vía y lugares públicos consiste en preservar y, en su caso, restablecer en esos lugares el orden público, la paz pública y la tranquilidad de las personas, que permite la convivencia pacífica de los miembros de la comunidad municipal. Los bandos y reglamentos municipales regulan la conducta externa humana en la vía y lugares públicos a efecto de mantener esa paz y ese orden públicos; por ejemplo, el Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, estado de Jalisco, publicado en la *Gaceta Municipal* del 27 de diciembre de 1999, en su artículo 868 establece, entre otras infracciones administrativas, las siguientes:

- Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública que causen trastorno al libre tránsito o dañen a las personas y sus bienes.

¹⁷ Vega G., Gerardo C. R., *Seguridad nacional. Concepto y método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2000, p. 66.

- Permitir el propietario de un animal, que éste transite libremente o transitar con él cualquier persona (*sic*), sin tomar las medidas de seguridad, en prevención a los posibles ataques a las personas; así como dejar de recoger los desechos que estos animales produzcan en la vía pública, con excepción de los invidentes (*sic*).
- Ejercer la prostitución en la vía pública.
- Orinar o defecar en lugares no autorizados.
- Arrojar o abandonar en la vía pública animales muertos.
- Realizar actos exhibicionistas que ofendan la dignidad de las personas.
- Impedir o estorbar el uso de la vía pública.
- Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras.
- Cubrir, borrar, alterar o desprender los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos o las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles o vías públicas.
- Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados.
- Arrojar en la vía pública desechos o sustancias tóxicas peligrosas para la salud de las personas o que despidan olores desagradables.
- Detonar cohetes, encender juegos pirotécnicos, hacer fogatas o elevar aeróstatos, sin permiso de la autoridad, así como utilizar o manejar, negligentemente, en lugar público combustibles o sustancias peligrosas o tóxicas.
- Utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso.
- Sostener relaciones sexuales o actos de exhibicionismo obscenos en vía o lugares públicos o terrenos prohibidos.
- Contaminar las aguas de las fuentes públicas y de los demás sitios públicos.

2. Vigilancia de los establecimientos a los que tiene acceso el público

La vía y lugares públicos no constituyen todo el ámbito espacial de la seguridad pública, porque los integrantes de la población municipal se

reúnen también en otros espacios de dicho ámbito, como son, por ejemplo, las áreas destinadas al público dentro de establecimientos mercantiles, por ejemplo, en las áreas destinadas al público en los bancos, en las tiendas de autoservicio y otros establecimientos mercantiles, en donde debe haber vigilancia para preservar y, en su caso, restablecer en esos sitios la seguridad, el orden público, la paz pública y la tranquilidad de las personas, en aras de la convivencia pacífica de los miembros de la comunidad municipal. Dicha vigilancia debe ser sufragada por el establecimiento respectivo, pero realizada por la policía auxiliar municipal.

3. Prevención de la comisión de infracciones administrativas y delitos

La disminución de las faltas administrativas y de las actividades delictivas favorece la seguridad pública, y en buena medida se puede lograr mediante medidas preventivas encaminadas a reducir la comisión de delitos y de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno, a cuyo efecto es deseable que las autoridades competentes formulen y pongan en práctica un programa de seguridad pública, incluyendo en él las acciones encaminadas a lograr dicha reducción de ilícitos, por ejemplo, las campañas contra la corrupción, o las encaminadas a combatir el alcoholismo y el consumo de estupefacientes, o los programas de educación vial dirigidos a prevenir accidentes, a evitar que quienes estén en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas conduzcan vehículos, o a respetar los límites obligatorios de velocidad en la conducción de vehículos y demás normas de tránsito.

4. Colaboración en la investigación y persecución de los delitos

En los términos del artículo 21 de la Constitución mexicana: “La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato”, lo que predica la competencia del Ministerio Público y de su respectiva corporación policial, para la investigación y persecución de los delitos, lo que no es obstáculo para que los cuerpos de policía responsables de la seguridad pública municipal, colaboren en tales tareas.

5. *Conservación del orden público*

En el ocaso del siglo XIX, el profesor español Vicente Santa María de Paredes ya interpretaba al orden público en la siguiente manera: “La tranquilidad en que la población vive, entregada a sus ocupaciones habituales, sin interrupción en ellas que la moleste ni peligros que amenacen indistintamente a sus individuos, constituye el *orden público*, que es una manifestación del orden jurídico, como quiera que este hecho resulta de la obediencia de todos a las leyes.”¹⁸

6. *Seguridad vial*

Entendemos la seguridad vial como el aspecto de la seguridad pública relativo a proteger la integridad física de la población en la vía pública respecto de los riesgos y peligros que entraña el tránsito, especialmente el vehicular, mediante un sistema de seguridad vial, consistente en el conjunto de dispositivos, mecanismos, disposiciones y acciones a cargo de la autoridad competente para protección de la integridad física, tanto de conductores y pasajeros de vehículos, como de peatones, viandantes y cuanta persona se encuentre en la vía pública.

