

/ 20761

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

SEGURIDAD PUBLICA Y COMBATE AL DELITO:
UN DISCURSO TRILLADO A FIN DE SIGLO.

TESIS PROFESIONAL

PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN POLITICA CRIMINAL

P R E S E N T A :

JOSE LUIS AGUAS VILLALPANDO

ASESOR: DR. JULIO CESAR KALA



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

LIBRO CON
FALLA DE ORIGEN

AGRADECIMIENTOS.

*A la Universidad Nacional Autónoma de México. CAMPUS ACATLÁN,
nuevamente mí eterna gratitud con la promesa de luchar y seguir luchando para
aportar de la manera más idónea los conocimientos y valores invaluable que he
adquirido en esta máxima casa de estudios.*

*A mis padres, quienes con su ejemplo de honradez
y sabiduría me entregaron su amor y apoyo
incondicional, logrando encauzarme por el camino
del deber, de tal manera que lograra la culminación
de una meta más.*

*A mis hermanos, les agradezco su apoyo y
confianza, que me han brindado en las
buenas y en las malas para que se logre lo
que hoy se traduce en resultados.*

*A mi asesor y amigo Dr. Julio César Kala y
su distinguida esposa Mtra. Leticia García
Juárez, a quienes agradezco enormemente su
invaluable apoyo, comprensión y paciencia para
que no desistiera, por ello mi más profunda
gratitud.*

*A mis Maestros, desde los que guiaron
los primeros pasos de mi vida y me enseñaron
las primeras letras hasta los que me han ilustrado
y guiado con sus sabios consejos
para alcanzar un objetivo como éste.*

*Muy especialmente al Dr. Héctor Cantú L,
Dr. Augusto Sánchez S. Mtro. Héctor Jesús
Torres Lima y el Mtro. Maximiliano Hernández*

Cuevas,

*por sus finas atenciones, paciencia, apoyo,
aportaciones y sugerencias, que me han permitido
aprender cosas nuevas, no sólo en la elaboración
de esta investigación sino siempre,*

*por ello
¡Gracias!*

*A mi amigo Vicente Ugalde Salazar por
su apoyo y finas atenciones que siempre ha
tenido conmigo, especialmente en la
elaboración del presente trabajo, donde su
ayuda ha sido de gran importancia para mí.*

*A todas aquellas personas que me
estimularon e impulsaron para hacer
realidad esta aspiración.*

*El objetivo de nuestra
vida no es superar a
los demás, sino
superarnos a nosotros
mismos.*

**SEGURIDAD PÚBLICA Y
COMBATE AL DELITO: UN
DISCURSO TRILLADO A FIN
DE SIGLO.**

I N D I C E

INDICE.

PAG.

INTRODUCCION	1
---------------------------	---

CAPITULO PRIMERO. LA SEGURIDAD PÚBLICA:

1.1 Concepto de Seguridad Pública en México	3
1.2 Seguridad Pública	10
1.3 Procuración de Justicia en el Sistema Nacional de Seguridad Pública	14
1.4 Conclusiones Parciales.....	19

CAPITULO SEGUNDO. LAS ACTUALES POLÍTICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA:

2.1 Antecedentes históricos.....	23
2.2 Política de "tolerancia cero".....	24
2.3 Indices de criminalidad y niveles de inseguridad.....	27
2.4 Seguridad ciudadana y cuerpos policiales.....	29
2.5 Incremento de la pena.....	32
2.6 Impunidad de los Delincuentes.....	34
2.7 Derechos Humanos y la Seguridad Pública.....	36
2.8 Políticas y Estrategias en Materia de Seguridad Pública.....	38
2.9 Legitimidad de las Políticas en Materia de Seguridad Pública.....	40
2.10 Conclusiones Parciales	43

**CAPITULO TERCERO. CONSTRUCCIÓN DE UNA IMAGEN,
SEGURIDAD PÚBLICA:**

3.1 La Seguridad Pública como problema Social.....	49
3.1.1 Incremento delictivo.....	49
3.1.2 Intervención de los medios de comunicación.....	50
3.1.3 Reacción ciudadana.....	55
3.1.4 Reacción institucional.....	55
3.1.5 Impacto económico neoliberal.....	56
3.2 Dificultades de la Seguridad Pública.....	57
3.3 Responsabilidad del Estado.....	65
3.4 Respuesta del Estado al problema de la Seguridad Pública.....	68
3.5 Acción Interinstitucional de la Seguridad Pública.....	72
3.6 Profesionalización de los Servidores Públicos en materia de Seguridad Pública.....	77
3.7 Conclusiones Parciales	80

**CUARTO CAPITULO. MODELO DE DISEÑO, PLANEACIÓN, GESTIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD
PÚBLICA EN MÉXICO:**

4.1 La Política Criminal durante el periodo 1993-1999, respecto de la Seguridad Pública en México.....	85
a) La agudización de la crisis económica.....	86
4.2 La Estadística ante la Inseguridad.....	89
4.3 Modelo de acercamiento a la Seguridad Pública del país.....	91
4.3.1 Estrategias y políticas de la Política Criminal en relación a la Seguridad Pública.....	96

4.4 La ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.....	98
4.5 La Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.....	102
4.6 Las Reformas al art. 21 Constitucional.....	104
a) El nuevo concepto constitucional de Seguridad Pública.....	106
b) Creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	107
4.7 Nuevas Reformas al art. 73 Constitucional.....	108
4.8 La Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....	108
4.9 La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	110
a) El Federalismo y la Coordinación de los tres niveles de gobierno.....	110
b) Los enlaces jurídicos del Sistema Nacional de Seguridad.....	112
c) Profesionalización de los Cuerpos Policiales.....	114
d) La creación del Registro Nacional de Información sobre Seguridad Pública.....	114
e) otros temas importantes dentro de la LGSNSP.....	115
4.10 Importancia de las Primeras Conferencias Nacionales de Procuradores de Justicia.....	116
4.11 La creación de la Policía Federal Preventiva.....	117
4.12 Conclusiones Parciales	121
CONCLUSIONES GENERALES	131
ANEXO 1	145
ANEXO 2	153
FUENTES DE CONSULTA.....	167



INTRODUCCIÓN

En toda investigación el objeto de estudio, consiste en el fenómeno o aspecto particular del mismo, en el que se concentra un trabajo y que se alza como el eje de todas sus partes, el centro al cual se ha de supeditar la periferia, conformado por la serie de acciones encaminadas a la explicación de dicho fenómeno.

Si se parte de la concepción de la realidad como una totalidad articulada a niveles parcialmente autónomos, se pueden diferenciar dos formas de acercamiento a un objeto de estudio: **a)** desde el punto de vista fenoménico, es decir, la observación de sus rasgos como una instancia eficiente en sí misma –con una estructura, con sentido lógico y tiempos propios- a fin de encontrar el hilo de su naturaleza como lugar independiente de lo real, y **b)** desde una perspectiva problemática, esto es, el estudio de la relación de las diferentes expresiones del fenómeno estudiado con la estructura y proceso que subyace dentro del funcionamiento del todo, tratando de exponer los diferentes aspectos que integran a su naturaleza como parte de una sola totalidad. Aquí trataremos de abordar la problemática que me he propuesto desde esta última perspectiva.

El tema a tratar en la presente investigación, ***Seguridad Pública y Combate al Delito: Un discurso Trillado a fin de Siglo*** en el Distrito Federal, reclamo social al que los gobernantes se han expresado en los últimos años en la Ciudad de México, tratando de crear las condiciones propicias para lograr la Seguridad Pública, mediante el Endurecimiento del Sistema Penal Mexicano¹, a pesar de que en la delincuencia y la política criminal están presentes los intereses de los grupos en el poder por la reproducción del sistema de dominación. Cabe aclarar que para el grupo en el poder el aumento de la criminalidad no es un problema de política económica, sino un

¹ El endurecimiento de las normas penales, la construcción de un mayor número de centros de readaptación social y cárceles de máxima seguridad, el surgimiento de nuevos cuerpos de policía como la Policía Federal Preventiva, todo ello no cumple sino una única función: la conservación y reproducción del sistema de dominación.

problema de **orden público y de inseguridad social**, que hay que resolver mediante el uso de otra violencia: la acción policial y la legislación represiva.

