

## LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS REGÍMENES DE EXCEPCIÓN; EL CASO DE LA POLÍTICA DE TOLERANCIA CERO

BERNARDO ROMERO VÁZQUEZ

Pero lo que sé es que toda Ley hecha por los Hombres para el Hombre, desde que por primera vez un hombre quitó la vida a su hermano, empezando el mundo de la aflicción, toda Ley dispersa el grano bueno y retiene la cascarilla con la peor de las cribas.

Óscar Wilde; "Balada de la Cárcel de Reading"

**SUMARIO:** Introducción – 1. Las actuales políticas en materia de seguridad pública: 1.1 Antecedentes; 1.2 La política de "tolerancia cero"; 1.3 Los índices de criminalidad y los niveles de inseguridad; 1.4 Los cuerpos policíacos y la seguridad ciudadana; 1.5 La pena como disuasión; 1.6 La impunidad y las garantías procesales; 1.7 Los derechos humanos y la seguridad pública – 2. Valoración de las políticas y estrategias en materia de seguridad pública – 3. Legitimidad de las políticas en materia de seguridad pública – 4. Conclusiones – Bibliografía.

**Resumen:** Se pretende evaluar las políticas recientes en materia de seguridad pública, particularmente la conocida como de "tolerancia cero", en el contexto de las legislaciones y sistemas penales de excepción. Para ello se analiza la posible eficacia y la legitimidad ética y jurídica de las estrategias que contemplan tales políticas.

**Palabras clave:** Seguridad pública – "Tolerancia cero" – Política criminal.

### Introducción

Las políticas oficiales en materia de seguridad pública seguidas por los diversos gobiernos de México, tanto en el ámbito federal como en los estatales, y municipales, se caracterizan por una tendencia cada vez más punitiva y policíaca respecto de los actos y los sujetos sociales que son representados por la opinión pública como desórdenes sociales o molestias a la ciudadanía, y por una creciente falta de respeto a las garantías del debido proceso penal y los derechos humanos.

En tales casos se encuentran precisamente la llamada "política de tolerancia cero" para el combate a la delincuencia, y la iniciativa de decreto de reformas constitucionales y otras leyes en materia penal que el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión en diciembre de 1997.

Esas políticas oficiales son una respuesta que ofrecen los gobiernos ante las demandas de orden y seguridad que plantean los ciudadanos y que se formulan en los diversos medios de comunicación, frente al presunto incremento en los índices de criminalidad y la disminución en los márgenes de seguridad pública.

Sin embargo, a pesar de su reiteración en los discursos contemporáneos y su aceptación más o menos generalizada, estas políticas tienen que ser analizadas y valoradas desde diversas perspectivas: deben ser primero consideradas en su origen y fundamentación, además de ser evaluadas en su eficacia real para resolver los problemas de inseguridad. Pero sobre todo, deben ser cuestionadas en su legitimidad ética y jurídica. Este trabajo pretende precisamente discutir estas cuestiones.

## **1. Las actuales políticas en materia de seguridad pública**

### *1.1 Antecedentes*

La gran cantidad de efectos que operó el liberalismo en todos los ámbitos sociales y políticos durante el siglo XVIII se extendió también al campo de los sistemas penales, donde tuvo importantes implicaciones. El respeto al principio de legalidad, la limitación y encuadre legal del poder punitivo del Estado, la determinación de las garantías del debido proceso penal, y especialmente la exigencia de los derechos humanos, entre muchas otras consecuencias, dieron lugar a los sistemas penales garantistas y liberales característicos de la modernidad, frente a los sistemas inquisitivos y autoritarios de la premodernidad.

Esos sistemas prosperaron y alcanzaron su auge, por lo menos formalmente, con la consolidación del Estado Democrático de Derecho, en diversos grados, de acuerdo con el nivel de madurez política de cada sociedad.

Sin embargo, a partir del siglo pasado, y especialmente durante el presente siglo, la tendencia garantista y liberal de los sistemas penales se ha revertido, con lo que se ha vuelto a los rasgos de los sistemas premodernos y se han generado sistemas penales y legislaciones de excepción.<sup>1</sup>

Especialmente en décadas recientes, a partir de la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo, los estados han instrumentado políticas y estrategias con las que prometen ser eficientes para combatir esos presuntos "enemigos de la sociedad". Sin embargo, los hechos han evidenciado que tales estrategias no han conseguido los fines declarados, además de que traicionan los principios éticos y jurídicos heredados por los liberales y asumidos como preceptos fundamentales de la vida democrática.

<sup>(1)</sup> Sobre este tema es muy útil la consulta de los magníficos trabajos de Ferrajoli y Zaffaroni, 1990.

En América Latina la legitimación más generalizada para esos estados de excepción jurídica fue la pretendida "seguridad nacional" que invocaron los regímenes dictatoriales contra los grupos y movimientos sociales que pretendidamente atentaban contra la estabilidad de las instituciones del Estado.

En los últimos años el discurso de la "seguridad nacional" ha sido sustituido por el de la "seguridad pública", como legitimación de un conjunto de medidas punitivas y represivas de política criminal pretendidamente encaminadas a preservar el orden público y la paz social.

En términos generales y de acuerdo con matices propios de cada discurso, las políticas de seguridad pública pretenden legitimarse a partir de un pretendido incremento de la criminalidad y de los niveles de inseguridad, y se caracterizan por una excesiva confianza en la participación de la policía y en los sistemas punitivos, especialmente en la pena de prisión.

### *1.2 La política de "tolerancia cero"*

Las imágenes de la criminalidad difundidas por los medios de comunicación e implantadas en el sentido común de los ciudadanos, son coincidentes en múltiples sentidos con el contenido de los discursos y las políticas de los recientes gobiernos de México: lo que siempre se dice es que la criminalidad ha aumentado desorbitadamente, por lo que ha rebasado los límites de posibilidad de control por parte del Estado, y ha puesto en crisis la estabilidad de la sociedad, amenazando severamente la integridad de las personas y de sus bienes materiales.

Desde esta perspectiva, en nuestras sociedades ha aumentado la inseguridad, es decir, el riesgo de ser víctimas de daños en nuestra persona y nuestro patrimonio, a consecuencia del supuesto incremento en la delincuencia.

Se asume, además, que hay una relación inversamente proporcional entre la criminalidad y la destreza para contrarrestarla por parte de las fuerzas del orden, especialmente las corporaciones policíacas, de tal manera que la delincuencia es una consecuencia de la incapacidad o insuficiencia de esas corporaciones. De este modo, si la criminalidad, que es la causa de la inseguridad, depende de la capacidad contenedora de las corporaciones policíacas, resulta que el crecimiento en la inseguridad sería indicativo de la necesidad de perfeccionar o aumentar esas corporaciones.

Desde este punto de vista, las mencionadas capacidades de esas corporaciones dependen del número de sus efectivos, del equipo técnico con que cuentan, de su capacitación y destrezas, y sobre todo, de que disfruten de amplios márgenes de acción, sin que la sociedad vigile su actuación y les reproche sus excesos. Por ello se plantea como necesario que las corporaciones policíacas cuenten con mayor capacidad para contener la delincuencia, lo que implica, según este discurso, dotarlos de más recursos y equipo, y otorgarles facultades y libertades ilimitadas, aún en contra del respeto a las garantías individuales.