7. *Ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular*

Uno de los aspectos más complejos de la seguridad pública es el relativo al ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular, dadas sus imbricaciones con múltiples actividades, tales como el transporte, la vigilancia de la vía pública, la protección del medio ambiente y el ahorro de energéticos, que viene a complicar más aún la ya de por sí compleja actividad de ordenar el tránsito de personas y vehículos en la vía pública, permanentemente amenazado en las zonas urbanas, por el congestionamiento vehicular cuyo aspecto medular lo expone H. Buchanan de la siguiente manera:

Los problemas del movimiento en las ciudades nos resultan tan familiares que no es necesario insistir en las frustraciones e irritaciones que provocan

¹⁸ Santa María de Paredes, Vicente, *Curso de derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, 3a. ed., Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, p. 282.

los embotellamientos, en el derroche de carburante y en los enormes y básicamente inútiles esfuerzos de la policía, de los agentes de tráfico y de todos los miembros de los numerosos cuerpos que se encargan de regular el tráfico. Un vehículo de motor, incluso el más pesado e imperfecto, es capaz de desplazarse a 1.5 kilómetros por minuto, mientras que la velocidad media del tráfico en las grandes ciudades es aproximadamente de 18 kilómetros por hora.¹⁹

El tránsito es un derecho humano reconocido como tal en las declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos y en los textos constitucionales de la mayoría de los países del mundo, respecto del cual Jorge Mosset Iturraspe y Horacio Daniel Rosatti, hacen notar: “En el derecho a transitar interesa el trayecto propiamente dicho y la posibilidad de cubrirlo con la menor cantidad de interferencias jurídicas, técnicas y fácticas posibles dentro de un marco de razonabilidad”.²⁰

En México, la ordenación del tránsito compete a la autoridad municipal, la cual desarrolla esta actividad en ejercicio de una función pública —no de la prestación de un servicio público— a través de una corporación conocida como “policía de tránsito” que en rigor es un órgano de seguridad pública —así la considera, por ejemplo, la fracción III del artículo 8 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nayarit—, de organización y disciplina similar a los cuerpos de la policía preventiva. Diversos municipios carecen de agentes de tránsito, en ellos convendría encomendar el desempeño de las tareas correspondientes, a los miembros de la policía preventiva municipal que, en tal circunstancia desarrollarían ambas funciones simultáneamente.

El más desprotegido de los sujetos pasivos de la ordenación y control del tránsito es el peatón, quien se ve involucrado en la mayoría de los accidentes viales ocurridos en los países que cuentan con una cantidad importante de vehículos, razón por la cual el número de peatones muertos en percances de tránsito es muy elevado.

En su capítulo XII, el Reglamento de la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco, regula el tránsito de peatones, quienes, conforme al mismo, deberán transitar sobre las banquetas, tomando su derecha, y sin formar grupos que ocupen más de la mitad del ancho de las mismas,

¹⁹ Buchanan, H., *El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 9.

²⁰ Mosset Iturraspe, Jorge y Horacio Daniel Rosatti, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992, p. 85.

o integrar corrillos que obstruyan el paso de los demás peatones; para rebasar a otra persona se hará por el lado izquierdo de ella. Para cruzar las arterias, los peatones deben hacerlo en las esquinas, de manera perpendicular al eje de circulación, por las zonas de seguridad destinadas para ello, cuando lo permita la señal de tránsito.

Asimismo, el referido ordenamiento previene que los discapacitados —física o mentalmente— y los niños, deberán transitar acompañados por personas aptas para cuidarlos. Los invidentes podrán usar un silbato para pedir la ayuda de los agentes de tránsito. Los físicamente discapacitados tendrán derecho preferente de paso al cruzar los arroyos de las calles. En los caminos, al contrario que en las calles, los peatones transitarán por el acotamiento de su izquierda.