Para todo investigador su objeto de investigación, es la problematización del objeto de estudio, entendido éste como una parte de la realidad en la que se fusionan los datos empíricos y el esquema teórico-metodológico que se pretende aplicar, es decir, es la valoración que el investigador hace de una parte de la realidad, transformando los problemas sociales en problemas científicos.

El objetivo central de la presente investigación, se refiere a un examen respecto al impacto; al incremento delictivo, a la intervención de los medios de comunicación, de la reacción institucional y el impacto económico neoliberal; así como en la construcción de la imagen actual de la Seguridad Pública en el Distrito Federal, para ver si ¿los cambios producidos en la esfera económica, afectan el aumento en los índices delictivos? ya que están ligados a esta situación lo hacen ¿problemas económicos, sociales y políticos? lo propicia ¿el aumento de la Criminalidad?

¡Seguridad Pública!, el mayor anhelo del clamor ciudadano en la última década del siglo XX. Sin embargo, la complejidad del conflicto social en el que se inscribe esta necesidad ciudadana, ha favorecido la construcción de discursos que en busca de la Seguridad Pública perdida, paradójicamente, orientan los esfuerzos por el camino que más la alejan de la meta, por lo menos en el marco de un estado democrático. Así, a la sombra del conflicto medios-fines, el mundo de la decisión política se debate entre las propuestas garantista² y la discrecional³, para enfrentar el **problema de**

²El Estado de Derecho transita en la mayoría de los países del mundo bajo este sistema, hacia una democracia y consecuentemente a lograr la construcción de un *Estado de Derecho Democrático*, que permita analizar si las actuales políticas en materia de Seguridad Pública son eficaces como medio para alcanzar los objetivos de dar seguridad a los individuos y también para valorar si tales políticas son justificables (políticamente) ética y jurídicamente desde la óptica de las exigencias del Estado de Derecho Democrático y la obligación de respetar y preservar los Derechos Humanos. Para llegar a éste se debe realizar un cambio de actitudes conforme a Derecho que se reflejen en sus instituciones jurídicas. Cfr. Bonilla de Robles, María del Pilar. "El Estado de Derecho". en Revista de la Facultad de Derecho. pp. 59 a la 63. El paréntesis es mío.

Inseguridad Pública, convirtiendo a la sociedad, en prisionera y fugitiva de la estrategia política y de la reacción social. Hasta en tanto se resuelva el conflicto anotado, un estado democrático como por el que lucha el pueblo mexicano, no podrá ni siquiera, vislumbrarse un horizonte de la Seguridad Pública recobrada.

El **incremento de la inseguridad**, se debe a varias causas, pero muy especialmente a la devastadora crisis económica de 1994, que originó desempleo, inflación, pérdida del poder adquisitivo del salario y frustración entre los mexicanos, y como consecuencia se incrementó la violencia, la delincuencia y el crimen organizado que han sido difundidos por los medios masivos de comunicación, es decir, una cosa es la violencia que se reporta oficialmente y otra la que transmiten los medios de comunicación mediatizados, sesgado de un sector de la realidad (violencia simbólica, subjetiva).

La inseguridad que está asociada al incremento de la delincuencia, les permitió a los grupos socialmente dominantes una serie de reformas legislativas, sumamente represiva en el ámbito penal, que tienden a restringir y a no respetar las garantías individuales de los ciudadanos, que es uno de los objetivos de la política de mano dura por parte del gobierno, para mantener el control y la estabilidad de la sociedad, a pesar de la irritación social provocada por el mantenimiento de una política económica sumamente impopular.

El problema de la inseguridad pública es provocada por la delincuencia que cada vez va en aumento, y tiene repercusiones muy importantes con respecto a la seguridad

³Actualmente los funcionarios y quienes orientan la opinión pública hacia los ciudadanos comunes, justifican ciertos actos represivos del Estado, incluso en contra de las garantías constitucionales argumentando que eso es bueno para la sociedad, para el Estado o para la Seguridad Pública, violentando el Estado de Derecho en que se supone vivimos (respeto y vigencia de los Derechos) de los ciudadanos frente al *Poder Autoritario del Estado*, que se debe al crecimiento desmedido en las potestades punitivas del Estado y que constituye una grave amenaza para el respeto de los Derechos Humanos y para la vigencia del Estado de Derecho. *Ibidem*.

de los ciudadanos. Pero, ¿hasta qué punto la sensación de inseguridad es real y hasta qué punto es una construcción subjetiva?, ¿Qué tanto estamos realmente amenazados por la delincuencia y qué tanto se ha sobredimensionado el problema de la inseguridad en la ciudad de México?, ¿Cuál ha sido la respuesta del Estado y de los grupos socialmente dominantes hacia el problema de la delincuencia?. Estas son algunas de las preguntas que inicialmente han motivado la presente investigación, con base en los cambios de actitudes que se realizan por nuestras autoridades.

La preocupación social que mayor angustia genera en la colectividad se vincula estrechamente con el delito, por representar éste, **la problemática más próxima** al sentir de la experiencia ciudadana; lo que también ha provocado que la discusión respecto a esta temática se circunscriba -ingenuamente-, a un conflicto entre policías y delincuentes. La construcción de esta imagen de Seguridad Pública entre otras se generan gracias a la conjugación de **cinco factores**:

1) Incremento delictivo, es el incremento de la frecuencia y violencia con que se cometen los delitos hoy en día, y que actualmente ha coadyuvado a la integración de la percepción ciudadana de la **inseguridad**

2) Intervención de los medios masivos de comunicación, posiblemente sea el factor al que se le pueda atribuir mayor responsabilidad en la construcción de la imagen de inseguridad, que aterra a la ciudadanía, debido a la manipulación que realizan de la información para dársela a conocer a la ciudadanía.

3) Reacción ciudadana, ante la terrible sensación de inseguridad pública que es posible observarla en el hogar, los centros de trabajo, recreación o transporte; por ser éstos, algunos de los escenarios sociales en los que actualmente es impensable que los actores sociales omitan hablar incesantemente del problema delictivo, de la

catastrófica situación que sufre actualmente la sociedad y que se dan a conocer por los medios de comunicación.

4) Reacción institucional, no escapa a la influencia de la desproporcionada imagen de inseguridad pública, integrada por la sociedad a partir de los acontecimientos delictivos reales y la no intervención descortés de los medios, provocando incluso que en la esfera de la administración pública, utilicen la represión, como la única alternativa para enfrentar el problema de la inseguridad pública que actualmente vivimos.

5) Asimismo, el Impacto económico neoliberal⁴, también se considera como otro factor que contribuye a dicha imagen, que será tratado en el capítulo tercero del presente trabajo, de acuerdo a Rafael Ruiz Harrell, en su libro *Criminalidad y Mal Gobierno*, en el que manifiesta: *"Quien se tome el trabajo de hacer dos series, una con los valores del PIB a precios constantes- el Banco de México lo hace anualmente- y otra con los delitos registrados cada año por la Procuraduría General de Justicia del D.F., a partir de 1930, no se puede dejar de advertir que entre las proporciones en que crecen unos y otros*

⁴Es un movimiento basado en el Liberalismo que concede al estado una intervención limitada en los asuntos jurídicos y económicos. También suele entenderse como la ideología que postula la preeminencia del mercado y de la libre competencia, de lo cual se derivan ciertas tesis y ciertas políticas económicas y sociales que se presentan como beneficiosas (inclusive como inevitables) y son promovidas por los organismos internacionales que regulan la economía mundial.

