

funciones asignadas al Ministerio Público y en suma trastocan las bases mismas del sistema penal tradicional.

En efecto, a virtud de dichas reformas se establecieron, entre otras medidas, la obligatoriedad para el Ministerio Público de procurar la conciliación entre los involucrados en tratándose de delitos que sólo se persiguen previa querrela y en los perseguibles de oficio en los que el código penal autorice el inejercicio de la acción penal por perdón del ofendido o reparación del daño; el sistema de faltas penales, que quita el carácter de delitos a aquellas conductas señaladas como tales por el legislador cuando tengan atribuida una penalidad de hasta tres años de prisión sancionándolas únicamente con multa; el sistema de delitos con penalidad alternativa para los efectos procesales, que impide la prisión preventiva e incluso, salvo excepciones, la pena de prisión en tratándose de delitos con penalidad máxima de seis años de prisión; la figura de la caducidad de la averiguación previa que, distinta a los supuestos de prescripción, regula el artículo 270 del Código de Procedimientos Penales colocándola como causa para determinar el no ejercicio de la acción penal cuando transcurren ciertos lapsos sin que el Ministerio Público desahogue diligencias de averiguación previa, por causas imputables o no a sus agentes; y la extinción de acción penal por reparación del daño o perdón del ofendido en delitos cuyo término medio aritmético de la pena de prisión no exceda de cinco años.

Tales instituciones, aunque quizá animadas por el mejor de los propósitos, presentan desde su origen vicios importantes que ponen en entredicho la vigencia misma del Estado de Derecho, pues desvirtúan las funciones constitucionales del Ministerio Público al otorgarle facultades sancionadoras y de amigable componedor y al obligarlo a privilegiar al interés privado en su actuación más allá de lo razonable; al dificultar la consecución de sus cometidos como investigador y persecutor de los delitos y al propiciar la impunidad de los mismos.

Ante tal panorama, que en poco o nada contribuye a mejorar las condiciones de seguridad pública, lo recomendable es buscar alternativas jurídicas que tiendan a superar no sólo los inconvenientes derivados de las mencionadas reformas, sino también los grandes problemas estructurales que desde siempre han impedido el

adecuado desempeño de las instituciones relacionadas con la seguridad pública. En ese sentido voltear la vista hacia el Derecho Penal Administrativo representa una inmejorable opción.

Sin embargo, el grado de desarrollo de dicha disciplina es apenas incipiente, pues su reglamentación constitucional y el escaso interés que despierta en la doctrina hacen que no sea posible determinar con claridad sus fines, alcances y medios; restándole en consecuencia posibilidades de actuar como un auténtico y eficiente instrumento para alcanzar los fines que la función de seguridad pública supone.

De ahí la necesidad de reconceptuar a la infracción y a la sanción administrativa a fin de que, en función de la adopción de los postulados del Derecho Penal Mínimo, se definan con claridad sus contenidos; para de esta manera transformar al Derecho Penal Administrativo en un instrumento con mayores posibilidades de incidir en las condiciones de seguridad pública.

Así pues, la hipótesis que motivó el inicio de la presente investigación en el sentido de que: "La legislación vigente en el Estado de Coahuila ha propiciado que el ejercicio de la facultad conferida a la autoridad administrativa para imponer sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía tenga una incidencia meramente marginal en la consecución de los fines que la función de Seguridad Pública supone; por lo que un replanteamiento de dicho marco legal permitiría la eficientización de dicha función y la posible superación de los problemas que plantea la inseguridad pública"; resulta plenamente confirmada.

Ahora bien, tal replanteamiento debe pasar por las siguientes medidas legislativas:

En el ámbito de la legislación penal:

- La restructuración del sistema de sanciones a fin de que las llamadas vías alternas a la pena operen exclusivamente a partir de la conclusión de los procesos, independientemente de la forma que estos asuman.

- Reivindicar la prevalencia del interés público sobre el privado en la práctica del Derecho Penal, mediante la derogación de la obligatoriedad para el Ministerio Público de procurar la conciliación en tratándose de los delitos perseguibles de oficio que el código penal autoriza el inejercicio de la acción penal por perdón del ofendido o reparación del daño.
- En sentido similar, eliminar el perdón o la reparación del daño como causas de inejercicio o extinción de la acción penal en los delitos perseguibles de oficio.
- La derogación del sistema de faltas penales a fin de recuperar la institucionalidad del Ministerio Público y encausar al derecho penal dentro de los estrictos márgenes del Estado de derecho.
- La “deflación” de los catálogos de delitos mediante el recurso a la racionalidad en la determinación de las conductas que verdaderamente ameriten la respuesta más drástica del derecho, como es el derecho penal.

