

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Seguridad pública municipal*, México, Fundap-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Municipio de Ezequiel Montes, Qro.-Asesores en Seguridad y Protección Ejecutiva, Grupo “Aspe”, 2003, 148 pp.

No es esta la primera vez que don Jorge Fernández Ruiz, amigo dilecto y colega en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, me incorpora en la presentación de una de sus obras. Tuvo esa misma generosidad —en la que yo fundé mi atrevimiento— hace un par de años, a propósito de un libro excelente sobre contratos administrativos.<sup>1</sup> No supe, bien a bien, qué hacía yo disertando muy seriamente acerca de esos contratos. Pero sí supe que entonces sumaba mi voz —como lo hago ahora— a la de quienes celebran la vida y los milagros del doctor Jorge Fernández Ruiz: aquélla, fecunda, y éstos, numerosos, si nos atenemos a su producción constante y creciente. Hoy tenemos a la vista y en las manos otro botón de muestra.

Don Jorge es un autor eminentemente presentable, además de que lo sean sus libros. Me explicaré. En ocasiones apreciamos la obra, pero no tanto al autor. En tal caso estaríamos ante el impresentable autor de una obra presentable. Pero el doctor Fernández Ruiz tiene la fortuna —y sus amigos nos beneficiamos con ella— de ser un hombre excepcional además de un sabio tratadista del derecho administrativo y sus abundantes colindancias.

Estimo en don Jorge su hombría de bien, que parece un rasgo extraño —o por lo menos infrecuente— en el museo del hombre contemporáneo. Igualmente, aprecio su extraordinaria sencillez: nuestro autor practica la discreción, y hasta se diría que el retraimiento. No lo aqueja el furor protagónico. Con esa forma suave y amable, el profesor Fernández Ruiz,

<sup>1</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo. Contratos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2000.

catedrático infatigable, se ha llenado de amigos y discípulos que le profesan afecto y reconocimiento. Lo vimos hace unos días, en este mismo Instituto, cuando presentó —con un “lleno histórico”— un magnífico libro en torno a un personaje que permaneció —dicen los enterados— sigiloso y cautivo, a cambio de que hoy, en pleno arrebatado, frecuente el estrépito: el Poder Legislativo.

Ahora el tratadista aborda otro tema estrepitoso: la seguridad pública, que examina en el primero y más característico de sus territorios: el municipal. Hace poco, don Jorge nos obsequió un buen manual acerca de los servicios públicos de los municipios,<sup>2</sup> editado al alimón por nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas y otro también cercano a nosotros: el Instituto Nacional de Administración Pública, que ha dedicado iniciativas muy apreciables al estudio de los temas del municipio, un personaje que se mantuvo más o menos silencioso a cambio de que nunca lo estuviera su hermano más que mayor, en la historia, en el poder y en la riqueza: la Federación.

En aquel libro sobre servicios públicos municipales, el autor analiza, entre otros asuntos, la seguridad pública municipal, una función del Estado a la que —subraya el profesor Fernández Ruiz— se califica arbitrariamente como servicio público. Las razones son persuasivas, y las comparto. Sobre ellas instala don Jorge su crítica actual a la fracción III del artículo 115 constitucional, en las versiones que provienen de las reformas de 1983 y 1999 (p. 125), así como su propuesta, al final de la obra, para la reforma de aquel precepto (pp. 138-140), que pondría orden en donde hay confusión. Sin embargo, con licencia en el lenguaje se podría reconocer que en el concepto común difícilmente habría un “servicio” —lo pongo entre comillas— que se exigiera, solicitara o suplicara más del poder público que el don elemental de la seguridad.

En *Seguridad pública municipal*, don Jorge prosigue el estudio del tema, que deposita en páginas sustanciosas. Ojalá sean material de lectura —que en este caso sería, como se suele decir, de “indispensable lectura”— para legisladores y administradores. Sus beneficios podrían llegar, de alguna manera, a los dos mil cuarenta y tres municipios que había en México en el 2000, según las cifras del INEGI que invoca Fernández Ruiz, y a todos los que en ellos habitan, que somos absolutamente todos

2. Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INAP, 2002.

si se añaden, como a veces quieren y a veces no —pero para estos efectos sí— los habitantes del Distrito Federal.