De este modo, se ha hecho creer que es necesario que los cuerpos policíacos crezcan, se les dote de equipo y cuenten con mayores márgenes de impunidad,

como condición necesaria para que podamos gozar de la pretendida seguridad pública.

Junto con estas ideas, existe también la creencia muy difundida en el poder disuador de la sanción penal, especialmente la pena de prisión. Generalmente se cree que la aflicción corporal puede funcionar como una amenaza para que alguien, ante la posibilidad de cometer un delito, mejor se abstenga de tal conducta para evitar el castigo. Por ello se escucha muy frecuentemente el reclamo de parte de diversos sectores de la sociedad de incrementar las penalidades contra delitos que son especialmente preocupantes para la población.

En este contexto ha ido tomado relevancia en los recientes discursos oficiales sobre la seguridad pública la estrategia llamada de "tolerancia cero". Es de llamar la atención la reiteración en la apelación a esa política por parte de gobernantes de todos los signos políticos y en todos los niveles de gobierno.

Desde esta perspectiva de seguridad pública, y asumiendo que la criminalidad "ha rebasado" a los sistemas para la prevención del delito y la procuración de justicia, se pretende justificar la intervención punitiva sin restricción por parte de los órganos encargados de preservar el orden, para que puedan actuar de manera enérgica contra cualquier forma de conducta que se perciba como atentatoria contra la paz social, con el fin de evitar males mayores. Según estas políticas, incluso conductas que constituyan faltas leves, tales como romper los vidrios de una ventana, deben ser sancionadas severamente porque, según argumentan, si esto fuera tolerado, se vendría como consecuencia una falta total de orden que acabaría de manera fatal con la paz social.

Esta política de sancionar las conductas leves tales como romper ventanas se llama precisamente "política de ventanas rotas" (*broken windows policy*) y fue inspirada por una línea discursiva inaugurada por el artículo titulado, por cierto, *Broken Windows*, de Wilson y Kelling publicado en 1982 por "Atlantic Monthly".<sup>2</sup>

En ese contexto, cuando se habla de "ventanas rotas" se está aludiendo a conductas de incivildad o de falta de respeto que molestan a la ciudadanía, pero que no constituyen necesariamente una falta grave y que no ocasionen un daño severo. En nuestra sociedad tal vez no sean los vidrios rotos el signo de incivildad más molesto para la población, por lo menos no tanto como las "manifestaciones" y el "ambulante". En nuestro caso, ni los medios de difusión ni el malestar de los ciudadanos se ocupa tanto de ventanas o vitrinas como de las molestias que causan estos dos fenómenos sociales.

Por un lado, ante la imposibilidad del Estado contemporáneo de responder a las demandas de la población, frente a la intransigencia y autoritarismo de los gobiernos, y como consecuencia de la falta de espacios verdaderamente democráticos de participación ciudadana, los individuos y los grupos han optado por exponer sus reclamos o su descontento ocupando las calles para manifestarse públicamente; esto es lo que se conoce como "manifestaciones".

(2) Para un mejor y más profundo análisis de esta posición, de sus antecedentes y de sus implicaciones, ver el texto de Jock Young consignado en la bibliografía.

Por otro lado, como consecuencia del descenso en los niveles de vida producto de las recurrentes crisis económicas, y ante el creciente desempleo, muchas personas han recurrido al comercio informal en la vía pública, más conocido como "ambulante", buscando una fuente de ingresos, por lo que han ocupado con ese objeto espacios en parques públicos o en las mismas calles.

Como consecuencia de esos dos fenómenos sociales, se afecta el paisaje urbano, y se reduce la posibilidad de libre tránsito, lo que ocasiona algunas molestias a la población. Es importante hacer notar que en realidad, ni las "manifestaciones" ni el "ambulante" constituyen de suyo faltas graves;<sup>3</sup> sin embargo, se han constituido en motivos centrales de los discursos de los gobiernos y de las políticas en materia de seguridad pública. Por ello no es de extrañar que las políticas de los diversos gobiernos en México consideren como prioritaria la "resolución" de esos "problemas", y que las hazañas en el campo de la justicia incluyen la detención, aunque fuera temporal, de líderes de organizaciones sociales involucradas en estas actividades.

En el campo de las políticas criminales, desde el discurso oficial se hace creer que existen los mecanismos suficientes para incidir en la conducta posible de los eventuales delincuentes, es decir que se pueden prevenir las conductas criminales, como se pueden prevenir las enfermedades.

Desde las perspectivas recientes, esta prevención solamente es posible si se "actúa con firmeza" contra todo transgresor de la Ley, independientemente de la gravedad de su falta. Consecuentemente, quienes sostienen esta posición, señalan que las fuerzas responsables de la seguridad de los ciudadanos no deben tolerar cualquier conductas que afecten el orden. Esta se llama precisamente "estrategia de tolerancia cero".

Uno de los ideólogos de esta posición es Norman Dennis, editor del libro *Zero Tolerance: Policing a Free Society*,<sup>4</sup> y fue iniciada por la policía de la Ciudad de Nueva York en los primeros años de la presente década, especialmente por el Comisionado de la Policía William J. Bratton, con base en anteriores reflexiones y propuestas, tales como la política de "ventanas rotas".

Desde este punto de vista, puesto que son consideradas como igualmente lesivas todas las conductas que afectan el orden social, y como todas deben ser sancionadas de manera severa, la estrategia represiva de "tolerancia cero" debe aplicarse, no solamente a delitos graves sino también a toda conducta que ponga en riesgo la paz social.

Para complementar esta estrategia y con el fin de preservar la tranquilidad, los responsables del orden exigen medidas, ya no persuasivas o disuasivas, ni mucho menos preventivas, pues según su decir estas no pueden funcionar ante el avance

(3) Es innegable que el ambulante puede suponer otras faltas como no pagar impuestos, tomar ilegalmente la corriente eléctrica del cableado, incluso la venta de artículos robados o de drogas ilícitas, pero estas conductas no son necesariamente inherentes al comercio en vía pública.

(4) Ver referencia completa en la bibliografía.

de la criminalidad, sino que demandan medidas estrictamente represivas y aniquiladoras de todo delincuente.

De ello se sigue que, según esta posición, se legitima cualquier acción encaminada a enfrentar estas conductas que afectan el orden social, incluso si con ello se afecta la libertad o los derechos de los individuos. Por ello precisamente los jefes policíacos y los responsables de la procuración y la administración de justicia en nuestro país justifican las redadas, las detenciones ilegales y los allanamientos por parte de la policía, puesto que, según ellos, si bien estas medidas implican alguna molestia a la ciudadanía, la ventaja que presumiblemente se obtendrá de ello será mayor, es decir la contención de la criminalidad.

