

# LA SEGURIDAD PÚBLICA Y EL PODER DEL ESTADO: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PROPUESTAS POR EL PRESIDENTE ZEDILLO

---

---

DIPUTADO VICTORIO RUBÉN MONTALVO ROJAS\*

De todos los aspectos de la agenda legislativa que el Congreso de la Unión tramita en estos momentos, sin duda los que tienen que ver con la seguridad pública están entre los más importantes.

Sin restar un ápice a la trascendencia nacional que tienen, por ejemplo, las necesarias reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas, no exceden en importancia al tema de la seguridad pública, como lo comprueban las incesantes demostraciones de una opinión pública nacional cada vez más impacientada con una situación de inseguridad, que nacionalmente corre pareja al pozo sin fondo de la pobreza y la desigualdad.

En este clima de justificada alarma y comprensible indignación, menudean y tienen cada vez más oídos atentos las voces que exigen responder a la barbarie privada con la barbarie pública. A este respecto no podemos sino reconocer que la pena de muerte y otras medidas, que asimismo implican la supresión de garantías individuales,

son ideas desesperadas que amenazan con ganar terreno entre la población, muchas veces con la colaboración de políticos irresponsables, incapaces de ver una nariz más allá de la popularidad más efímera.

Las perspectivas de construcción del primer *Estado Democrático de Derecho* en nuestra historia, se ven de esta manera amenazadas, pues las dinámicas sociales y gubernamentales que inevitablemente se desatan con un endurecimiento irreflexivo tienen altísimos costos, como lo prueban los casos de los pueblos hermanos de Colombia y Perú. Combatir al delito desde sus raíces, en todas sus manifestaciones y consecuencias, sin cancelar las posibilidades de una relación sana y democrática entre gobernantes y gobernados así como entre éstos mismos es, luego entonces, un reto ineludible.

El objetivo de largo aliento es, desde luego, la consecución de la seguridad pública, entendida ésta no como una ausencia total e imposible de delitos, sino como un estado de tran-

---

\* Presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

quilidad de la población y de confianza en las instituciones, basado en mínimos de bienestar e igualdad, así como en la sujeción del poder al Derecho.

Al respecto, coincido con lo expresado por el doctor Miguel Sarré en un foro sobre esta materia, organizado por los diputados perredistas de la comisión que me honro en presidir: me refiero a su afirmación de que la seguridad pública es un derecho humano de tipo social que tiene una forma de satisfacción progresiva, lo que significa que el Estado tiene el deber de hacer cuanto esté a su alcance, de utilizar los recursos legales disponibles para lograr aquel objetivo dentro del marco de respeto a las garantías individuales y no al revés, sin lograr nada positivo o pretender alcanzar resultados a toda costa.

Es en el marco de estos planteamientos que quiero referirme a las propuestas de reformas constitucionales enviadas por el Presidente de la República al Congreso de la Unión.

El incremento de la criminalidad, fruto legítimo de una serie de decisiones en materia de desarrollo económico y social, tomadas hace ya más de una década y continuadas tozudamente por el actual gobierno, ha dado pie al diseño y aplicación de una estrategia estatal orientada a obtener resultados a toda costa, no obstante que para ello se tenga que debilitar el sistema de garantías individuales, con el resultante debilitamiento de la protección constitucional de la libertad.

Las reformas que en materia de seguridad pública ha planteado desde

el inicio de su gestión el presidente Zedillo, han ido al núcleo de las garantías individuales, atribuyendo mayores facultades al estado para combatir el crimen y disminuyendo la esfera de protección de la libertad del individuo.

Hace algunos meses escuchamos, al doctor Ignacio Burgoa Orihuela, decir que era necesario suspender las garantías individuales a los criminales. De principio tal sugerencia nos pareció descabellada, pero una exploración detallada de nuestra historia jurídica nos llevó a la conclusión de que no era necesario atender a tal propuesta, puesto que las garantías individuales están ya suspendidas desde hace un buen tiempo.

En efecto, el 2 de julio de 1942, entró en vigor la suspensión de garantías individuales consignadas en varios, con motivo de la declaración de guerra entre México y Alemania, Italia y Japón. En el decreto de suspensión se autorizó al Ejecutivo de la Unión para dictar las prevenciones generales que reglamentaran los términos de la suspensión de garantías. Como consecuencia, el Ejecutivo de la Unión expidió una ley, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de junio de 1942.

Si se cotejan con los términos reglamentarios de la suspensión de garantías, será posible ver con claridad que las reformas constitucionales en materia de seguridad pública de los últimos años, tienen el sentido de establecer en la propia Ley Fundamental un estado de suspensión de las garantías individuales, proceso en el que

ahora se incorporan las iniciativas presidenciales que comento.