Este asunto de la seguridad tiene una larga historia. Fernández Ruiz, a quien sospecho contractualista —pactista, como enseñaron a serlo Locke y Rousseau—, habla de la seguridad que movió a los hombres —es ocioso, en gramática elemental, decir que también a las mujeres— a reunirse a la sombra de un roble improbable y hacer cesión de algunas libertades a cambio de liberarse, por su parte, de la violencia y el temor. Con un pequeño esfuerzo de imaginación podemos suponer que fue precisamente la seguridad —o visto en su otro rostro de Jano: la inseguridad— lo que hizo de la muchedumbre una sociedad política y engendró, paso a paso, las instituciones que hoy constituyen la columna vertebral de la república. Obviamente, otros temas llegarían; pero ninguno tendría, en el origen, mayor influencia ni mayor urgencia que la seguridad. Y ninguno las tiene más a esta altura, ya muy avanzada, en el camino de la civilización.

Podríamos rehacer la historia de nuestras ciudades desde el ángulo de la seguridad pública. Esto nos daría un panorama de luces y sombras que describiría, muy cercanamente, el grado de felicidad o infelicidad de los ciudadanos que las pueblan. Y en el balance no podríamos perder de vista que, como dijeron los románticos de la hora liberal, el fin de un buen gobierno es la felicidad del pueblo. De todo ello dan cuenta las primeras páginas del libro de Fernández Ruiz, coronadas por una afirmación que cualquier mexicano suscribiría, por distraído que estuviera en la reforma del Estado: “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” (p. 24). Este sería un buen resumen del nuevo *cachier de doléances* del mexicano común, y un buen programa para cualquier partido y cualquier gobierno.

Como es obligado, el libro que ahora comento se esfuerza en una serie de precisiones teóricas, que luego tendrán su consecuencia práctica. El tratadista deslinda seguridad jurídica, en general, de seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad nacional. No me cabe duda de que el lector ordinario —es decir, el ciudadano de carne y hueso— que se detenga en estas relaciones habrá de mirar con avidez —la del famélico frente al aparador de *delicatessen*— tantas expresiones promisorias de

la anhelada seguridad. Alguna de ellas pudiera llamar a su puerta: para custodiarla, se entiende, no para derribarla.

En la otra vertiente de su tema, el autor aborda el concepto y la realidad del municipio. Creo que difícilmente se podría hablar, en rigor, de “el” municipio mexicano, uno solo, asido a un patrón, a un modelo, a un diseño homogéneo y regulador. Los datos que suministra don Jorge son aleccionadores. Un municipio de Baja California, Ensenada —frente a cuyas costas pululan las ballenas—, tiene nada menos que 51,952 kilómetros cuadrados, en tanto que Papalotla, en el Estado de México, apenas tiene tres (p. 39). Y ni qué decir de las cifras de población: frente a ciertos municipios oaxaqueños, que disponen de un puñado de habitantes, en otros lugares del país los hay que cuentan con millones, cuya vida torrencial apenas podrían imaginar los habitantes de aquéllos. En estos casos, los “ediles”, como hemos dado en llamar a los funcionarios municipales, son aspirantes a senadores o gobernadores; en aquéllos, lo son a trabajadores migratorios o jornaleros estacionales.

Unos municipios fueron planeados, y hasta friamente calculados; otros se fueron haciendo, nada más, con el empuje de los tiempos; y no pocos son el producto del diluvio de población, la explosión demográfica, los hijos que Dios nos mandó, los movimientos migratorios, la desolación rural y la incontinenencia urbana. Difícilmente habría, pues, un modelo municipal al que pudiésemos conformar funciones y servicios, aunque diga lo contrario —y por supuesto lo respeto— el artículo 115 constitucional. Por todo ello, y por mucho más, una cosa es la seguridad en unos, que casi sólo Dios la provee, y otra en otros, que requieren cuantiosos recursos, cuidadosos programas, numerosas acciones y una enorme buena suerte.