Alcides Greca hace notar que la reglamentación del tránsito de peatones era mucho más prolija en el siglo XIX:

En el *Digesto de Ordenanzas, Reglamentos y Acuerdos de la Municipalidad de Buenos Aires*, publicado en 1873, se encuentra una disposición que hoy puede parecernos curiosa, pero que estaba a tono de las costumbres de la época. Ella es la siguiente: “La derecha en el tránsito de las veredas es del que la lleva, y toda persona que trayendo la pared a su izquierda, la disputa-se al que la trae a su derecha, se considerará agresor en la contienda: el bello sexo es en todo caso preferido en la vereda, así como los Ministros del Culto y Autoridades. Si se encontrasen dos señoras acompañadas de caballeros, los señores bajarán y las señoras seguirán por la calzada, guardando el orden que les quepa de derecha a izquierda”.²¹

Hoy en día, la sanción aplicable a los peatones infractores de la normativa del servicio de tránsito, por lo general, es únicamente la amonestación; sin embargo, en la práctica la infracción cometida por el peatón le acarrea funestas consecuencias, así, las estadísticas ponen de manifiesto que de los peatones fallecidos en México, a consecuencia de haber sido atropellados por un vehículo, más de la mitad incurrieron en ese momento en una infracción a la Ley o al Reglamento de Tránsito: “27 % estaba cruzando fuera de la zona de seguridad de las esquinas; 11.5 % caminaba por el arroyo de la calle; 9.4 % fue atropellado al salir de detrás de un

²¹ Greca, Alcides, *Derecho y ciencia de la administración municipal*, 2a. ed., Santa Fe, Argentina, 1993, t. II, p. 229.

vehículo estacionado; 8.6% cruzaba una intersección que no tenía semáforo ni agente vial; 7.1 % cruzaba en la esquina contra la señal de alto”.²²

En aras de la seguridad pública, la conducción de vehículos en la vía pública es una actividad reglada que requiere de licencia específica, conforme a la cual, los conductores se clasifican en diversas categorías. En Jalisco, por ejemplo, la ley de la materia, los distingue en motociclistas, automovilistas, choferes, y conductores de servicio.

En México, el régimen jurídico al que se sujeta la ordenación del tránsito es de derecho público y está contenido en la Constitución general de la República; la Constitución particular del Estado; la Ley de Tránsito del Estado, y su Reglamento; la Ley de Seguridad Pública del Estado; el Código Penal del Estado; el Código de Procedimientos Penales del Estado; la Ley Orgánica Municipal; la Ley de Hacienda Municipal del Estado; la Ley de Justicia Administrativa del Estado; la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal; por la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados; y por el Bando Municipal o sus equivalentes.

James Goldschmidt sugirió la idea de un derecho penal administrativo, la cual fue recogida por diversos autores, como Eberhard Schdmit, para quien se da una clara diferencia cualitativa entre el delito judicial y la infracción administrativa, también conocida como contravención; distinción derivada de la misma naturaleza de las inobservancias de los preceptos jurídicos, habida cuenta que en el delito, la esencia del ilícito radica en un daño específico —o en su inminente realización— causado a un bien jurídico concreto, en la infracción o contravención administrativa el injusto consiste en la inobservancia de preceptos que tutelan intereses de tipo administrativo.²³

Como quiera que sea, la inobservancia del precepto jurídico de carácter administrativo da lugar a la imposición de una sanción administrativa cuyo propósito es motivo de discusión doctrinal, pero que en el caso de las

²² Consejo Estatal del Transporte, *El Viajero Urbano*, Monterrey, año 2, núm. 8, 1991, p. 7.

²³ Véase Cassagne, Juan Carlos, *La intervención administrativa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992, p. 174.

infracciones de tránsito, en nuestra opinión, debiera ser eminentemente correctivo, porque más que imponerlas con ánimo de castigo o con interés tributario, la sanción por infracción a las normas de tránsito debe encaminarse a lograr la educación vial de peatones y conductores de vehículos, hasta para protección y seguridad de nosotros mismos y de nuestros seres queridos.

Existe la posibilidad de que las infracciones en materia de tránsito sean sancionadas en sede administrativa municipal, a condición de que estén previstas las correspondientes sanciones en la ley local del Estado respectivo, las cuales suelen consistir en multa, arresto administrativo, jornadas de trabajo social, retención del vehículo y remisión del mismo al depósito municipal. Por ejemplo, conforme a la ley de la materia, en el estado de Jalisco los conductores de vehículos que violan la normativa de tránsito son castigados con diversos tipos de sanciones, como la amonestación, la multa, el arresto administrativo, y las jornadas de trabajo de índole social.