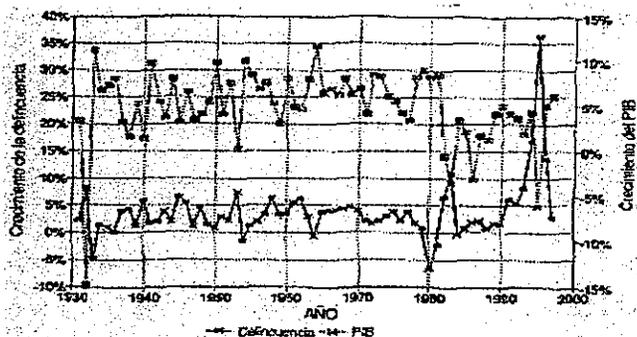
En lo **económico** se postula la reforma estructural de la propiedad agraria e industrial, la reconversión de la planta productiva y flexibilización de los mercados de trabajo, de capitales, de tecnología, de patentes, investigación e información. Se promueve la privatización de las empresas y los servicios, la supresión del Estado benefactor y el fortalecimiento del capital privado, así como la reorientación de la economía en función del mercado internacional, el aliento a las exportaciones, la apertura al capital extranjero y la internacionalización del mercado interno.

Se acepta que estas tendencias tendrán para los países en desarrollo fuertes costos **sociales** -como la caída de los salarios reales y la pérdida de empleos-. Al menos en la etapa de transición, y se proponen en consecuencia políticas sociales compensatorias para atender la pobreza extrema y disminuir el riesgo de estallidos sociales. Diccionario en Español de la Enciclopedia Microsoft Encarta.

hay una relación opuesta y casi constante: cuando uno aumenta, el otro disminuye. En la primera gráfica, que a continuación se presenta revela claramente esta circunstancia⁵.

Gráfica 1.

Crecimiento porcentual del PIB y de la delincuencia en el Distrito Federal.



Para una mejor interpretación Harrell (1998) propone el siguiente ejemplo: en 1932, al presentarse el crack de la bolsa neoyorquina de valores, nuestro PIB disminuyó en 14.9 puntos porcentuales. La delincuencia capitalina respondió al hecho multiplicándose 8.3 por ciento. El año de 1964, en cambio, fue de bonanza: el PIB creció 11.7 por ciento y la criminalidad se redujo 0.6 por ciento. Otro tanto sucedió en 1980: la delincuencia se redujo 6.7 puntos, porque el PIB aumentó 8.3. Tres años después, en cambio, al reducirse el PIB en 5.3 por ciento, la delincuencia creció 10.9. El ejemplo más evidente, nos lo ofrece en el año de 1995, cuando la criminalidad capitalina se multiplicó 36.6 por ciento en respuesta al nivel del 6.2 en que disminuyó el PIB.

⁵ En términos estadísticos la correlación es significativa ($r = -0.5598$, $N=67$, $GL=65$, $p<.001$) Ruiz Harrell, Rafael. Criminalidad y Mal Gobierno. pp. 31 y 32.

Concluyendo, las crisis económicas multiplican la delincuencia. Y no hay otra posibilidad porque así, a escala nacional, posiblemente hay otro factor capaz de explicar el fenómeno. ¿o qué uno de los valores sociales se relajaron apresuradamente en 1983 y en 1995, y mostraron una rápida mejoría en 1964 o en 1980?

Este hecho sólo admite la interpretación: de que la delincuencia que padecemos actualmente es uno de los resultados de la crisis que el Presidente Zedillo no pudo o no supo evitar, con su mal gobierno, en 1995 y 1996, envió al Congreso iniciativas de reforma al Código Penal, con el propósito declarado de endurecer las penas y así justificar su gobierno.

En este sentido es, también, una gráfica de la desesperanza, de la frustración y de la rabia. De la **desesperanza** al ver que con lo que se gana no basta para darle de comer a los hijos y mandarlos a la escuela. De la **frustración** de no encontrar trabajo y tener que perder, por falta de pago, el departamento comprado con tantos trabajos, el auto usado adquirido con serios esfuerzos o el auto nuevo. De la **rabia** de haber sido honesto, hasta entonces, y sentir que serlo no sirve para nada.

Por lo que es necesario examinar detalladamente cada uno de los factores antes indicados, con el propósito de establecer la influencia de estos en la construcción del problema, es decir, analizar el impacto que ocasionan ante la -imagen- de Seguridad Pública, y observar que la imagen actual de ésta, no responde exclusivamente a la dimensión del fenómeno delictivo contemporáneo, y como consecuencia la **violencia** estructural (legal y económica) se ha incrementado, con una creciente impunidad y con el surgimiento de **reclamos** que, ante esta realidad, han vuelto a plantear argumentos de **línea dura**, a favor del endurecimiento del Sistema Penal, para prevenir las conductas antisociales y combatir los delitos e infracciones que para algunos políticos es un verdadero proyecto democrático que garantiza condiciones de

governabilidad, siendo inútil todo esfuerzo por satisfacer la demanda pública de mayor seguridad dentro de la legalidad.

Soluciones simplistas: **pena de muerte, el incremento de penas y el toque de queda**, son algunas sugerencias o argumentos contemporáneos, todo ello como consecuencia del pánico social que los vecinos de barrio sienten y llevan a que se organicen para darse el lujo de contratar servicios de seguridad, vigilancia día y noche; perros especializados y cuanto invento pueda ser útil para garantizar la seguridad ciudadana. También están de moda los carros blindados, las patrullas públicas o privadas de acompañamiento, el abandono de las tarjetas de crédito ante el riesgo del viaje involuntario al cajero automático, así como no tomar un taxi amarilla por la noche, que por momentos se había vuelto una garantía de asalto⁶.

En algunas oficinas han decidido montar circuitos cerrados de televisión y señales electrónicas que brinden seguridad que el sujeto o sujetos entrantes no sean extrañas del lugar, hay comerciantes que su negocio lo tienen actualmente enrejado como si fuera cárcel; en los negocios que avisan al público en general que no reciben efectivo sino cheques; también en los medios de transporte de mercancía que se distribuyen, dice "el conductor no puede abrir la caja fuerte del camión", o "la unidad cuenta con rastreador vía satélite". Salir a la calle es un gran riesgo y no se diga de noche; los automóviles sufren robo de algunas de sus partes (faros, defensas, tapones etc.) y a no ser que se roben la unidad completa, etc.

Todo ello, ha provocado que el ciudadano se autolimita en el ejercicio de sus derechos, como el transitar por la calle, pero debido al temor que se tienen de ser alcanzados por la delincuencia, restringen sus vidas y las actividades que estos realizan.

⁶ Véase Ruiz Harrell, Rafael. op cit. pp. 20 y s.

En México, desde la década pasada, la **Seguridad** se convirtió en un tema reiterado en el discurso gubernamental, por eso no es extraño que la demanda de seguridad se haya hecho sentir en la población como uno de los principales reclamos a las autoridades. Esta seguridad, a la que se suele denominar como "ciudadana", en lugar de "pública", reclama antes que todo voluntad política.

Desde los años 80, por el carácter amenazante de fenómenos como el narcotráfico, se dio paso a la construcción de un discurso de **Seguridad Nacional**. A mediados de los noventa se orientó en forma más específica, hacia expresiones más bien domésticas de la violencia y de la criminalidad en el ámbito de la esfera pública, asociadas a la delincuencia convencional, al crimen organizado de alcances urbanos (robo de vehículos y autopartes, asaltos a bancos y comercios), así como a los ajustes de cuentas entre bandas delictivas y la corrupción policial.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su **artículo 21**, ha dispuesto la obligación del Estado de velar por la Seguridad Pública, señalándose el mandato para que todas las Instituciones policiales del país se organicen bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los Municipios, para coordinarse en la materia dando lugar a la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública y se reformó el **art. 73 fracc. XXIII**, para facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

Sin embargo, es necesario crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a

los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial con un ambiente propicio para su desarrollo. Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del Sistema de Seguridad Pública, de tal manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de Seguridad.

Por su parte, la **Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, señala en su artículo tercero, que:

La seguridad pública a cargo del Estado tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

Con una visión sistémica que engloba desde la Seguridad Prevención⁷, la Procuración⁸ y la Administración de Justicia⁹, Sistema de Prisión Preventiva¹⁰, de

⁷ Se encarga de ésta, la Policía Municipal, Policía Auxiliar, Policía Federal Preventiva, que tiene como fin prevenir para que se evite la comisión de delitos o faltas administrativas por parte de los ciudadanos, así como auxiliarlos a éstos.