La función o el servicio de seguridad pública tiene un catálogo de deberes tan nutrido como complejo, a los que se destina el capítulo cuarto del doctor Fernández Ruiz. Aquí figuran desde los más conocidos, como la vigilancia de la vía y los lugares públicos, hasta la protección civil, que sirve para enfrentar todo género de riesgos y catástrofes. Entre aquélla y ésta, se hallan otras tareas. De una da cuenta nuestro autor, mediante la cita de un viejo autor madrileño, Vicente Santa María de Paredes, que a un siglo de distancia nos explica qué es eso del orden público:

La tranquilidad en que la población vive, entregada a sus ocupaciones habituales, sin interrupción en ellas que la molesten ni peligros que amenacen

indistintamente a sus individuos, constituye el orden público, que es una manifestación del orden jurídico, como quiera que esté hecho resulta de la obediencia de todos a las leyes (p. 57).

Habrá que preguntarse dónde vio el señor Santa María el orden que refiere.

Paso a paso, el profesor Fernández Ruiz llega a otra de las grandes cuestiones de la seguridad pública, que nutre el capítulo quinto del libro: la policía. Esta palabra posee diversas acepciones y resonancias. Ciertamente, como señala el autor, tiene que ver con ciudadanía, vida pública o administración del Estado (p. 83); pero también —no sobra recordarlo, movidos por la nostalgia o por la esperanza— con “limpieza” y con “cortesía”. Don Jorge analiza el “poder de policía”, y en este punto acoge el concepto del distinguido profesor Rafael Bielsa, que bajo aquella denominación coloca “la potestad jurídica de la administración pública que se ejercita mediante limitaciones con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar general” (p. 86).

Por supuesto, Fernández Ruiz distingue entre la potestad o la función de policía y la corporación que suele llevar este nombre. Un cuerpo que asegure el orden es compañía, expresión e instrumento del poder, aunque haya mil estilos —o quizás no tantos— de entender ese orden, organizar ese cuerpo y ejercer ese poder. El gendarme y el inquisidor —en sus múltiples variantes— son, finalmente, el signo más concluyente y más presagioso de la autoridad. Las revoluciones toman nota de la justicia a partir de las fuerzas del orden, y para establecer el “nuevo régimen” articulan la fuerza pública a la revolución, o más apaciblemente, a la democracia. Los perspicaces autores de la gran *Déclaration* de 1789 ligaron fuerza y razón, instrumento y objetivo, y en consecuencia explicaron y resolvieron: “La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza se halla instituida, pues, en beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes es confiada” (artículo 12). Dos veces centenaria, la expresión conserva tanta frescura como si hubiera sido pronunciada en el alba de este día. Así que la policía se hizo para garantizar los derechos del ser humano. Que no nos falle la memoria.

Metidos en cuestiones de policía, hay mucha tela de donde cortar. El tratadista enuncia, por categorías, las diversas infracciones a la normativa de policía. Este asunto tan relevante, pero tan escasamente atendido por

la doctrina, se aloja en el primer párrafo del artículo 21 constitucional, que aún conserva el cuestionable sistema de reglamentos autónomos. No hace lo mismo, por fortuna, la fracción II del artículo 115, que pone al tren de los bandos municipales en los rieles de unas bases legislativas a cargo de los congresos locales. En nuestra tradición jurídica, que aquí tiene su origen en el código penal de Napoleón, la materia de faltas —no toda, por supuesto, sino la mayor parte de la que ahora nos interesa— tuvo su asiento en un libro propio del ordenamiento punitivo. Luego salió de ahí, y en su salida redujo el rango de protección de los derechos individuales: del peldaño constitucional al escalón reglamentario. Me parece pertinente reconsiderar este punto, en bien del Estado de derecho.