En el ámbito del Derecho Penal Administrativo:

- La reforma al texto del artículo 21 Constitucional para clarificar el sentido o finalidad que debe perseguirse en la imposición de las sanciones administrativas, para ampliar la gama de instrumentos sancionadores y para dotar a los gobernados de un mínimo de garantías frente a su aplicación.
- La instrumentación de modificaciones al marco legal secundario (Código Municipal) para incluir la regulación de la estructura lógica que deba revestir la descripción de las conductas a considerar como infracciones administrativas, los límites a que debe sujetarse el establecimiento de conductas infractoras (al menos en un sentido negativo, como por ejemplo: respeto a las creencias, preferencias sexuales, estilos de vida, aspectos éticos, etc.), las formalidades esenciales del procedimiento, los criterios objetivos, de pertinencia y utilidad y los límites para la imposición de sanciones o al menos la obligatoriedad de no emplear definiciones vagas, ambiguas o imprecisas; los supuestos de flagrancia y condiciones necesarias para la detención de personas; y la reglamentación

específica para aplicar supletoriamente en el caso de que los Ayuntamientos no expidan reglamentos gubernativos o lo hagan de forma deficiente .

Sin embargo, más allá de los contenidos específicos de las reformas legales propuestas, lo que debe buscarse es la construcción de un subsistema jurídico adecuado que como tal permita la plena armonización de los contenidos del Derecho Penal y del Derecho Penal Administrativo como componentes fundamentales de la función de seguridad pública.

BIBLIOGRAFIA:

- ACOSTA ROMERO, Miguel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PARTE GENERAL. 4 ed., México. Porrúa, 2003.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO 16 ed., México. Porrúa, 2002.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. LOS OBJETOS DE CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Revista de Administración Pública # 54). México, INAP.
- ARELLANO, David., CABRERO, Enrique y DEL CASTILLO, Arturo (Coordinadores). REFORMANDO AL GOBIERNO. Una visión organizacional del cambio gubernamental., México. CIDE. 2000
- BACIGALUPO, Enrique. ESTUDIOS DE DERECHO PENAL Y POLITICA CRIMINAL. México. Cárdenas Editor y Distribuidor. 1999.
- BERCHLELMANN ARIZPE, Antonio. DERECHO PENAL MEXICANO, PARTE GENERAL. México. Porrúa, 2004.
- BIELSA, Rafael. DEMOCRACIA Y REPUBLICA. Edición postuma. Buenos Aires. Depalma, 1985.
- BURGOA, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. 21 ed., México. Porrúa, 1998.
- CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl. DERECHO PENAL MEXICANO. México. Porrúa, 1982.
- CARRARA, Francesco. DERECHO PENAL. México. Harla, 1997 (Biblioteca Clásicos del Derecho. Vol. 3).
- CASTELLANOS TENA, Fernando. LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL., México. Porrúa, 1996.
- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel. EL MONOPOLIO DEL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO. 2 ed. México. UNAM, 1993.
- CASTRO, Juventino V. LA PROCURACION DE JUSTICIA México. Porrúa, 1994.

- CERRONI, Umberto. REGLAS Y VALORES EN LA DEMOCRACIA Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura. México. Alianza Editorial- Fondo Nacional Para la Cultura y las Artes.
- EL COTIDIANO, Revista de la realidad mexicana actual., número 90, UAM Azcapozalco. Julio-Agosto 1998
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Seguridad pública municipal. México. FUNDAp, 2003. (Colección Derecho, Administración y Política).
- FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 35 ed. México. Porrúa, 1997.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio. EL NUEVO PROCEDIMIENTO PENAL MEXICANO. 2 ed. México. Porrúa, 1995.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio. PODER JUDICIAL Y MINISTERIO PUBLICO. 2 ed. México. Porrúa, 1997.
- HAURIOU, André. DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS, Barcelona. Ariel, 1971.
- JIMENEZ DE ASUA, Luis. LECCIONES DE DERECHO PENAL. México. Harla, 1997 (Biblioteca Clásicos del Derecho. Vol. 3).
- KAST, Fremont E. y ROSENZWEIG, James E. ADMINISTRACION EN LAS ORGANIZACIONES. Un enfoque de sistemas y de contingencias. 2 ed. México. Mc Graw Hill. 1989.
- KURNITZKY, Horst. (Compilador) Globalización de la violencia. México. Colibrí. 2000.
- MEDINA GIOPP, Alejandro y MEJIA LIRA, José. EL CONTROL EN LA IMPLEMENTACION DE LA POLITICA PUBLICA. México. Plaza y Valdés Editores. 1993
- ORTIZ, Julio César. PODER POLITICO Y ORDEN SOCIAL. México. PAC, 1986.
- PAVON VASCONCELOS, Francisco. DERECHO PENAL MEXICANO. 9 ed. México. Porrúa, 1990.
- PORRUA PEREZ, Francisco. TEORIA DEL ESTADO. 10 ed. México. Porrúa, 1977.
- ROXIN, Claus. PROBLEMAS BASICOS DEL DERECHO PENAL. Madrid. Reus, 1976
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. "EL CONTRATO SOCIAL" México. Porrúa, 1990.