### *1.3 Los índices de criminalidad y los niveles de inseguridad*

Como ya se dijo, los actuales discursos legitimadores de las políticas en materia de seguridad pública se apoyan en la creencia generalizada de que la criminalidad ha aumentado a grado tal que ha rebasado las posibilidades de control por parte de las instituciones encargadas de la procuración de justicia y la prevención del delito. De acuerdo con el sentido común impuesto por los medios de difusión y reforzado por las autoridades policiales, el número de delitos ha aumentado hasta el nivel de poner en riesgo la integridad de todos los ciudadanos.

Sin embargo, estas afirmaciones carecen de veracidad. Si bien muchos ciudadanos pueden relatar hechos delictivos, incluso de los que fueron víctimas directas, puesto que la experiencia individual no es siempre representativa de situaciones sociales reales, esos relatos no indican necesariamente un incremento en las tasas de criminalidad, ni ello implica forzosamente un incremento en las posibilidades reales de sufrir un delito.

Con el fin de formarnos un criterio mínimamente objetivo sobre la magnitud de la delincuencia podemos estimar los índices de criminalidad mediante el análisis de las cifras de delitos denunciados ante las Agencias del Ministerio Público.<sup>5</sup>

Lo que en realidad puede observarse respecto de los índices de conductas delictivas es una tendencia más o menos generalizada en todo el país hacia un

(5) Los datos de denuncias ante el Ministerio Público constituyen lo que se llama "cifra legal" de la criminalidad y solamente consigna información de delitos *denunciados* ante las autoridades, por lo que en vez de reflejar el "total" de las conductas consideradas como delitos, consigna únicamente aquellas por las que se inició proceso penal. Por ello, estas cifras son más bien significativas de la confianza de los ciudadanos en las instituciones y de su capacidad de denuncia, que de los pretendidos "índices de seguridad". Sin embargo, los datos de Querétaro que presento en este trabajo coinciden muy aproximadamente con encuestas sobre cifra oscura realizadas durante los mismos años por investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro encabezados por Carlos Dorantes González, por lo que esos datos son relativamente confiables.

crecimiento moderado en la criminalidad hasta los años noventa y un crecimiento mayor hasta el año de 1995, con un decremento en los años de 1996 y 1997.

Consideremos, por ejemplo, el caso del Estado de Querétaro.<sup>6</sup> De acuerdo con información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro, los delitos denunciados en las Agencias del Ministerio Público en el Estado fueron los siguientes:

en el año de 1993: 14,677

en el año de 1994: 16,012

en el año de 1995: 23,950

en el año de 1996: 23,287

en el año de 1997: 23,780

Como puede observarse, durante el año de 1995 hubo un aumento importante en las denuncias de delitos (5,789 delitos más que el año anterior, lo que equivale a un incremento del 49.57%) y una disminución el año siguiente (en 1996 hubo 663 denuncias *menos* que el año anterior, equivalente a 2.76% de decremento). Los delitos denunciados en el año de 1997 fueron 493 *más* que los denunciados el año anterior, pero 170 *menos* que durante 1995.

Es oportuno hacer notar que el incremento en la criminalidad legal durante el año de 1995 coincide con la grave crisis económica que azotó al país, por lo que es de suponerse que haya alguna relación entre la disminución en los niveles de vida que sufrimos los mexicanos y los queretanos en particular, y el incremento en las denuncias de delitos. Esta hipótesis puede reforzarse si comparamos el incremento en las denuncias en 1995, que casi alcanzó el 50%, con algunos indicadores económicos, tales como la tasa general de desempleo abierto en Querétaro que se duplicó en 1995, pues aumentó de 3.5% en 1994 a 7.0% el año siguiente.<sup>7</sup>

En el Distrito Federal ocurrió algo muy similar, pues en 1994 se registraron ante la Procuraduría General de Justicia del D.F., según datos de ese mismo organismo, 161, 496 delitos, en tanto que en 1995 se registraron 218,595 y en 1997 se denunciaron 189,500,<sup>8</sup> es decir, menos que en el año de la gran crisis.

(6) Presento estos datos de Querétaro a guisa de ejemplo, no con fines de universalización. Para más información sobre la criminalidad en Querétaro puede consultarse el trabajo del autor consignado en la bibliografía.

(7) Fuente: INEGI. *Indicadores de Empleo y Desempleo*. Serie: Estadísticas Económicas INEGI. México, agosto de 1996.

(8) De acuerdo a información preliminar de la PGJDF publicada por el diario *La Jornada* en su edición del 31 de diciembre de 1997, p. 53.

Precisamente en esta nota se dice que en 1997 "se cometieron 8 mil delitos más que los que se registraron en 1996" pero se omite aclarar que a pesar de ello, ese año de 1997 se denunciaron 29,095 delitos menos que en el año de 1995.

Evidentemente estas cifras deben tomarse con cautela y no pueden generalizarse para todo el país, pero pueden considerarse como indicadores de los índices de criminalidad, pues coinciden con los datos reportados para otros Estados.

Pero no basta con analizar las tasas de crecimiento de las criminalidad, se puede hacer un análisis comparativo de los datos de México con los de otros países para tener otro criterio de ponderación de los supuestos índices de seguridad.

Durante el año de 1994 se reportaron los siguientes índices delictivos por cada 100,000 habitantes:<sup>9</sup>

Ciudad de Querétaro: 2,148

Distrito Federal: 2,388

Londres (Inglaterra): 4,505

París (Francia): 14,040

Como puede verse, de ser cierto que la criminalidad fuera la causa de la inseguridad, ciudades como Londres o París serían varias veces más inseguras que Querétaro o el Distrito Federal, lo cual carece de veracidad.

Los datos expuestos ponen en evidencia que el pretendido crecimiento de la criminalidad, que supuestamente ha rebasado a las fuerzas públicas, es un mito que tiene que ser revisado, por lo cual tales informaciones no pueden ser justificatorias de las políticas represivas en materia de seguridad pública.<sup>10</sup>

Pero hay una imprecisión mayor en el discurso de la política de "tolerancia cero": no es la supuesta criminalidad *la causa* de lo que se entiende por inseguridad, sino que en todo caso, el riesgo real de sufrir un daño causado por otro se debe a múltiples factores, entre los que se cuenta el nivel de vida de la población, sus rasgos culturales propios, sus redes de ayuda y asistencia mutua, sus formas de organización social, las condiciones de indefensión de los sujetos más vulnerables, la eficacia de los sistemas de prevención del delito y, sobre todo, el grado de honestidad o corrupción de las autoridades.

Por ello, si bien es cierto que al aumentar la comisión de actos delictivos es posible que se aumente la inseguridad de los ciudadanos, la disminución de los índices de criminalidad no puede ser necesariamente condición suficiente para reducir la inseguridad. Consecuentemente, las estrategias para aumentar la seguridad ciudadana no pueden ceñirse al llamado "combate a la delincuencia"; si no se elevan los niveles de vida de la población y se mejoran la cultura de prevención y la participación ciudadana, todas las medidas serán rotundos fracasos.