Desde luego, los conductores de vehículos pueden impugnar las sanciones que las autoridades municipales de tránsito les impongan, por infracciones a la normativa de tránsito, mediante mecanismos específicos establecidos en la propia legislación de la materia, independientemente de los utilizables para combatir todo tipo de violaciones de derechos cometidas por las autoridades y sus agentes en perjuicio de los gobernados, como el “juicio de amparo” ante los órganos jurisdiccionales federales y la “queja” ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos o su equivalente.

8. *La protección civil*

Los asentamientos humanos están expuestos a riesgos y peligros que pueden presentarse súbitamente y ocasionar graves daños a sus miembros, en sus personas y en sus bienes, derivados de hechos fortuitos, inesperados e, incluso, inimaginables, los cuales pueden evitarse, disminuirse o mitigarse, si cada comunidad cuenta con una unidad de protección civil adecuadamente organizada y debidamente capacitada.²⁴

²⁴ Véase Ministerio del Interior, *Conocimientos generales de protección civil*, 2a. ed., Madrid, Dirección General de Protección Civil, 1989, p. 60.

A. *Definición*

La protección civil se puede explicar como la modalidad de la función estatal de seguridad pública que tiene por propósito salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas ante la eventualidad de un riesgo, siniestro o desastre, a efecto de evitar, o cuando menos reducir la pérdida de vidas, la destrucción o grave deterioro del aparato productivo y bienes materiales en general, el menoscabo del medio ambiente, así como la interrupción del ejercicio de las funciones públicas y de la prestación de los servicios públicos.

La legislación mexicana no es propensa a incluir definiciones; sin embargo, en su fracción XXIV, la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal del 10 de enero de 1996, define a la protección civil como:

Conjunto de principios, normas, procedimientos, acciones y conductas incluyentes, solidarias, participativas y corresponsables que efectúan coordinada y concertadamente la sociedad y autoridades, que se llevan a cabo para la prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción, tendentes a salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes y entorno, frente a la eventualidad de un riesgo, emergencia, siniestro o desastre.

En los términos del artículo 925 del Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, publicado en la *Gaceta Municipal* el 29 de diciembre de 1997, la protección civil en el municipio de Guadalajara tiene como finalidad “salvaguardar la vida de las personas y sus bienes, así como el funcionamiento de los servicios públicos y equipamiento estratégico, ante cualquier siniestro, desastre o alto riesgo, que fueren de origen general o generado por la actividad humana, a través de la prevención, el auxilio y la recuperación, en el marco de los objetivos nacionales y estatales, de acuerdo al interés general del municipio”.

B. *Naturaleza jurídica de la protección civil*

La protección civil es una función pública y como tal una actividad esencial del Estado cuya realización conlleva el uso de su imperio, de su potestad, de su autoridad y de su soberanía, lo que no impide que requiera y admita la colaboración de los particulares; se trata de una actividad

alojada en la raíz misma del Estado interpretado como producto del pacto social, habida cuenta que dicho contrato cuenta entre sus finalidades la de proteger a sus suscriptores contra los embates de la naturaleza y en general contra los riesgos y daños provenientes de todo tipo de eventualidades que impliquen siniestros y desastres.

La protección civil es, por tanto, una modalidad de la función pública de seguridad pública, que tradicionalmente se ha traducido en tratar de garantizar la tranquilidad pública, el orden público y las instituciones a que éste atañe. Importa, pues, hacer coherente la protección civil —y en general la seguridad pública— con la dignidad humana, mediante la colocación del individuo, en tanto ser social, en el centro de atención de ella. Protección civil y seguridad pública suelen ser confundidas erróneamente con servicios públicos, como veremos en páginas posteriores.

C. Eventualidades que atiende la protección civil

Vengo de decirlo, la protección civil atiende riesgos, emergencias, siniestros y desastres, por lo que importa precisar cada una de estas eventualidades que se ciernen permanentemente sobre toda comunidad municipal.

a. Riesgos

En el contexto de la protección civil, se puede interpretar como riesgo la posible realización de un daño en razón de un peligro inminente y de la vulnerabilidad específica existentes, durante un periodo de referencia en una región dada, traducible en pérdida de vidas, personas desaparecidas o heridas, bienes dañados, actividades económicas interrumpidas y servicios públicos suspendidos.

b. Emergencias

Por emergencia se puede entender, en el marco de la protección civil, el acontecimiento ocurrido de improviso con posibles consecuencias funestas, por lo que, para evitar o minimizar éstas, se deben adoptar con urgencia medidas inmediatas de prevención, protección y control.