La denominación genérica de preventiva, responde más a una producción del Imaginario Colectivo, que a una realidad social. Basta sólo recordar que en un Estado Democrático, el aparato estatal de Justicia Penal o inclusive, el administrativo, en el caso de la policía municipal o preventiva, en el Distrito Federal, deberá actuar a posteriori, es decir, luego de lo sucedido en el evento catalogado jurídicamente como falta (administrativa) en el caso del Bando de Policía y Buen Gobierno; o delito, en el caso de la legislación penal. En este sentido; la policía, actúa después de, y no antes de, requisito sine cuanon de la prevención.

Esta policía; la preventiva, en el mejor de los casos, únicamente posterga la comisión de un delito, la prevención general a la que podría asociarse la policía preventiva, está más vinculada con el funcionamiento del sistema (impunidad, corrupción etc.) que con la mera presencia.

Sin embargo, es necesario reconocer la función simbólica que pueden representar, en la construcción de la Imagen Subjetiva de Seguridad en la Ciudadanía.

⁸ Persecución en investigación de los delitos por parte del Ministerio Público, coadyuvan con éste la Policía Judicial Local y Federal y secundariamente todas las Policías, dentro de una Averiguación Previa el Ministerio Público, se auxilia o se apoya de éstas, para realizar la investigación de las conductas que pueden ser constitutivas de un delito por parte de los ciudadanos.

⁹ Función que realizan los Jueces, Magistrados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, etc. es decir, el Poder Judicial y con fundamento en el art. 17 Constitucional, tiene la obligación de impartir

Ejecución de Sentencias¹¹ y de Tratamiento de Menores¹², así como de otros factores asociados a la problemática de Seguridad Pública¹³.

La Seguridad Pública no debe ser comprendida exclusivamente bajo criterios policiales¹⁴. Va más allá de las tradicionales concepciones preventivas o persecución

justicia a toda persona por medio de los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera gratuita, pronta, completa e imparcial y conforme a derecho.

¹⁰ Reclusorios, Cárceles de Máxima Seguridad, son los lugares en donde el procesado realiza la substanciación del juicio. Es una medida precautoria establecida en beneficio de la sociedades, por virtud de la cual se priva de la libertad al acusado en un proceso penal, cuando se le imputa la comisión de un delito grave y por ello existe la presunción de que intentara eludir la acción de la justicia o entorpecer los fines del proceso punitivo.

¹¹ Se realiza en Penitenciarías Federales y Cárceles de Máxima Seguridad de tal manera que se cumplan con éstas, es decir, es el lugar en donde se compurgan las penalidades en forma coactiva (regularmente de condena) por parte de los reos o sentenciados, después de quedar debidamente acreditada su responsabilidad en la comisión del delito que se les imputa.

¹² Regulada por la Ley para el Tratamiento de Menores infractores, en su art. 6º., establece que la competencia del Consejo de Menores es para conocer de las infracciones cometidas por los mayores de 11 años y menores de 18 años o de los adultos que realizaron esas infracciones antes de los 18 años, autorizándole también que ordene las medidas de orientación, protección y tratamiento que corresponda a esas personas, aún después de haber cumplido la mayoría de edad, para modificar los factores negativos de su estructura bio-psico-social (art.110 y siguientes de dicha Ley)

¹³ La Readaptación Social en Reclusorios y compurgación de las Penas en Penitenciarías, se realizan con el fin de volver a hacer apto a ese sujeto que se desadaptó y pueda vivir en sociedad, después de que violó la ley penal y que se le consideró como delincuente.

No obstante de lastan referidas criticas al deterioro que sufren quienes ingresan a estos centros en el sentido de contaminarse más, es necesario resaltar que a pesar de los distintos discursos (teóricos, políticos y humanistas) que pretenden justificar la tan anhelada Readaptación del delincuente, esta atenta contra la propia idea de castigo del Derecho Penal.

La Readaptación implica una conducta desplegada ajena a la conciencia del sujeto, si este es el caso; el sujeto sería un inimputable, luego entonces apelando a la consistencia interna del derecho tendría que salir del ámbito del Derecho Penal, para ingresar a otro sistema de atención estatal. Con la problemática inherente a ello.

Si el sujeto "libremente" decidió desplegar la conducta ilícita, lo menos que puede hacer el Estado, es respetar su decisión y castigarlo, ya que sólo así se estará respetando su ser, su yo político, requisito indispensable para establecer el juicio de reproche penal. Cfr. Hegel, G:W:F. Fenomenología del Espíritu. p. 47.

¹⁴ Que siempre se ha visto como un conflicto entre policías.

de conductas antisociales y delictivas, debiendo articularse como un Sistema de Justicia y posteriormente a toda la Administración Pública.

Se puede decir, que el comportamiento de los criminales es un problema social emanado de nuestras estructuras económicas, debido a la falta de oportunidades de educación y empleo que únicamente se les permite a algunos ciudadanos, formas asociadas de sobrevivencia, todo ello en virtud de la relación que hay entre pobreza, marginación y desempleo con respecto a la inseguridad, que es producto de la crisis económica, por citar sólo alguno de ellos.

La pregunta de investigación consiste, en analizar si..... La imagen "actual" de la seguridad pública, responde a la dimensión del fenómeno delictivo contemporáneo, mediante el argumento de garantizar la seguridad pública para los gobernados en un estado social, democrático y de derecho.

Esta investigación se integra con cuatro capítulos: el primero contempla la seguridad pública como uno de los principales reclamos sociales en los últimos años; en el segundo se analizan algunas orientaciones políticas del estado en materia de seguridad pública, ya que en la agenda públicas se ha priorizado este problema; el tercer capítulo, la construcción de la imagen de seguridad pública, en un estado democrático de derecho; en el cuarto y último de esta investigación se analizan las políticas implementadas por el estado, respecto de la Seguridad Pública, debido a que agrupan a un sector importante de los reclamos sociales.

El análisis de la política pública, merece la mayor atención, para encausar la problemática particular con el propósito de construir los escenarios que permitan atender los reclamos sociales, una de las posibilidades de enfrentar los problemas sociales.

2

CAPÍTULO PRIMERO

LA SEGURIDAD PÚBLICA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1 Concepto de Seguridad Pública en México

Uno de los temas fundamentales de la transición democrática de México, es sin lugar a duda, la Seguridad Pública. La democracia sólo puede prosperar en un entorno político y social regido con apego a la legalidad y el respeto a las normas, lo que se conoce, cómo **estado de derecho**.

No puede haber democracia sin plena vigencia del estado de derecho. La democracia, cómo régimen político y como forma de vida, tiene su fundamento en el respeto, al diálogo, la libertad, la tolerancia y el reconocimiento del derecho que todos tenemos a vivir con seguridad, con plena protección a nuestras personas y pertenencias.

El fenómeno de la **inseguridad pública**, con sus características: delinuentes de violencia, ausencia total de respeto hacia la persona humana y sus pertenencias, privación de la libertad, intimidación, robo, despojo y agresión que cada vez con mayor frecuencia desembocan en el crimen; es totalmente opuesto al espíritu de un régimen democrático, e incluso, puede llegar a atentar contra las propias instituciones republicanas, como ha ocurrido en otros países, en las que la estructura del Estado se encuentra profundamente corrompida por la delincuencia, o en que las estructuras de seguridad pública están totalmente rebasada por las organizaciones criminales¹.

En el Distrito Federal, a pesar de que desde 1998, aproximadamente el gobierno de la ciudad presentó un balance de los índices delictivos, en el que se muestra que los delitos denunciados diariamente disminuyeron en 12.61 por ciento en relación a los índices registrados en el año anterior, es preciso reconocer que tal disminución es insuficiente, y que es necesario modificar la estrategia de combate a la delincuencia que ha seguido hasta el presente, para lograr resultados realmente significativos.