<sup>(9)</sup> Estos índices establecen una relación entre el número de delitos en un tiempo determinado y cantidades homogéneas de población, en este caso unidades de cien mil habitantes, por lo que reflejan mejor lo que general se entiende por "niveles de inseguridad" o "grados de violencia".

Pra este cuadro se utilizó información de INTERPOL publicada por Ruiz Harrel, ver bibliografía.

<sup>(10)</sup> Para consultar otras estadísticas sobre relación entre criminalidad y niveles de vida es muy recomendable el trabajo de Elías Carranza consignado en la bibliografía.

#### 1.4 Los cuerpos policíacos y la seguridad ciudadana

Como ya se dijo, los actuales discursos en materia de seguridad pública, particularmente los que se inscriben en la llamada política de "tolerancia cero" reclaman mayores recursos y más autonomía para las corporaciones policíacas, con el pretexto de que ello redundaría en beneficio de la seguridad de los ciudadanos. Sin embargo, estos reclamos carecen de razón, por muchos motivos.

En primer lugar, es falso que en nuestro país sea insuficiente el número de policías y que sea necesario incrementar su número. Si comparamos el caso del Distrito Federal con el de otras ciudades, encontramos datos muy elocuentes.

En el año de 1994, se tenían las siguientes cantidades de policías por cada diez mil habitantes:<sup>11</sup>

|                   |    |
|-------------------|----|
| Londres:          | 25 |
| Washington:       | 37 |
| Río de Janeiro:   | 40 |
| Madrid:           | 44 |
| Roma:             | 53 |
| París:            | 56 |
| Distrito Federal: | 65 |

Como puede apreciarse, el número de policías por habitantes en la capital del país es comparativamente mayor que en otras ciudades, lo que evidencia que este es relativamente alto, y no insuficiente como se quiere hacer creer.

Esta afirmación puede apuntalarse más comparando el índice de delitos denunciados en nuestras ciudades, que es mucho menor que en las de otros países, con el número de policías, que es mucho mayor. En el Distrito Federal, en el año de 1994, había 334 policías por cada mil delitos denunciados, en tanto que en el resto de las ciudades consideradas en el cuadro anterior había, en promedio, solamente 51 policías por cada mil delitos, es decir, seis veces menos policías que en la capital de nuestro país.<sup>12</sup>

Las cifras oficiales respecto de la supuesta eficacia de los policías para capturar presuntos delincuentes son más radicales, pues así como en la capital de nuestro país hay, comparativamente con otras ciudades, muchos policías para pocos delitos denunciados, hay demasiados policías para muy pocos detenidos.

En el año de 1994 se contaba con las siguientes cantidades de policías por cada cien detenidos:<sup>13</sup>

|             |    |
|-------------|----|
| Washington: | 14 |
| París:      | 15 |

(11) Información de INTERPOL tomada de Ruiz Harrel.

(12) Ibid.

(13) Ibid.

|                   |       |
|-------------------|-------|
| Londres:          | 18    |
| Roma:             | 21    |
| Nueva York:       | 22    |
| Río de Janeiro:   | 30    |
| Sao Paulo:        | 31    |
| Madrid:           | 35    |
| Distrito Federal: | 1,295 |

Esto quiere decir que, durante el año en cuestión, se requirió de más de mil doscientos policías por cada cien procesados por el sistema de justicia, en tanto que en otras bastó con veinte o treinta; la desproporción es a todas luces inmensa; lo que parece excesivo y desorbitante no es tanto la criminalidad sino la cantidad de policías.

Las cifras presentadas evidencian que, por lo menos en el Distrito Federal, el número de policías es desmesurado respecto de su proporción con la población y su "grado de eficacia", por lo que se invalida el reclamo de incrementar el número de efectivos de los cuerpos policiacos.

Pero no solamente es excesivo elevar el número de policías, es además inútil, pues la experiencia ha mostrado que los cuerpos policiacos no son suficientes para aumentar la seguridad de los ciudadanos.

No es verdad, como se quiere hacer creer, que el crimen sea la causa de la inseguridad y la policía el antídoto contra el crimen y la solución a la inseguridad. Si bien es cierto que los cuerpos policiacos pueden intervenir oportunamente para evitar la comisión de algún delito, y su presencia puede disuadir de la comisión de alguna falta, en general no son, ni pueden ser, eficientes para reducir los índices de criminalidad.

La explicación de ello se encuentra, primero, en que alguien que intenta alguna conducta tipificada por los códigos penales, generalmente procura evitar a los policías o consigue sobornarlos. Además, muchos delitos, algunos muy graves como daño y maltrato a menores y mujeres, se cometen en espacios privados como la familia, donde no es posible la intervención de los policías, pues su presencia se restringe a los lugares públicos.<sup>14</sup>

Por otro lado, policías tradicionalmente corruptas como la mexicana, no combaten sino que fomentan la delincuencia. Recientes noticias en los medios de comunicación han evidenciado la complicidad de policías con los delincuentes, o la participación directa de ellos en la comisión de ilícitos, incluso con la anuencia de los gobiernos. Algunos de los casos más sonados son, entre muchos otros, las matanzas de "Aguas Blancas" y de Acteal, la responsabilidad de la policía del Estado de Morelos en múltiples secuestros, y la desaparición y muerte de los jóvenes de la Colonia "Buenos Aires" en el D.F. a manos de la policía capitalina.

<sup>(14)</sup> Para mayor profundidad en este tema, consultar el trabajo de Elías Carranza, op. cit.

### *1.5 La pena como disuasión*

Uno de los rasgos característicos de las políticas en materia de prevención del delito que estoy aludiendo es la tendencia creciente a aumentar la severidad de las sanciones penales, especialmente de las penas privativas de libertad.

Esta tendencia tiene su origen en la confianza generalizada en que los sistemas penales pueden intervenir en la vida social para evitar o resolver ciertos problemas. Más concretamente, se funda en la idea del poder disuasivo de la pena, es decir, en la falsa creencia en que las sanciones penales pueden disminuir la incidencia de conductas calificadas como ilegítimas, e incrementar los "niveles de seguridad", mediante la disuasión de los eventuales infractores. Como estrategia de política criminal, esta idea se conoce como "prevención general negativa", porque se presume orientada a la población general y se supone que tiene efectos negativos sobre la posibilidad de cometer algún ilícito.

Como consecuencia podemos observar una cada vez mayor cantidad de reformas a la Constitución y a las leyes sustantivas y adjetivas, además de una creciente cantidad de normas jurídicas especiales en materia penal orientadas a incrementar la severidad de las penas, tanto el sentido de alargar los tiempos de la condena, como de reducir las posibilidades de obtener los beneficios de reducción de la pena o "beneficios de libertad."<sup>15</sup>

Otro rasgo de esta tendencia en esa materia y que complementa al anterior, es el de crear nuevos tipos penales, de tal manera que cada vez hay más conductas que son objeto de tratamiento penal, aunque no provoquen un daño real a nadie y, consecuentemente, se generan más "clientes" del sistema de justicia penal, reclutados entre los grupos de individuos que, si bien no hicieron un mal real a nadie, sí son "mal vistos" por algunos sectores de la sociedad.