No han faltado, por cierto, las acechanzas autoritarias en el espacio de las faltas de policía. A contrapelo de la reforma benéfica de 1982, que puso razón y garantía en las sanciones a infractores, hubo vientecillos de contrarreforma en 1996: se quería elevar de nuevo a quince días la sanción de arresto para los infractores, como antes de 1982 y con la pretensión de que más tarde fueran tres meses. Esa es la idea que a veces se tiene del retorno al texto original de la Constitución, sin advertir que no podemos regresar de paso al tiempo en que aquella se originó. No es ocioso recordar los abusos que dondequiera ha producido este género de sanciones, que se acumulan hasta convertir el arresto en prisión. Todavía recuerdo la enseñanza de mi maestro Alcalá-Zamora acerca de las “quincenas empalmadas”. Finalmente no prosperó esa comezón y todo quedó en dos cambios insulsos, como pocos, al artículo 21: la supresión de la palabra “judicial” en el nombre de la policía que auxilia al Ministerio Público, una especie de exorcismo nominal que sólo creó el desorden terminológico que hoy existe, y la sesuda inclusión, en las funciones del Ministerio Público, de la facultad de investigar delitos además de la atribución de perseguirlos, con olvido de que esto abarca aquello. Así culminó el parto de los montes, que por esta vez no tuvo un costo excesivo.

El profesor Fernández Ruiz no simpatiza con lo que solemos llamar, en una expresión piadosa, el Estado neoliberal, y tampoco se ufana de la conducta y el prestigio de las policías municipales. Sobre lo primero, escribe: “Inserto en un mundo globalizado, el Estado neoliberal de nuestros días ha traído consigo un incremento delincencial y una profesio-

nalización en el crimen organizado, en detrimento del orden público” (p. 99). No se de dónde saca el tratadista estas ideas, cuando todos sabemos que el Estado neoliberal ha derramado sus beneficios sobre la inmensa mayoría de la nación y goza por ello de merecida popularidad. Y en torno a lo segundo, describe algunas insuficiencias de la policía municipal —aunque puede haber, por supuesto, honrosas excepciones—, que si para ésta son carencias, para el ciudadano son desgracias: “Su desconocimiento de los derechos humanos —señala el autor—; su desconocimiento de sus propios derechos y obligaciones; su falta de capacitación; sus bajos salarios; sus prácticas cotidianas de corrupción y, en consecuencia, su imagen deteriorada ante la población” (*idem*).

Entre los trabajos de Hércules que debe acometer el Estado mexicano —y que suele acometer, aunque frecuentemente lo haga en forma discontinua y con fantasía sexenal— figura la puesta al día de las corporaciones de seguridad pública. Hubo un tiempo de siesta en la historia larga de nuestra policía: tiempo en el que pocas novedades traía la criminalidad, y menos aún la corporación encargada de prevenirla y combatirla. Bastaban La Acordada y el sereno, que hoy sólo figura en las “Mañanitas” y en el buen recuerdo que mantiene viva la tradición. Contra una criminalidad elemental, una policía rudimentaria. La policía lanzaba su mirada sobre sí misma y celebraba sus éxitos con fruición:

En la actualidad —refirió la *Gaceta de Policía* en 1906, tomando la nota del periódico *El popular*— apenas hay delincuente alguno que llegue a escapar a la acción de la justicia, porque los criminales más hábiles, los malhechores más audaces, son perseguidos con igual o mayor inteligencia que la puesta por ellos en ocultarse, y de aquí que todos o casi todos hayan perdido la esperanza de prosperar en México.

Parece que ha habido un viraje de la historia. En todo caso, la nación moderna, y en ella las ciudades modernas —y hasta las pequeñas poblaciones— cobran a la seguridad pública el tributo de la modernidad. La delincuencia “clásica” —digamos—, tanto la violenta como la fraudulenta, ha crecido a paso veloz, y a su lado se ha desenvuelto también, y acaso más todavía, la delincuencia “evolucionada”, que cultiva aquellas mismas expresiones con imaginación renovada y obsesión imbatible. De los delitos de un solo victimario y una sola víctima, hemos ido a los crímenes de corporaciones contra muchedumbres; de los incidentes

de hogar, barrio o colonia, hemos pasado a los delitos de alcance internacional; de las formas primitivas de comisión —que, desde luego, no han desaparecido—, hemos transitado a una tecnología de punta que amplía las fronteras de la criminalidad.