La Ley de Prevenciones Generales, reglamentaria de la suspensión de garantías, dispuso que para ciertos delitos quedaba autorizada la prolongación de la detención, para perfeccionar la investigación previa; la incomunicación del detenido con el objeto de perfeccionar la investigación y, finalmente, se autorizaba la ampliación del término constitucional de 48 horas a *que se refería* el artículo 20, si así lo requería la naturaleza de la indagatoria.

También se dispuso que no se decretaría la libertad bajo fianza en los casos en que, de concederse, pudiera, a juicio del Ministerio Público, ser perjudicial para la defensa nacional o para el orden público. Del mismo modo se estableció a favor del ejecutivo federal la facultad de censurar la correspondencia fiscal, así como la de las comunicaciones telegráficas, radio telegráficas, telefónicas y similares.

Tras exponer estos antecedentes de nuestra propia historia cabe preguntarnos: ¿nos encontramos en un estado de guerra contra el crimen que nos obligue a desproteger a los individuos frente a actos autoritarios del poder, que por terrible herencia de nuestra cultura política resultarían casi inevitables en la mayor parte del país? ¿es indispensable sacrificar la tradición de nuestras garantías para enfrentar el incremento de la delincuencia?

Formulo estas preguntas en razón de la propuesta presidencial para reformar el segundo párrafo del artículo 16 y el primero del artículo 19, ambos de

la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa revela, a mi juicio, que el Ministerio Público pretende ahorrarse la investigación para fundar en presunciones, la detención y procesamiento de una persona, lo cual resulta preocupante.

Quiero proponer al lector que no pierda de vista las probables consecuencias de reincidir en el camino de disminuir las garantías individuales. Entre ellas está la ya mencionada de propiciar una espiral de violencia y abuso gubernamental que eventualmente sea aprovechada por quienes lo desean, eso sí, a toda costa, para detener la transición a la democracia en México. Como mínimo, un sensible incremento en los abusos de autoridad, al menos en el corto plazo, sería prácticamente inevitable.

Ante la dicotomía autoritarismo o delito, que estimo, cuando no simplemente falsa, de plano dolosa, sostengo que es posible construir una seguridad pública democrática, que aún estamos a tiempo de hacer una revisión integral del procedimiento penal, a fin de corregir nuestro sistema de enjuiciamiento de manera que sea, a la vez, justo y expedito, que sea un proceso equilibrado entre las partes, donde sea el Poder Judicial quien juzgue, y no el Ministerio Público.

Lo anterior exige asumir la necesidad de enfrentar añejos problemas relacionados con el ejercicio de la autoridad, que tienen mucho que ver con los problemas de la justicia.

El primer problema es la irresponsabilidad, que muchas veces raya en la

impunidad con la que se conduce la gran mayoría de los gobernantes de este país, comenzando, naturalmente, con el propio Presidente de la República, condición estructural que deriva casi siempre en corrupción y abuso de poder.

Otra condición indispensable, es la atención emergente a los problemas del desempleo, la pobreza y la desigualdad, factores criminógenos de primerísimo orden, de acuerdo con los especialistas. Al respecto se consideran indispensables, al menos, algunas medidas de contención de estos problemas, en tanto se corrige la estrategia económica general. De otra suerte, las alternativas se limitarán a una infinita espiral delito-persecución-del-delito, por una parte, y al estado policiaco, por la otra.

Debe, desde luego, hacerse más eficiente el desempeño de los ministerios públicos, mas no a costa de la justicia; por ello, y dadas las condiciones de abrumadora desventaja social de la mayoría de la población, las cuales determinan sustantivas desventajas procesales, es imprescindible reforzar la parte del ciudadano, creando una defensoría de oficio digna de tal nombre.

Finalmente, aunque no de modo menos importante, la construcción de la seguridad pública democrática pasa por la construcción de una nueva cultura de la seguridad pública, por una nueva educación para el civismo de-

mocrático, la participación política y la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados. Recordando al más grande filósofo vivo, Jürgen Habermas, ante la creciente complejidad de las funciones de los gobiernos modernos, que amenazan con escapar a todo control, la escuela se erige como la mejor defensa de la sociedad.

Para lograr este propósito global de regenerar la justicia mexicana, es indispensable el concurso de todos aquellos que puedan aportar a la solución del problema; es preciso crear una instancia interinstitucional de análisis, diagnóstico y planteamiento de opciones, en la que se den cita la judicatura, los legisladores, las procuradurías y la sociedad organizada. Así lo exige la complejidad del problema, que hunde sus raíces en la forma en que la sociedad mexicana se ha relacionado históricamente con la idea y la práctica de la autoridad.

Por ello, las cámaras del Congreso de la Unión no pueden dar a la iniciativa de Zedillo, un trámite cualquiera y si, según la sentencia clásica, la ley sólo puede tocarse con mano trémula, en el caso que nos ocupa, que por su materia —la seguridad pública— y por su jerarquía —la Carta Magna— tendrá repercusiones drásticas sobre gran cantidad de vidas concretas, la reflexión cuidadosa resulta doblemente imperativa.