Este es un tema muy interesante y que no puedo abordar con profundidad en este trabajo, pero basta señalar que, si desde la perspectiva tradicional, el Derecho Penal se legitima porque supuestamente protege ciertos bienes jurídicos tutelados por el Estado, nuestra legislación penal actual está creando delitos sin bien jurídico que proteger, a no ser entidades abstractas y arbitrarias como la "moralidad" o el "bien común". En este caso están la penalización del consumo de drogas, la prostitución y el homosexualismo, que no dañan a nadie pero que sí afectan la conciencia moral de grupos de opinión importantes.

Sin embargo, tal tendencia en los sistemas penales no obedece a una planeación razonable apoyada en el conocimiento cierto de las condiciones y características de la "criminalidad" y de las posibilidades reales de los sistemas punitivos, sino que obedece a las demandas e intereses de los grupos que dominan en el escenario político. Prueba de ello es el énfasis puesto, dentro de las políticas de seguridad

<sup>(15)</sup> Como se sabe, estos beneficios son: 1. Remisión parcial de la pena, 2. Libertad preparatoria, y 3. Tratamiento preliberacional. Consisten en la condonación de parte de la pena o en el otorgamiento de alguna forma de libertad antes de concluir el plazo fijado en la sentencia.

pública, en ciertos delitos patrimoniales, como asalto a bancos y secuestro, que solamente afectan a un pequeño sector de la población, sector que ha sido especialmente privilegiado por el actual gobierno. Por ejemplo, hasta no hace mucho tiempo, la vigilancia en los bancos era provista por los cuerpos de seguridad del Estado, sin contribución de los propietarios de los bancos.

Otro sector de la población con una participación relevante en esta tendencia es el compuesto por los medios de difusión, que han divulgado y confirmado en el sentido común de la población, la necesidad de penas severas para combatir la inseguridad pública.

Lo que resulta de todo ello, y contrariamente a lo que se afirma, no es una política penal orientada a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, sino una ampliación de las potestades punitivas del Estado a través de la legalización y legitimación de sistemas penales de excepción, que consagran la capacidad represiva de las fuerzas del orden en perjuicio de los ciudadanos.

En palabras de Zaffaroni:<sup>16</sup> "El resultado del movimiento de organismos políticos que, no sabiendo cómo responder a la opinión pública, producen leyes penales desordenadas para proyectar la impresión de eficacia en la solución de los grandes problemas sociales y de un aparato punitivo que se dinamiza en función de intereses sectoriales, no es otro que una planificación punitiva amplificada e irrealizable, que va aumentando el poder selectivo y de vigilancia, (arbitrio que pasa a ser arbitrariedad) de los organismos policiales".

Lo más grave de esta tendencia a la sobrepenalización es que no surte los efectos que se supone, pues la elevación de las sanciones, de hecho, no consigue disminuir los índices de criminalidad. Muchas razones influyen en ello, pero básicamente se concretan en el hecho de que es falso que, si alguien viola una ley, lo haga porque no tenga temor de ser sancionado, y viceversa.

Puede mostrarse empíricamente en casos concretos que la imposición de sanciones severas o la elevación de las penalidades no disminuyen las estadísticas sobre la criminalidad.

Elías Carranza dice, en este sentido: "Pudimos verificar un caso paradigmático de esto en Costa Rica, país en el que en mayo de 1994 se duplicó de 25 a 50 años el máximo de la pena imponible y se elevaron específicamente las penas de los delitos de homicidio y de varios delitos sexuales argumentando su aumento, a pesar de que se mantenían estables desde 1980. Lo irónico de la "solución legislativa" al falso problema fue que al año siguiente al aumento legal de las penas sí subió la tasa de los homicidios (medio punto), continuó igual de alta durante los tres años sucesivos (1994 -1996), y registró su nivel más alto en los últimos quince años."<sup>17</sup>

<sup>(16)</sup> 1994, p. 166.

<sup>(17)</sup> 1997, p. 32.

Otro caso semejante es el que plantean Nuttall y Baxter, de una sentencia especialmente severa contra un acusado de asalto, que se da a conocer profusamente a través de los medios de comunicación, por lo que se esperaba algún efecto disuasor. Sin embargo, los autores concluyen que: "En ninguna de las áreas policiales estudiadas, la sentencia tuvo el impacto que se preveía sobre el número de robos denunciados. En Birminham, donde se cometió el delito y se dictó la sentencia, el patrón en el índice de delitos continuó sin interrupción: el número de éstos ya había empezado a subir y alcanzó el pico más alto unas pocas semanas después del juicio."<sup>18</sup>

### *1.6 La impunidad y las garantías procesales*

Otro de los argumentos que se esgrimen, en diversos foros, para apoyar la imposición de la política de "tolerancia cero" es la presunta "impunidad de los delincuentes". Según se dice, los "criminales" no reciben el "justo castigo" a que se hacen acreedores por haber cometido una falta, es decir, la mayoría de los "delincuentes" no son detenidos, juzgados y castigados por el sistema penal. Y ello se debe, advierten, a que las autoridades encargadas de la procuración y la administración de justicia tienen "las manos atadas" por la legislación que, supuestamente, protege a quienes han delinquido.

Desde esta óptica, "el problema de la impunidad" es efecto de las limitaciones que impone la Ley a la actuación de los funcionarios, en consecuencia se demanda restringir las garantías del debido proceso penal y aumentar las facultades y términos de las autoridades.

Estas demandas han sido expuestas por algunos sectores de la población, especialmente por representantes de organismos de la iniciativa privada que, de este modo, pretenden mejorar la seguridad de sus personas y sus empresas. Precisamente muchas de estas demandas están contenidas en la iniciativa de decreto de reformas constitucionales y otras leyes en materia penal que el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión en diciembre de 1997.

El problema ahora es que la reducción de las garantías procesales no podrán abatir los supuestos "índices de impunidad" porque, el hecho de que no se imponga una sanción a un presunto delincuente no es consecuencia de la observancia de las garantías procesales, simplemente porque éstas no siempre se respetan, y porque la falta de sanción obedece en realidad a muchas otras causas. Si un presunto delincuente no es juzgado y sentenciado, si no se cumplimenta una orden de aprehensión, si se dilata un proceso penal, o si no se elementa adecuadamente la averiguación previa, ello ocurre más frecuentemente por incapacidad o corrupción de las autoridades, que por falta de tiempo o de facultades.

Pero aunque las reformas penales antes mencionadas todavía no hayan sido aprobadas, desde hace tiempo que se vive en México una especie de "estado de

(18) 1997, p. 186.

sitio" caracterizado por la violación de las garantías individuales con el pretexto de la seguridad pública.

Por ejemplo, de las violaciones más recurrentes a las garantías del debido proceso y al principio de presunción de inocencia están los retenes policíacos y las redadas, que consisten básicamente en detener a todos los ciudadanos para verificar que no porten armas, drogas u objetos robados; para revisar que su auto no es robado; o para comprobar que no hay orden de aprehensión en su contra. Se detiene a los ciudadanos para indagar si no han cometido un delito, es decir, todos se vuelven "sospechosos".