En 1996 se revisó en otro extremo el artículo 21 constitucional, esta vez para incorporar el tema de la seguridad pública. Bien que se hiciera en esa parte de la Constitución —aunque quizás pudo hacerse mejor en otra—, porque así parece afirmarse la idea, que alguna vez radicó en anteproyectos de la misma reforma, de que la seguridad figura entre las garantías que la Constitución reconoce a los ciudadanos. Lejos de ser el contrapunto de los derechos individuales de carácter fundamental, es uno de ellos: condición y al mismo tiempo consecuencia del goce y ejercicio de los otros. Bien, además, que se concibiera la función de seguridad a cargo del Estado desde la óptica de un sistema que interesa y compromete a todos los planos o niveles de aquél.

Lo que no satisface —o al menos a mi no me satisface— en esa forma de concebir y consagrar la seguridad pública, es el énfasis que pone en las vertientes de policía. Reitero lo que dije a raíz de la reforma, cuestionando su signo:

La seguridad pública no puede ser entendida bajo un enfoque policial, como la seguridad nacional no puede serlo bajo un enfoque exclusivamente militar, sino debe examinarse a la luz de otros elementos que la determinan inexorablemente. Estos son políticos, sociales, culturales, económicos. La seguridad pública a la que puede contribuir la función persecutoria del Ministerio Público —agreguemos a la policía—, tiene apenas un carácter marginal o residual, como marginal es, en definitiva, el papel del sistema penal.<sup>3</sup>


La seguridad pública promueve otras reflexiones. Una de ellas, la más inquietante, tiene que ver con la relación entre el hombre y el Estado en el ámbito penal o cuasipenal, en el que se cifra una buena parte de la carga de proveer seguridad. Pero no se puede —o no se debe— gobernar con el Código Penal en la mano, y sería muy preocupante que en aras de la seguridad diésemos marcha atrás a las manecillas del reloj, que han venido avanzando con infinitos tropiezos en el curso de dos siglos, y redujéramos el sistema de derechos y garantías —de carácter

<sup>3</sup> García Ramírez, Sergio, *El nuevo procedimiento penal mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 158.



sustantivo, procesal y ejecutivo— que tan penosamente hemos construido y cuya plena vigencia sigue pendiente. Si ponemos pesos en el platillo de la justicia penal, otro tanto habría que hacer, y muchísimo más, en el de la justicia social. Por otra parte, dondequiera han fracasado ruidosamente, una y otra vez, *ad nauseam*, las ilusiones puestas en las penas terribles que con frecuencia amenazan en el vacío. Me sigo ajustando al pensamiento del antiguo Beccaria, que no podría ser más moderno: confiemos mucho más en el destierro de la impunidad, que en la gravedad de las sanciones.

Uno de los grandes temas en el inicio del siglo será —y es ya— el papel del sistema penal en el control social. Quienes lo supusieron resuelto bajo el concepto de derecho penal democrático vuelven al estado de alerta. Hay que reexplicar la mutua simpatía entre derechos humanos y seguridad pública, deshaciendo el falso dilema hacia el que se ha deslizado este asunto. La Constitución, los derechos humanos, las garantías individuales, el amparo, el *Ombudsman* no son el enemigo de la seguridad. Si llegásemos a otra conclusión habríamos iniciado el desmontaje del Estado de derecho.

Dejo aquí mis consideraciones sobre *Seguridad pública municipal* y su autor, el eminente jurista Jorge Fernández Ruiz. A éste —y al Instituto de Investigaciones Jurídicas— agradezco mi reclutamiento en la presentación de esta obra, que me permite ratificar mi aprecio y mi respeto por el libro y por quien lo escribió. La flamante publicación que ahora se presenta figura para bien en la creciente bibliografía de la seguridad pública en México. Finalmente, nos hemos dado cuenta de la relevancia que tiene este asunto del que dependen bienes tan fundamentales, pero tan frágiles, como la vida y la integridad, no se diga el patrimonio. Eso nos recuerda el tratadista en su examen de una perspectiva de la función municipal, perfectamente trasladable al marco total de la nación. 

Sergio GARCÍA RAMÍREZ\*

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.