Para que el combate a la inseguridad sea realmente efectivo, se requiere de una política de Estado en la que concurran todas las instancias responsable de la seguridad pública, así como todos los actores políticos involucrados en su resolución, sin distinción de Partido, ideologías o credos.

La necesidad de una **política integral de Estado** en materia de seguridad pública se siente con mayor urgencia en aquellas demarcaciones capitalinas donde se presentan los mayores índices de criminalidad, como en el caso de Cuauhtémoc, con 60.26 delitos diarios; Iztapalapa con 58.5; Gustavo A. Madero, con 58.29. y Benito Juárez, con 33.87.

La inseguridad pública continuará siendo el principal problema que afrontamos los ciudadanos, mientras no se reconozca que se trata de un fenómeno con profundas

¹ Bonillá de Robles, María del Pilar. "El Estado de Derecho". Revista de la Facultad de Derecho. p. 62.

raíces políticas, sociales y culturales, en que se mezclan la violencia creciente como elemento mediático de las sociedades modernas, el surgimiento y fortalecimiento de intrincadas redes de criminalidad nacionales e internacionales, el empobrecimiento y la falta de opciones para diversos sectores sociales, así como la arraigada presencia de una cultura de la impunidad, fomentada por el régimen autoritario que privó en nuestra ciudad y nuestro país por décadas.

Tal complejidad sólo podrá ser abordada mediante una estrategia integral de Estado, que reconozca en el problema de la inseguridad pública uno de los temas más importantes de la agenda nacional cuya atención y resolución resultan impostergables para la mayoría de los mexicanos.

La Seguridad Pública en nuestro país, se ha venido presentando en los últimos años, como un grave problema, precedido por las transformaciones políticas y económicas del Estado, que han acarreado modificaciones legislativas y funcionales de los sistemas policiales, de procuración y administración de justicia y de la ejecución de penas y que actualmente se engloban éstos, bajo el rubro de **Seguridad Pública**.

El sistema jurídico es el instrumento a través del cual se regula la fuerza del poder del Estado, para controlar las situaciones conflictivas que se presentan entre ciudadanos, pero también entre éstos y las autoridades del mismo.

Para poder analizar el concepto de Seguridad Pública es indispensable distinguir entre **seguridad pública** y su concepto complementario de **orden público**. Teóricamente la permanencia del Estado² implica la conservación del **orden social**, y para ello se da un orden jurídico que norma las relaciones entre ciudadanos, es decir, **un orden privado, y el orden público**, regula la relación entre gobernantes y gobernados, como condición necesaria e indispensable para la vida social, en el mantenimiento del orden, que evite las violaciones a la norma por cualquiera de esos dos grandes actores sociales.

El concepto de **orden público**, en **sentido formal o abstracto**, es el respeto a las instituciones vigentes, y en **sentido material o concreto**, es una situación exterior de

² "El legislador "el verdadero representante del espíritu del pueblo" es el Estado, "formación corpórea de la comunidad espiritual del pueblo", solamente en la cual "el pueblo adquiere la verdadera personalidad, es decir la capacidad de actuar". El Estado, que entre sus tareas más nobles tiene la de conferir al derecho positivo una "existencia externamente visible", formular al derecho a través del lenguaje, y proveerlo de poder absoluto, tiene él mismo, como el lenguaje, su origen en una "necesidad interna, en una fuerza constructura que parte del interior" de tal manera que "la producción del derecho, y más aún es el escalón absoluto más alto de la producción del derecho". "Todo el derecho, en absoluto, adquiere su realidad y llega a su plenitud sólo en el Estado, como derecho positivo de este Estado". "Quiere sustraer al derecho positivo "de la casualidad y del arbitrio individual", por eso le atribuye al derecho el carácter de la necesidad natural y al Estado la tarea de "volver dominante en el mundo visible la idea del derecho". De Giorgi, Raffaele. Ciencia del Derecho y Legitimación. pp. 30 y 31.

tranquilidad en una comunidad; es decir, el mero orden de la calle, en que no existan agresiones, revueltas o alteraciones en el libre transcurrir de la vida social.

“ La seguridad pública como función del estado es la manifestación efectiva de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, así como la de los intereses y bienes privados”³.

La seguridad pública, siempre se ha vinculado a la protección de las garantías ciudadanas por parte de las autoridades del gobierno, en el sentido de proporcionar la paz y la seguridad necesarias, para que los ciudadanos puedan ejercer sus garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuyo fin es la vigencia del **Estado de derecho** en la vida cotidiana de éstos.

Teóricamente, cada uno de los 31 Estados de la República Mexicana y el Distrito Federal, deberían contar con su ley respectiva, sin embargo, en el año de 1995, únicamente encontramos 14 leyes de seguridad pública en ese rubro o denominación. Otras se llaman Ley Orgánica de la Policía, Ley de Protección Social, Ley de Policía Preventiva, etc.

Con este desorden normativo se venía encarando la problemática de Seguridad Pública y hasta el año de 1995, fue cuando empezaron las reformas como respuesta oficial a los crecientes índices de **inseguridad ciudadana**, es decir, el primer semestre de 1994 y el segundo semestre del mismo año, la delincuencia conocida en el Distrito Federal registro un aumento del 20% (veinte por ciento).

La tendencia continuó a lo largo de los primeros seis meses de 1995, se registró un incremento del 37% (treinta y siete por ciento) frente al mismo período del año anterior y del 14% (catorce por ciento) en relación al semestre precedente⁴ (Ruiz Harrell, R. Periódico Reforma, 18 de julio de 1995).

Estas cifras muestran una tendencia a aumentar el número de delitos registrados o denunciados en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, son sólo un indicativo del problema, desconociéndose la cifra oscura de los delitos no denunciados. La situación no varía a nivel nacional: En el resto de la República, la delincuencia del orden común creció de 1970 a 1993 a un ritmo de 4.02 % (cuatro punto dos por ciento) anual, mientras que de 1993 a 1995 lo hizo al 32.99% (treinta y dos punto noventa y nueve por ciento) cada año.

Durante la administración del gobierno del **Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León**, se recogieron, en los "foros de consulta popular", las quejas sobre la

³ González Vidauri, Alicia. Seguridad Pública. p. 47.

⁴ Ruiz Harrell, R. "Enfoque". Periódico Reforma. 13 de octubre de 1996, p. 2.

inseguridad ciudadana, mismas que se incorporaron en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, la propuesta de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, que se había iniciado con la reforma a varios artículos de la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de diciembre de 1994, para enmarcar y facilitar la nueva concepción de un **sistema integral de seguridad pública**.

Se reformó el artículo 21 constitucional, para quedar como sigue: “... *La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.*”

*La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinará en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública*⁵.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su **artículo 21**, ha dispuesto la obligación del Estado de velar por la Seguridad Pública, señalándose el mandato para que todas las Instituciones policiales del país se organicen bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. En este sentido, se contempla la obligación de la federación, de los estados, del Distrito Federal y de los Municipios, para coordinarse en la materia, dando lugar a la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública y también se reformó el **artículo 73 fracc. XXIII**, en que se faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal. Por lo que resulta necesario crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial con un ambiente propicio para su desarrollo. Esto implica no sólo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del Sistema de Seguridad Pública, de tal manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de Seguridad.

Dicha reforma dio lugar a crear la **Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de diciembre de 1995, que indica: que el sistema se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en esta misma ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

Se pasó de la concepción elemental y tradicional que se tenía respecto de la seguridad pública, a la incorporación de una serie de elementos de naturaleza diversa

⁵ *Ibidem*. p. 50.

orientados a la uniformidad de políticas, estrategias y acciones. Se conservan las competencias preexistentes pero reuniéndolas bajo una **organización sistemática** con el objetivo de unificar los recursos y esfuerzos de las distintas instituciones nacionales encargadas de la Seguridad Pública.

El art. 3 de dicha Ley antes indicada se define a la seguridad Pública como la función a *“cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”*⁶.