c. Siniestros

En el léxico usual en la protección civil, se considera siniestro al hecho aciago, avería grave, destrucción fortuita o pérdida importante que sufren los individuos en sus personas o en sus propiedades por la consumación de un riesgo o la presencia de una emergencia o desastre.

d. Desastres

Acontecimiento acotado en tiempo y espacio, a consecuencia del cual la comunidad, o una parte de ella, sufre daños graves tales como pérdida de vidas, personas heridas o afectadas en su salud, deterioro de la planta productiva, destrucción de bienes materiales, interrupción de la actividad económica, menoscabo del medio ambiente, suspensión de servicios públicos, de suerte que se desquicia la estructura social y se obstruye el desarrollo ordinario de las actividades de la comunidad, por lo que ésta se ve impedida para recuperarse por sus propios medios.

En este escenario, el desastre aflige a la población de una o varias demarcaciones territoriales a consecuencia de los graves daños producidos por un agente destructivo, fenómeno devastador natural o antropogénico, que conlleve la pérdida de la vida de algunos de sus miembros, destrucción de infraestructura o grave deterioro de su entorno, con el desajuste y la parálisis social consiguientes que afectan su organización vital.

V. EPÍLOGO

Sin duda, en la actualidad se hace necesario adoptar una serie de medidas encaminadas a preservar la seguridad pública, entre las que destacan las de:

- Perfeccionar las normas que rigen la incorporación al empleo público y los ascensos dentro del mismo, así como las que regulan la conducta de los servidores públicos a efecto de que éstos tengan una actuación eficiente, eficaz, proba e ímpolita; eviten o prevengan los conflictos de intereses y propicien la detección de actos de corrupción.

- Establecer un registro público de declaraciones de activos, pasivos e ingresos de los servidores públicos, con la inherente obligación de presentarlas anualmente, así como al ingreso y al término de todo empleo público, a efecto de dar transparencia a la evolución de su patrimonio.
- Perfeccionar las normas que rigen la contratación de obra pública, así como la adquisición o arrendamiento de bienes y prestación de servicios, por parte de la administración pública, en aras de su transparencia, equidad, imparcialidad, honradez, eficiencia y eficacia.
- Perfeccionar la regulación jurídica que rige la investigación y persecución de los delitos, la procuración y la administración de justicia.
- Expedir normas para prohibir y evitar el soborno abierto o disfrazado de servidores públicos nacionales o extranjeros.
- Establecer sistemas transparentes y sencillos para la recaudación de impuestos y contribuciones y su fácil control.
- Conferir a los órganos de procuración y administración de justicia acceso al secreto bancario, para investigar las acusaciones de corrupción, soborno, lavado de dinero o enriquecimiento ilícito.
- Establecer mecanismos ágiles y sencillos para el control, vigilancia y presentación de quejas en las áreas administrativas de mayor proclividad a la corrupción, como las de los cuerpos policiales, procuración y administración de justicia, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos; contratación administrativa, ingreso al empleo público, pago de impuestos y contribuciones, entre otras.
- De igual manera se debe revisar —a la luz del derecho comparado— la legislación interna sobre corrupción, a efecto de subsanar los vacíos legales que se detecten, e involucrar a los colegios de profesionistas, a los medios de comunicación masiva y a la sociedad en general, en los programas anticorrupción.
- En fin, hay que tener presente que, en la medida que la corrupción y la impunidad se abatan, se fortalece el sistema de seguridad, en beneficio de las personas, de la sociedad y del Estado.

Para terminar, una última reflexión en torno a la seguridad nacional cuyos perfiles son distintos, según se trate de países en vías de desarrollo

o de países industrializados, habida cuenta que estos últimos pugnan por privatizar el mayor número de actividades a cargo del Estado, incluidas las esenciales, a efecto de expandir el mercado de capitales y de abrir a la inversión extranjera una amplia gama de oportunidades en apoyo de su economía interna, por ser ésta exportadora de capital y de tecnología; en cambio, los países en desarrollo deben reservar al capital nacional la inversión en ciertos rubros vinculados a la seguridad nacional, como la banca, los energéticos, el transporte aéreo y ferroviario, la radio, la televisión y las telecomunicaciones en general; además, deben asignar exclusivamente al Estado el ejercicio de las funciones públicas, o sea, de toda actividad que conlleve el uso de la potestad, del imperio, de la autoridad y de la soberanía de su soberanía; así como garantizar su independencia alimentaria, de lo contrario la seguridad nacional estará en grave riesgo al quedar a cargo de extranjeros la toma de decisiones fundamentales que le conciernen.