- SERNA ELIZONDO, Enrique. Manual de Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. México. Fondo Editorial Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública. 1979.
- SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. 24 ed. México. Porrúa, 1988.
- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. 8 ed. México. Porrúa, 1995.
- WEBER, Max. ECONOMIA Y SOCIEDAD. México. Fondo de Cultura Económica, 1987.
- ZEITLIN, Irving. IDEOLOGIA Y TEORIA SOCIAL. España. Amorrortu editores.

LEGISLACION

- Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.
- Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley de Seguridad Pública del Estado de Coahuila
- Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Coahuila
- Código de Procedimientos Penales del Estado de Coahuila
- Código Municipal del Estado de Coahuila
- Código Penal del Estado de Coahuila
- Reglamento de Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad del Municipio de Saltillo.

INDICE:

INTRODUCCION.....I

I.- MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD PUBLICA

I. A. La seguridad pública como situación.

I.A.1. La seguridad pública como noción ideologizante.....1

I.A.2 La crisis de la seguridad pública. Indicadores.....3

I.A.3.La percepción social de la seguridad pública y de la vigencia real del Estado de Derecho.....5

1.B. La Seguridad Pública como función Estatal.

I.B.1. ¿Función estatal o servicio publico?.....8

I.B.2. Seguridad pública y seguridad privada.....11

I.B.3. Marco jurídico de la función de seguridad pública.....12

I.B.4. Instrumentos de la función de seguridad pública.....14

I.C. La investigación y persecución de los delitos como componente de la función de Seguridad Pública.

I.C.1. Dogmática penal y política legislativa.....	15
I.C.2. Algunas nociones sobre la pena.....	16
I.C.3. Tendencias del Derecho Penal en el Estado de Coahuila.....	18

I.D. El Derecho Penal Administrativo como instrumento de la función de Seguridad Pública.

I.D.1 Noción doctrinal.....	20
I.D.2. Marco jurídico.....	21
I.D.3. Naturaleza y fines de la sanción administrativa.....	22
I.D.4. Faltas administrativas.	24

II.- EFICACIA DEL DERECHO PENAL Y DEL DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO EN EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD PUBLICA.

II.A. La Procuración de Justicia en el Estado.

II.A.1. La institución del Ministerio Público.	26
II.A.2. El Ministerio Público como solucionador de conflictos.	28
II.A.3. El Ministerio Publico como administrador de justicia.	29

II.A.4. El Ministerio Publico en su función constitucional.....	31
II.A.5. Problemática práctica en la investigación y persecución de los delitos.....	32
II.B. El sistema de faltas administrativas.	
II.B.1. Instituciones involucradas y competencias.	34
II.B.2. La actuación jurisdiccional del Juez Calificador	36
II.B.3. El arresto como fin en sí mismo.....	37
II.B.4.La confección del catálogo de faltas administrativas.	39
II.B.5. El divorcio entre legislación y práctica.	40
II.C. Efectos de la práctica Penal y Penal-Administrativa sobre la Seguridad Pública.	
II.C.1. El Estado contra si mismo (violaciones al Estado de Derecho)	41
II.C.2. El Estado como generador de impunidad.	43
II.C.3. El Estado como propiciador del clima de inseguridad.	45
II.C.4. El Estado como simulador.	46
II.C.5. El estado abstencionista.	48

II.C.6. Indicadores de Seguridad Pública.....49

II.C.7. La percepción social de la inseguridad.....50

III.- REPLANTEAMIENTO DEL DERECHO PENAL Y DEL DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTOS DE LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PUBLICA.

III.A. El Derecho Penal.

III.A.1. El Derecho Penal mínimo.51

III.A.2. El Derecho Penal como extremo ratio.55

III.A.3. La Reforma Legal. Alcances.59

III.A.4. Reservas respecto de la dogmática penal y de las instituciones procesales.60

III.B. El Derecho Penal Administrativo.

III.B.1. La necesidad de fortalecer su autonomía.61

III.B.2. La reconceptuación del ilícito administrativo.64

III.B.3. La recategorización de las sanciones administrativas.68

III.B.4. Necesidad de una reforma constitucional.73

III.B.5. Reserva respecto del marco legal secundario75

IV.- PERSPECTIVAS.

IV.A. Efectos de las reformas y estrategias en el contexto de la seguridad pública.

IV.A.1. El rescate del Estado de Derecho.78

IV.A.2.La lucha contra la impunidad.82

IV.A.3. El fortalecimiento de las instituciones.85

IV.A.4. El mejoramiento de la percepción social sobre la inseguridad.88

IV.A.5. La desideologización de la noción de seguridad pública como situación91

IV.B. Retos y dificultades.

IV.B.1. La generación de una nueva cultura jurídica.....94

IV.B.2. La construcción de indicadores confiables y adecuados de seguridad.....96

IV.B.3. El compromiso institucional.98

IV.B.4. La multifuncionalidad de la problemática de inseguridad pública. .101

IV.B.5. La construcción de un sistema de seguridad pública eficiente.....102

CONCLUSION.....104

BIBLIOGRAFIA.....110