Y agrega que las autoridades competentes alcanzará los fines de la seguridad pública mediante la Prevención⁷, la Procuración y la Administración de Justicia, Sistema de Prisión Preventiva⁸, de Ejecución de Sentencias y de Tratamiento de Menores, así como de otros factores asociados a la problemática de Seguridad Pública.

En términos generales estos factores serán analizados a continuación:

Respecto de la **Prevención**, se encarga de ésta, la Policía Municipal, Policía Auxiliar, Policía Federal Preventiva, que tiene como fin prevenir para que se evite la comisión de delitos o faltas administrativas por parte de los ciudadanos, así como prestarle el auxilio necesario⁹.

La Procuración es la persecución en investigación de los delitos por parte del Ministerio Público, que coadyuvan con éste la Policía Judicial Local y Federal y secundariamente todas las Policías, dentro de una Averiguación Previa el Ministerio Público, se auxilia o se apoya en éstas, para realizar la investigación de las conductas que pueden ser constitutivas de un delito por parte de los ciudadanos.

⁶ *Ibidem.*

⁷ Es reiterativo el problema conceptual referido a la prevención.

En este esquema, la prevención se encuentra incrustada en el Corpus del Sistema Penal ubicación imposible para tal propósito.

La prevención esta caracterizada por la intervención (manipulación) opinión del medio; no a posteriori, es decir, una vez aparecido el fenómeno no deseado, inseguridad por ejemplo: la intervención estatal, ya no es preventiva, un todo caso represiva.

Por definición, la prevención de la delincuencia, se sitúa en cualquier sector de la política pública; en todos; excepto en el de justicia penal, ya que esta, es la última posibilidad de enfrentar un conflicto entre particulares, o entre estos y el Estado.

⁸ De lo que por demás se ha abusado hasta lo impensable.

⁹ En el discurso tradicional público y legislativo, incluso en el académico como ya se ha referido.

La Administración de Justicia¹⁰ es la función que realizan los Jueces, Magistrados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, etc. es decir, el poder judicial y con fundamento en el art. 17 Constitucional, tiene la obligación de impartir justicia a toda persona por medio de los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera gratuita, pronta, completa e imparcial y conforme a derecho.

El Sistema de Prisión¹¹ Preventiva, se da en Reclusorios, Cárceles de Máxima Seguridad; son los lugares en donde el procesado realiza la substanciación del juicio. Es una medida precautoria establecida en beneficio de la sociedades, por virtud de la cual se priva de la libertad al acusado en un proceso penal, cuando se le imputa la comisión de un delito grave y por ello existe la presunción de que intentará eludir la acción de la justicia o entorpecer los fines del proceso punitivo.

La Ejecución de Sentencias¹², se realiza en Penitenciarias Federales y Cárceles de Máxima Seguridad de tal manera que se cumplan con éstas, es decir, es el lugar en donde se compurgan las penalidades en forma coactiva (regularmente de condena) por parte de los reos o sentenciados, después de quedar debidamente acreditada su responsabilidad en la comisión del delito que se les imputo.

El Tratamiento de Menores¹³, regulada por la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, que en su art. 6º, establece que la competencia del Consejo de Menores es para conocer de las infracciones cometidas por los mayores de 11 años y menores de 18 años o de los adultos que realizaron esas infracciones antes de los 18 años, autorizándole también que ordene las medidas de orientación, protección y tratamiento que corresponda a esas personas, aún después de haber cumplido la mayoría de edad, para modificar los factores negativos de su estructura bio-psico-social (art.110 y siguientes de dicha Ley)

Otros de los factores asociados a la problemática de Seguridad Pública, es la Readaptación Social¹⁴ en Reclusorios y compurgación de las Penas en Penitenciarias se realizan con el fin de volver a hacer apto a ese sujeto que se desadaptó y pueda vivir en sociedad, después de que violó la ley penal y que se le consideró como delincuente. Teóricamente se dice que en este tipo de lugares se persigue la Readaptación Social del delincuente, siendo que sucede todo lo contrario en la

¹⁰ Véase Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo A-CH. p.104.

¹¹ Véase Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo P-Z. p. 2545.

¹² *Ibidem*. p. 2891.

¹³ Véase García Ramírez, Efraín. Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

¹⁴ Ya referido supra introducción, nota 12, pág. XI.

práctica y se da uno cuenta que se les daña más dentro de éstos lugares, porque hay gente más maleada y que están ahí por cometer delitos más graves y de verdad son altamente peligrosos.

El Estado se encarga de combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la **legalidad**.

La función de **seguridad pública** se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las autoridades de la policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

En dicha propuesta se incluyen a todas las instancias del sistema de justicia penal: la prevención del delito, la procuración y la administración de justicia y la ejecución penal, sin olvidar tampoco la participación ciudadana.

Esta Ley ordena la coordinación a nivel nacional, en cuanto a características y procedimientos de la carrera policial, a acciones policiales conjuntas, modernización tecnológica, suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre la seguridad pública.

La **Informática**¹⁵, es parte medular del sistema de seguridad, porque incluye información de la Federación, de los Estados, el Distrito Federal y de los Municipios en los cuatro registros nacionales de: Personal Policial, de Armamento y Equipo, de Estadística de Seguridad Pública y de apoyo a la Procuración de Justicia.

La existencia y operación eficiente de estos **registros**, es indispensable para poder actuar sobre cualquier política pública en la materia, ya que se podrá contar con datos ciertos sobre el número de policías en activo en las diferentes corporaciones, se sabrá la cantidad de equipo y armamento con que se cuenta, se conocerán los datos que permitan estudiar el comportamiento del fenómeno delictivo a nivel nacional, el estado que guardan las averiguaciones previas, las etapas procedimentales y los procesos de ejecución de penas y medidas de seguridad.

¹⁵ Es la ciencia del tratamiento lógico y automático de la información, principalmente a través de las computadoras. La informática jurídica es el conjunto de estudios e instrumentos derivados de la aplicación de la informática a los procesos de creación de conocimiento y ejecución del derecho, y el derecho a la informática, como disciplina relativa a las normas que regulan las cuestiones derivadas del uso de las computadoras etc. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I-O. p.1704.

La tecnología no había entrado a nuestro país en cuanto a instrumentos de información, que desde hace tiempo vienen operando en los países centrales. **Aún no tenemos la cultura del registro de datos**, ya que éstos hasta ahora se han encontrado dispersos y desorganizados, vinculados a las diferentes instituciones municipales, estatales o federales del sistema de justicia penal y se espera la puesta en marcha de los registros nacionales de información previstos en dicha Ley, para medir sus alcances y fortuna.

También se prevé en las **instituciones policiales**, la utilización de modernos sistemas de control administrativo en cuanto al personal adscrito y al desarrollo de su trabajo, ya que además de la falta de reglamentación clara y suficiente, no existía control, seguimiento o evaluación, sobre las actividades encomendadas al personal de policía, ni ha existido un registro válido sobre las armas y equipo a su cargo.

La eficacia de los controles administrativos en las instancias policiales constituye un camino factible que puede dar resultados a corto plazo, ya que existen las relaciones de jerarquía que pueden hacerlo obligatorio y efectivo en todos los niveles, mejorando la respuesta de los mismos y dando a la ciudadanía una mejor percepción de los **aparatos de seguridad pública**.

1.2 Seguridad Pública

¡Seguridad Pública!; sin lugar a duda, constituye el reclamo social más reiterado de los últimos años en México, representa probablemente la responsabilidad gubernamental por excelencia; sin embargo, los esfuerzos gubernamentales por crear las condiciones que la propicie, no han tenido el éxito deseado, debido entre otras circunstancias, a las fracturas teóricas del discurso formal del gobierno que obstaculizan las posibilidades -de enfrentar con éxito- cualquier intento serio por abordar este problema.

La complejidad de la Seguridad Pública, es tal que sólo aparentemente, puede circunscribirse a un conflicto entre instituciones policiales y delincuencia.¹⁶ Por ello, el diseño de estrategias de políticas públicas dirigidas a intervenir en situaciones problemáticas inherentes a la Seguridad Ciudadana, tendrá que representar la operacionalización de los productos de la investigación social, si la intención es enfrentar el problema racionalmente -con algunas posibilidades de éxito-.