### *1.7 Los derechos humanos y la seguridad pública*

Si algo resulta frecuente escuchar respecto de la relación de los derechos humanos y la seguridad pública, es la recurrente denuncia, por parte de las autoridades de los sistemas penales, de que la defensa de esos derechos es incompatible con la seguridad pública, y especialmente de que los organismos encargados de la defensa de los derechos fundamentales "defienden delincuentes", queriendo decir con ello que esas organizaciones se ponen del lado de quienes ofenden a la sociedad y en contra de los que son ofendidos.

Esta crítica a los organismos de defensa de los derechos humanos como contrarios a la libertad de acción de las fuerzas públicas nace del hecho real de que las Comisiones de Derechos Humanos han promovido el enjuiciamiento y sanción de funcionarios públicos responsables de la procuración y administración de justicia, y de la prevención del delito.

Sin embargo, es importante hacer notar que las Comisiones de Derechos Humanos solamente proceden<sup>19</sup> en contra de un funcionario cuando hay queja fundada por parte de presuntas víctimas de abuso, o cuando es pública y notoria una violación a derechos humanos. Por su parte, las recomendaciones se emiten después de que las Comisiones escuchan al quejoso, solicitan información a la autoridad presuntamente violatoria de derechos, y una vez que se tiene convicción suficientemente fundada de que la autoridad demandada es responsable.

Además, las Comisiones nunca proceden penal o administrativamente en contra de los funcionarios; la actual legislación restringe sus funciones a la recepción de quejas, la investigación y la denuncia pública, y en algunos casos a la mediación para la resolución de un conflicto. Es evidente que las Comisiones no cumplen nunca funciones de procuración o administración de justicia.

Ahora bien, la labor de las Comisiones siempre tiene que estar apegada a Derecho. Esto significa que el *Ombudsman* solamente puede denunciar casos

(19) Como ya se sabe, el medio más frecuente de que se valen las Comisiones de Derechos Humanos es la publicación de Recomendaciones a las autoridades, pero también hay otros recursos tales como la amable composición y las medidas precautorias.

concretos y reales de conductas de funcionarios públicos violatorias de derechos humanos; es decir, siempre que se trate de conductas que violenten el legítimo derecho de alguien (un derecho garantizado por la Ley), o bien que consista en una conducta tipificada como falta en el marco normativo vigente y aplicable a los funcionarios públicos.

Como puede verse, el ámbito de competencia del *Ombudsman* está muy definido y restringido por la Ley, pues solamente pueden denunciar conductas de funcionarios contrarias al Derecho. De esto se sigue que, si la labor de las Comisiones de Derechos Humanos consiste en denunciar conductas de funcionarios violatorias de la Ley, su función principal será velar porque las autoridades cumplan incondicionalmente con el marco normativo.

A pesar de que muchos funcionarios se quejan de que no pueden cumplir con sus responsabilidades, por ejemplo en contra de la delincuencia, puesto que las Comisiones les impiden cumplir libremente con su trabajo, nunca nadie ha podido demostrar que tal acusación sea cierta siquiera en un caso. Lo que ocurre en realidad es que el *Ombudsman* exige a los funcionarios atenerse a sus responsabilidades de acuerdo a como lo señala el Derecho, lo cual no siempre es aceptado por quienes acostumbran trabajar al margen de la ley.<sup>20</sup>

Tal parece que, en la opinión de las autoridades y de la gente común, y justamente en el marco de la estrategia de "tolerancia cero" que se abordó antes, los presuntos delinquentes<sup>21</sup> no pueden gozar de las garantías consagradas por nuestra Carta Magna, por lo que las autoridades estarían legitimadas para maniobrar libremente y a su arbitrio para combatir, tan violentamente como sea necesario, a la delincuencia. Desde este punto de vista se legitima la acción de los funcionarios en contra de todo lo que parezca amenazar a la seguridad pública, y todo obstá-

(20) Muy ilustrativo resulta al respecto el cuarto informe del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal rendido por el Dr. Luis de la Barreda, quien demostró que dicha Comisión no presiona a los funcionarios que castigan delinquentes sino a los que violan la Ley. En ese informe se advierte, precisamente, que la propia Comisión ha intervenido muchas veces en casos de dilación de justicia, es decir, en casos en que los funcionarios no han procedido conforme a Derecho en contra de presuntos responsables de delitos. Según de la Barreda, dicha Comisión ayudó a "4,640 víctimas del delito al atender a sus quejas por dilación o vicios en la integración de las averiguaciones previas". Para mayor abundamiento, se advierte en el informe: "Mezquinos rumores han querido presentar al *Ombudsman* como una especie de Robespierre de los servidores públicos. Nada más falso. La Comisión es útil a éstos ya que coadyuva a que el servicio público se ejerza eficientemente y conforme a derecho, pues tal es la finalidad que debe perseguir todo gobierno. De los que somos enemigos, eso sí, es del abuso de poder, de la negligencia y de la corrupción, y eso ha molestado a los abusivos, a los negligentes y a los corruptos". Ver: Perfil de la Jornada, 19 de septiembre de 1997. México, p. III.

(21) Esta restricción de las garantías individuales en el sentido común, se extiende a todos los clientes posibles del sistema penal, desde los sospechosos de delito, hasta los presuntos delinquentes y los reos.

culo al libre arbitrio de las autoridades es considerado como ponerse del lado de los delincuentes y en contra de la sociedad.

De este modo, la pueril queja de que las Comisiones "defienden criminales" carece de fundamento, pues lo único que hacen estos organismos es exigir que se cumpla la ley, imperativo que debe cumplirse incluso respecto de quienes son presuntos delincuentes o simples sospechosos.

## 2. Valoración de las políticas y estrategias en materia de seguridad pública

Los medios de difusión acaparan la atención de la población mediante la proyección de espacios que se ocupan de detallar diversas formas de violencia, sin hacer de ellas un análisis siquiera serio de sus características, causas y consecuencias.

Como consecuencia, los ciudadanos viven a la violencia, y particularmente a la "violencia criminal", como un monstruo amenazante de su integridad, frente al cual todas las estrategias razonables son insuficientes, y contra el cual todas las medidas, incluso las ilegales, se vuelven legítimas.

La sensación que queda entonces es la ciudadanía es de pánico ante cualquier forma de alteración del orden, lo que genera los que se ha dado en llamar "alarma social", entendida como ese estado de terror, generalmente irracional, de los individuos respecto de su percepción de la seguridad pública.

En este contexto, todas las medidas represivas de las fuerzas del orden en contra de presuntos delincuentes, resulta tranquilizante para los individuos; obviamente que cuanto más espectaculares son las acciones represivas, resultan más reconfortantes.

Sin embargo, la tranquilidad que generan las medidas represivas, nada tiene que ver con la eficacia de tales medida para detener las conductas lesivas contra los ciudadanos y propiciar la seguridad de sus persona y sus bienes.