¹⁶ El discurso en este sentido, refleja: ingenuidad aparente de posturas totalitarias dirigidas a proteger el Derecho de Estado, en contraposición al Estado de Derecho, o en el mejor de los casos ineptitud.

Políticas de Seguridad Pública: "en términos de un análisis operacional continuo del que no se puede esperar una reducción espectacular de la criminalidad,¹⁷ pero sí una reducción razonable respecto a un buen número de delitos". Asimismo, continúa el autor, "nadie puede causalmente asegurar que la desaparición o introducción de una determinada sanción penal tendrá por sí sola el efecto de prevenir o reducir ciertos delitos."¹⁸ El problema es mucho más complejo".¹⁹

En este escenario el problema de seguridad pública, requiere ser analizado integralmente, y no como tradicionalmente sucede, -exclusivamente a la luz de la dogmática penal-. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos tendientes por construir escenarios que favorezcan la intervención institucional de manera integral en las diversas facetas de la Seguridad Pública, no se ha logrado la meta deseada.

El discurso oficial, sustento de la operación institucional, presenta inconsistencias²⁰ -en la esfera formal-, que obstaculizan el cumplimiento de los objetivos -inherentes- a la Seguridad Pública.

Verbigracia: el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000, reconoce que:

*"para atender la demanda ciudadana de seguridad pública, es indispensable enfrentar el problema social de manera integral"*²¹

Sin embargo, la carencia de claridad que tiene el programa de seguridad pública, impide identificar las estrategias de integración que vinculan este programa con la política nacional, y únicamente permite suponer un intento de integración discursiva.

¹⁷ El comentario del Sr. Rodolfo De Benardi Benardi, al inicio de su gestión como Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, que demuestra capacidad -ingenuidad- para enfrentar este problema.

¹⁸ Efecto decreto: suponer que los problemas sociales se resuelven a través de la función legislativa. Posiblemente este efecto represente una de las inconsistencias de mayor trascendencia del discurso oficial. véase H. Kelsen. *¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?*. p. 13.

¹⁹ El delito evidentemente es parte del fenómeno sociopolítico de la criminalidad. Por lo que la planificación, ha de conceptualizarse como el conjunto de esfuerzos deliberadamente emprendidos por el gobierno, por lo común con la participación de otras entidades, para coordinar lo más racionalmente posible las diversas políticas nacionales a fin de lograr de la forma más completa y rápida los fines deseables para el futuro, a su vez afectados por el proceso de transformación que consecuentemente tiene lugar, López-Rey y Arrojo. *Criminología*. Criminalidad y Planificación de la Política Criminal. Tomo II. p. 41.

²⁰ Salvo honrosas excepciones, generalmente se culmina con resultados semejantes a los obtenidos en el desarrollo de ejercicios de transductividad infantil. Véase Flavel. *Psicología Genética* de J. Piaget. p. 78.

²¹ "Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000". en Diario Oficial de la Federación. 28 de noviembre de 1995. p. 27.

Sin embargo, la carencia de claridad que tiene el programa de seguridad pública, impide identificar las estrategias de integración que vinculan este programa con la política nacional, y únicamente permite suponer un intento de integración discursiva. Asimismo, describir la *"Seguridad Pública como función del Estado Mexicano,....."*²² la cual:

*"tiene por finalidad salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, el orden y la paz públicos",*²³

Sin bosquejar al menos la orientación de la definición,²⁴ además de centrar de nueva cuenta el discurso -probablemente también la acción institucional- en la esfera del derecho, impiden detectar la operacionalización de las estrategias que estos fines requieran.

Finalmente, definir que:

*"la seguridad pública es un derecho colectivo y debe verse como factor para lograr el bienestar de la ciudadanía, hay que partir de una concepción más amplia"*²⁵ *de la seguridad pública, que la considere como producto de mejores condiciones de vida para la población".*²⁶

Representando un intento frustrado por incursionar en el problema de la seguridad pública, una perspectiva discursiva circular.

Al respecto, es posible destacar lo siguiente:

*"... la amplitud desbordada de la definición puede ocasionar confusiones mayores a las ya existentes. Por ejemplo, considerar el problema como la lucha entre policías y ladrones, en el terreno de las políticas públicas puede acarrear enormes dificultades para la democrática convivencia social"*²⁷.

Particularmente respecto al Estado de Derecho, resulta sorprendente la innecesaria repetitividad con que aparece el tópico en el discurso institucional, debido

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ En sentido restringido la Seguridad Pública se relaciona con la participación de la policía administrativa y la procuración de justicia, en la orientación amplia, involucra tanto la procuración como la administración de justicia. Véase González Ruiz, S; López Portillo y Yañez. Seguridad Pública en México. Problemas; Perspectivas y Propuesta. p. 98.

²⁵ Al respecto, sería deseable conocer la orientación de tal amplitud conceptual.

²⁶ Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000. Op cit. p. 47.

²⁷ Kata, Julio César. "Seguridad Pública". Revista El Cotidiano. p. 26.

del poder público. Entre los elementos que permiten describir al Estado de Derecho se encuentran:

- a) *Leyes producto de la voluntad mayoritaria,*
- b) *El Poder sujeto a límites que para su ejercicio se dividió en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial,*
- c) *Administración que actúe según reglas precisas que puedan ser controladas, y*
- d) *Que estén garantizadas constitucionalmente las libertades públicas y los derechos del hombre*²⁸.

El respeto a la legalidad obliga al aparato burocrático nacional a la observancia de la norma en su acción pública y vela por la seguridad jurídica *"Seguridad para no ser interferida en el goce de los demás derechos, sino mediante procedimientos fijados en la ley y ante tribunales legalmente constituidos en los que se respeten los derechos: a ser oídos en defensa, a ser juzgados mediante leyes generales, a no ser enjuiciados con arreglo a leyes retroactivas, a no ser sancionados con penas desproporcionadas, a no ser torturados, a no ser objeto de tratos crueles inhumanos o degradantes"*.²⁹

En esta misma dinámica se encuentran los Derechos Humanos. Delinear en la definición de Seguridad Pública estos elementos, resulta por demás paradójico pues, ello supondría del deseo de convertir al Estado Mexicano, en un Estado Democrático de facto, en el que la concepción de delincuencia se abre en todo su esplendor, incluyendo, cuando así sea, también las conductas delictivas cometidas por los Servidores Públicos, sin distinción de rango y en su gestión, por lo que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendría una participación de suma importancia, más que la que hasta la fecha ha representado en los problemas de Seguridad Pública.

En honor a los esfuerzos empeñados que si bien la mayoría de las veces aislados, ocasionalmente intencionales, en la construcción permanente de un Estado Democrático, al que aspiro y por el que lucha la Sociedad Mexicana es necesario resaltar, en el ámbito federal, y subrayar la trascendencia de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de diciembre de 1995. Con estas reformas se modifica la situación jurídica de la Procuraduría General de la República, y ya no se encuentra dentro de la Administración Pública Centralizada; el Procurador deja de ser el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, creándose una dependencia específica para ello³⁰ situación que permite:

²⁸ Protección de los Derechos Humanos. Procuraduría General de la República. p.79.

²⁹ Kala, Julio César. "Seguridad Pública". Op cit. p. 26.

³⁰ Cfr. último párrafo del apartado "A" del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.116.

*..." iniciar un largo y difícil camino para hacer de la Procuraduría una institución autónoma, pues sólo con una Procuraduría plenamente autónoma se garantiza su corresponsabilidad en los asuntos que la involucren como autoridad constitucional".*³¹

1.3 Procuración de Justicia en el Sistema Nacional de Seguridad Nacional de Seguridad Pública.

Probablemente con el propósito de contrarrestar los impactos de la escasa tradición de registro y análisis en el diseño de políticas públicas en el discurso oficial se ha destacado la relevancia de la perspectiva empírica -fáctica- en el examen de la realidad, debido probablemente a que en la actualidad la Seguridad Pública, como necesidad urbana, agrupa a un sector importante de los reclamos sociales, entre los que destacan los relacionados con la Procuración de Justicia.