Consideremos algunos datos sobre la eficacia de las policías en la ciudad de México, después de que tomó el mando el militar General Enrique Salgado Cordero y de que se incluyó personal militar en todos los niveles de mando en la Secretaría de Seguridad Pública.

Si bien es posible, según se ha dicho, que el personal de esa Secretaría, junto con las Procuradorías, pudo detener a presuntos delincuentes, algunas de las acciones no son tan exitosas como se hace ver. Por ejemplo, el 05 de agosto de 1997 se realizó un operativo policíaco en las Colonias "Buenos Aires" y "Doctores" que no consiguió detener a los sujetos contra quienes se había dictado orden de aprehensión y solo se detuvo a transeúntes y automovilistas que pasaban por la zona.

De acuerdo con el Periódico *Reforma*: "Lo que fue planeado como el cuarto operativo en menos de una semana en la zona, terminó en una simple "razzia" contra automovilistas y transeúntes, pues las personas implicadas con alguna orden de aprehensión huyeron prácticamente del lugar.

La movilización de ayer, que incluyó a 300 elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, 120 de la Policía Judicial y ministerios públicos, tenía como objetivo inicial el cumplimiento de dos órdenes de cateo giradas por los jueces 59 y 61 de Fuero Común.

Sin embargo, luego de inspeccionar las vecindades de las Calles Doctor Márquez 42 y Doctor Andrade 197, solamente se encontraron abandonados algunos objetos, presuntamente robados.

Nuevamente las calles de esas colonias se vieron copadas de vehículos policíacos, afectadas en su vialidad por cortes a la circulación y el sobrevuelo de dos helicópteros de la policía, uno de ellos a menos de 20 metros de altura.

Luego de las revisiones infructuosas se instrumentó un recorrido por la lateral del Viaducto, el Eje Central, Doctor Vértiz, Eje 3 Sur y otras calles, donde los uniformados sorprendieron a peatones y automovilistas con apariencia <sospechosa>.”<sup>22</sup>

Consecuentemente, debido a esa forma de reclutar “presuntos delincuentes”, solamente de una muy pequeña cantidad de detenidos se puede tener elementos para procesarlos, independientemente de que los detenidos sean o no responsables de algún delito. Así, por ejemplo, en cuatro operativos realizados por las policías judicial y preventiva, también en las Colonias “Doctores” y “Buenos Aires”, se detuvo a 700 (setecientas) personas, de las cuales solamente 12 (doce) fueron consignadas a los reclusorios.<sup>23</sup>

Estos datos tienen varias implicaciones. En primer lugar evidencia una incompetencia de las autoridades, ya bien para identificar y detener a quienes realmente violan las leyes penales, o bien para obtener los suficientes y adecuados elementos de prueba para consignar a los presuntos delincuentes.

En todo caso, las cifras mencionadas suponen que fueron detenidas, es decir privadas de su libertad y víctimas de molestia, setecientas personas, y a cambio solamente se pudo consignar a doce, las cuales quedaron sometidas a proceso, a reserva de lo que determine la autoridad judicial. La proporción de 12/700 en estos casos habla de una eficiencia de las policías del 1,7%.

Otra consecuencia de ello es la reacción de los ciudadanos, los cuales se saben víctimas de la acción arbitraria de la policía, además de que si los operativos funcionan realmente para detener a cualquier “sospechoso”, se quedan impunes y libres las personas que realmente han cometido delitos.

El diario *La Jornada* describe en los siguientes términos una redada realizada por la Secretaría de Seguridad Pública el 21 de agosto en la Colonia “Morelos” de la Ciudad de México: “Apoyados por tres helicópteros y decenas de patrullas,

(22) Diario *Reforma*, 06 de agosto de 1997, p. 1A.

(23) Diario *La Jornada*, 06 de agosto de 1997, p. 48. Evidentemente que de las personas restantes, muchas fueron puestas en libertad fianza y otras fueron liberadas sancionadas por faltas administrativas, lo que implica que no se les encontró presuntamente responsables de delitos graves.

camiones y motocicletas, los uniformados empezaron a detener a todo aquel que parecía sospechoso. La movilización causó indignación entre los vecinos porque, según ellos los verdaderos delincuentes se enteraron de la acción desde el miércoles y se fueron a *trabajar* a la colonia Buenos Aires.

El operativo fue espectacular. Las aeronaves descendieron hasta casi tocar los techos, los granaderos corrieron con los rifles en alto y los *Jaguares* se pasearon a toda velocidad por la avenida Congreso de la Unión... Pero no entraron a las calles donde se vende droga, como Panaderos, o en aquellas donde según denuncias existen bodegas de mercancía robada, como (...).<sup>24</sup>

De ser ciertas las quejas de los vecinos, como tal parece, las acciones de las policías no son medidas realmente efectivas en contra de la delincuencia sino medidas publicitarias para tranquilizar a la ciudadanía y para que las autoridades ganen confianza por parte de la población.

En todo caso, las estrategias represivas, dentro del esquema de “tolerancia cero” en contra de la delincuencia, no han sido efectivas y por lo tanto no se justifican. Más aún, no solamente son inútiles tales estrategias, sino que propician excesos e impunidad por parte de los cuerpos policíacos, por lo que se vuelven motivo de inseguridad para todos los ciudadanos. Esto se pone en evidencia con la violencia e impunidad que acompañan a las redadas de las policías.

Caso especialmente grave resulta el de la detención ilegal y posterior ejecución extrajudicial de los seis jóvenes en la Colonia “Buenos Aires” de la Ciudad de México, acontecidas días después de los operativos narrados antes, y en el contexto de legitimidad de la arbitrariedad de los cuerpos policíacos, y de los militares en funciones de civiles. Este caso pone de manifiesto, con toda crudeza, que la impunidad y los excesos policíacos motivados por la estrategia de “tolerancia cero” en vez de proteger a los ciudadanos los vuelve víctimas de quienes deberían velar por su seguridad.

### 3. Legitimidad de las políticas en materia de seguridad pública

Pero las estrategias de “tolerancia cero” no solamente no se justifican por su falta de efectividad, sino especialmente por su falta de legitimidad ética y jurídica.

Debemos partir de considerar que en el Estado Democrático de Derecho, los ciudadanos tienen libertad de hacer todo lo que no esté expresamente prohibido por la Ley. Ello implica que si un individuo violenta una norma jurídica. Y solamente cuando esto ocurra, deberá ser sancionado de acuerdo como establecen las normas jurídicas; es decir, si una persona viola la ley debe ser sancionado, si no lo hace, la misma ley lo protege.

Pero para ser sancionado, un ciudadano debe ser primero acusado, juzgado y defendido, de acuerdo al Derecho, por lo que nadie puede ser sancionado sin

<sup>(24)</sup> Diario *La Jornada*, 22 de agosto de 1997, p. 68 y 54.

acusación, y juicio previos. Consecuentemente, nadie puede ser detenido por parecer "sospechoso".

Además, la ley establece las competencias de las autoridades responsables de la procuración y la administración de justicia, por lo que, los funcionarios públicos solamente están facultados para hacer lo que expresamente les ordena la Ley, y exactamente en los términos que ahí se ordena. En consecuencia, por ejemplo, una autoridad policíaca no está facultada para ordenar o ejecutar cateos o detenciones *motu proprio*, excepto en los casos previstos en la Ley, pues estas son competencia de otros funcionarios.

Por ello puede afirmarse que la estrategia de "tolerancia cero" es ilegítima, por lo menos, por las siguientes razones:

a) En primer lugar, puesto que esta estrategia autoriza a los órganos de persecución del delito a molestar a las personas y limitar los derechos y libertades de cualquier ciudadano, con tal de que parezca "sospechoso", violenta los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna y que son prerrogativas de todos los individuos: los presuntos delincuentes solamente pueden ser detenidos bajo ciertas condiciones especiales, que no se cumplen con el simple parecer "sospechoso", pues la sospecha nunca es indicio seguro de nada y el parecerlo es siempre una opinión subjetiva y tendenciosa.

b) Cuando los actos arbitrarios de las autoridades, justificados por esta estrategia se reiteran, se impone un terrorismo de Estado que pone a los ciudadanos en estado de indefensión y se violenta el principio de seguridad jurídica.

c) Pero los actos ilegítimos por parte de las autoridades motivados por esta estrategia no violentan solamente los derechos de sus eventuales víctimas directas, sino que afecta los derechos de todos los ciudadanos en la medida de que violenta el Estado de Derecho.

d) En tanto la estrategia de "tolerancia cero" exige poder ilimitado para los cuerpos represivos a fin de que combatan a los delincuentes, supone un exceso de autoridad por parte de los responsables de ejecutarla, lo que ocasiona actos de arbitrariedad por parte de las policías, como quedó evidenciado con los hechos narrados en el apartado anterior.

e) Pero además, esta estrategia implica una violación al principio de legalidad, en la medida en que las fuerzas represivas actúan a su arbitrio sin atenerse a los procedimientos establecidos por la ley.

f) Se viola también el principio de proporcionalidad de la pena, porque se pretende sancionar severamente tanto una infracción leve como una falta grave.

g) Puesto que la estrategia de "tolerancia cero" supone considerar como "sospechosos" a todos los ciudadanos, violenta también el principio de presunción de inocencia.

#### 4. Conclusiones

Luis González<sup>25</sup> advierte que la definición de la "agenda pública" en el futuro inmediato requerirá de la participación de todos los sectores de la sociedad, no sólo del Estado, y habrá de incluir las demandas de todos los movimientos sociales. Pero para ello se requiere del consenso que resulte de la aportación de todos los interesados. Este consenso – sigue diciendo Luis González – habrá de construirse con discursos políticos que deberán cumplir tres condiciones indispensables:

1. Que se garantice un "referente mínimo de racionalidad" que imponga límites a las potestades del Estado frente a la sociedad civil, en el marco de un orden jurídico.

2. Que su contenido "sea viable en las condiciones materiales en que pretende ser aplicado."<sup>26</sup>

3. Que no se oriente al beneficio de un grupo sino al servicio de todos los sectores sociales, al "interés común".

De igual manera, la seguridad de los ciudadanos no puede quedar exclusivamente en manos del Estado, pues en tanto asunto prioritario de la "agenda pública", solo podrá alcanzarse gracias a la participación de todos los sectores de la sociedad y mediante la construcción de consensos sociales sobre las medidas preventivas viables y legítimas.

Sin embargo, no todas las estrategias encaminadas a conseguir esa seguridad pueden ponderarse de igual modo, pues no todas son igualmente legítimas, viables y orientadas al interés común.

Si aplicamos los criterios citados antes en la valoración de las políticas de "tolerancia cero" como medida para alcanzar la seguridad de los ciudadanos, nos encontramos con que no protegen a la sociedad civil sino que la entregan al arbitrio de las autoridades, que no mejoran la anhelada seguridad, sino que provocan más violencia, por lo que no son viables, y no se orientan al beneficio de la sociedad en su conjunto, sino que solamente operan en el sentido de apoyar intereses particulares y de justificar la violencia del Estado.

Lamentablemente la opinión pública está permeada por el sentido común impuesto por los discursos oficiales y los medios de difusión, según el cual la mejor alternativa para conservar el orden es la suspensión de las garantías y las medidas represivas; la tolerancia cero, pues.

Desafortunadamente también, el debate racional y la participación responsable de la sociedad civil en materia de seguridad ciudadana están todavía muy lejos, mientras que el Estado de bienestar ha sido tomado por el Estado gendarme.

Queda ahora solamente propiciar el debate y la participación social abierta e incluyente, que la sociedad civil no sea más el *objeto* de las políticas estatales de seguridad pública y que se convierta, cuanto antes mejor, en el *sujeto* de su propio bienestar y seguridad.

(25) 1998, p. 18.

(26) Ibid. p. 19.

## Bibliografía

- CARRANZA, Elías. Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina. En Elías Carranza (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes*. México : ILANUD-Siglo Veintiuno, 1997.
- DENNIS, Norman (ed.). *Zero tolerance: policing a free society*. Londres : Institute of Economic Affairs, 1997.
- FERRAJOLI, Luigi. Derecho y razón. *Teoría del garantismo penal*. Madrid, España : Editorial Trotta, 1995.
- GONZÁLEZ RUIZ, Samuel et al. *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. México : UNAM, 1994.
- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. El desafío ético de la política. En Revista "Nexos" 243, marzo de 1998. México.
- NUTTALL, Chris P. y ROBERT J. Baxter. Sentencias severas: ¿no disuaden el delito?. En Elías Carranza (coord.) *Delito y seguridad de los habitantes*. México : ILANUD-Siglo Veintiuno, 1997.
- REYNOSO DÁVILA, Roberto. *Teoría general de las sanciones penales*. México : Editorial Porrúa, 1996.
- ROMERO VÁZQUEZ, Bernardo, CASTELO SERRANO, Fausto y GARCÍA RIESTRA, Patricia. *La criminalidad en Querétaro. Análisis cuantitativo de la criminalidad en Querétaro y de sus implicaciones sociales*. Investigación realizada para la Coordinación de la Presidencia Municipal. Querétaro, Qro. 1997.
- RUIZ HARREL, Rafael. *La impunidad y la eficacia policiaca*. Suplemento Derechos Humanos y Ciudadanía. Diario "La Jornada". 20 de marzo de 1996, p. 38.
- VILLARREAL PALOS, Arturo. *Culpabilidad y pena*. México : Editorial Porrúa, 1994.
- YOUNG, Jock. *The criminology of intolerance: zero-tolerance policing and the American prison experiment*. Centre For Criminology. Middlesex University (s.f.).
- ZAFFARONI, Eugenio R. *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina*. Buenos Aires, Argentina : Ediciones De Palma, 1986.
- . *En Busca de la penas perdidas*. Bogotá, Colombia : Editorial Temis, 1990.
- . *Tendencias finiseculares del derecho penal*. En José Luis Soberanes (comp.) "Tendencias actuales del derecho". México : UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1994.