En este contexto la preservación de la Seguridad Pública, requiere del análisis de los factores que le dan vida social e institucional, con el propósito de identificar las limitaciones para corregirlas y fortalecer los aciertos. Para ello, el examen minucioso de los factores asociados a la compleja problemática de Seguridad Pública, resulta imprescindible, ya que únicamente a partir del análisis de la realidad -en sí misma hipotética- será factible diseñar estrategias políticas acordes a la dinámica que caracteriza a estos problemas.

La estadística³² como conjunto de procedimientos analíticos de la investigación empírica, resalta como una estrategia adecuada para incursionar en el análisis de los factores asociados a la problemática de la Seguridad Pública en el ámbito de la Procuración de Justicia.

³¹En el mismo sentido, de la independencia del Ministerio Público, se inclina Fix Zamudio. Procuración de Justicia: Problemas, Retos y Perspectivas. p. 313.

³² "La estadística conocida como moral, ampliándose rápidamente con la influencia de la escuela cartográfica francesa, para desembocar en la aritmética social, que se orientó a examinar la dinámica de la criminalidad a través del registro de casos y por ende, se distanció del análisis concreto del individuo que probablemente violó alguna norma contemplada en el Código Penal". "La estadística criminal es el estudio de la ocurrencia de ilícitos en grupos de personas; por ello, para el experto, el caso individual -victimario a víctima- se constituye en una muestra de la actividad delictiva". Klaus, Dieter Gorenc. Centro de Investigaciones Jurídicas / Universidad Autónoma de Campeche. Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho. p. 52.

ámbito legislativo, con la publicación de la **Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, se regula entre otros aspectos relacionados a la Seguridad Pública, las directrices que han de normar el proceso que se inicia con el acopio de información y culmina con el diseño de estrategias políticas tendientes a preservar la Seguridad Pública.

La normatividad que orienta la operacionalización de la directriz que rige la Estadística de Seguridad Pública, consecuentemente de la Procuración de Justicia y de los insumos necesarios para la generación de ejercicios analíticos que permitan la evaluación y diseño de las políticas públicas respectivas, se encuentra plasmada en tres artículos: 38, 39 y 40, de la Ley General previamente referida.

El Artículo 38³³, para este efecto, dispondrá los mecanismos que permitan la evaluación y orientación, en su caso, de las políticas de seguridad pública, está dirigido a la regulación de los instrumentos para el acopio de datos, los aspectos a examinar, los ámbitos en que se realizarán los ejercicios estadísticos, así como los propósitos de los mismos, canalizando a un reglamento la explicitación, de las estrategias tendientes a construir el acervo que permita examinar aproximarse a la realidad de la Seguridad Pública.

Por su parte, el artículo 39³⁴, establece las directrices generales de coordinación interinstitucional, respecto a la recepción de la información requerida, presenta el mismo fenómeno que el artículo anterior, sólo que en lugar de remitir a un reglamento, lo hace a una ley: la de Información Estadística y Geografía, por ser ésta la norma nacional que regula este sector del quehacer institucional.

Finalmente, el tercero de ellos, artículo 40³⁵, hace referencia a la Sistematización de la Información relativa a la problemática de la Seguridad Pública.

El contenido de estos tres artículos impide la identificación clara de los objetivos de la estadística de Seguridad Pública en el Sistema Nacional, por lo que de nueva cuenta quedará en manos del azar que los operadores del sistema no instrumenten estrategias que rompan la -supuesta- consistencia -interna- del discurso. En este

³³ El reglamento señalará los instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia criminológica y, en general la problemática de seguridad pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con el propósito de planear las estrategias de las políticas tendientes a la preservación del orden y la paz públicos.

³⁴ Las normas generales para la recepción de la información serán establecidas de conformidad con la Ley de Información Estadística y Geografía.

³⁵ La Estadística de Seguridad Pública sistematizará los datos y cifras relevantes sobre Servicios de Seguridad Preventiva, Procuración y Administración de Justicia, Sistema de Prisión Preventiva, de Ejecución de Sentencias y de Tratamiento de Menores, y los factores asociados a la problemática de Seguridad Pública.

sentido, únicamente podrían plantearse con la salvedad y vaguedad del caso los siguientes **objetivos**:

- 1) Sistematizar la información relevante de Servicios de Seguridad Preventiva, Procuración y Administración de Justicia, Sistema Penitenciario Nacional, Tratamiento de Menores, y de los factores asociados a la Seguridad Pública.
- 2) Analizar la incidencia delictiva.
- 3) Analizar la Problemática y Seguridad Pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.
- 4) Planear las estrategias Políticas en materia de Seguridad Pública.
- 5) Evaluar y reorientar en su caso, las Políticas de Seguridad Pública.

Por la importancia de la sistematización, la posibilidad de sentar las bases para iniciar la tan necesaria cultura de registro, sin la que es prácticamente imposible iniciar cualquier intento de describir la problemática en la que se encuentra inmersa la Procuración de Justicia, es importante destacar que la sistematización -normalización- favorece la posibilidad de contar con un marco conceptual homogéneo que permitirá examinar la realidad a partir de datos pertenecientes a la misma categoría conceptual, evitando con ello, los problemas implícitos en los intentos por comparar información, que si bien pertenece a la llamada incidencia delictiva -en cualesquiera de las presentaciones con las que se le suele incrustar en los famosos réportes estadísticos: denuncias, averiguaciones previas, presuntos responsables, etc.- la estratificación realizada por las diversas áreas de instituciones involucradas en la generación de información, dificultan enormemente la realización de ejercicios analíticos serios, verbigracia, los intentos por comparar número de delincuentes con números de averiguaciones previas y éstas con número de procesados, o con policías por averiguaciones previas, etc.

De la misma forma, permitirá la construcción de medidas que faciliten comparar información valiosa entre entidades con diferencias en la magnitud de los fenómenos observados, por ejemplo el empleo de tasas, que permitan comparar fenómenos en poblaciones con distintos valores con respecto al fenómeno observado.

Respecto al análisis de la **Incidencia Delictiva**³⁶, será posible con la información captada, identificar los perfiles delictivos de las entidades, regiones y municipios que integran el territorio nacional, tan finos, como el nivel de estratificación usado en el

³⁶ Arturo Arango. Como un ejemplo de la Informática aplicada a la Seguridad Pública tesis para optar por el grado de maestro en políticas de Seguridad Pública. Universidad Autónoma de Campeche (en prensa).

registro de información así lo permita. También, se construirán imágenes más nítidas de la realidad delictiva del país, considerándose entre otros aspectos detectar los bienes jurídicos afectados por la delincuencia, así como la modalidad con que son lesionados. Esto no es factible cuando el discurso presenta fracturas teóricas, evidenciadas por la inconsistencia interna, que aunadas a los problemas de consistencia externa, referidos al absurdo conflicto entre teoría y práctica, impiden el análisis de la problemática de Seguridad Pública, que permita observar en su conjunto, la dinámica en la que se desenvuelve este suceso, perdiendo el beneficio que ofrecen datos ricos en información que hasta la fecha no se han valorado adecuadamente, entre los que se encuentran, por ejemplo, los referidos a las faltas administrativas, personal y condiciones laborales del Poder Judicial, etcétera.

La naturaleza de los objetivos anteriores, permitiría, a reserva de los responsables del Sistema, agrupar las **Metas de la Estadística de Seguridad Pública**, en tres rubros:

1. **Sistematización de la Información:**

- . Catalogación de fuentes de datos
- . Homologación de los Procesos de Generación de Información, y
- . Presentación de Información.

2. **Análisis de Información:**

- . Disponible sobre el tema.

3. **Diseño, Evaluación y Modificación de las Estrategias Políticas en Seguridad Pública.**

- . Diseñar, operar y evaluar, proyectos de investigación empírica.

El logro de las metas permitirá resolver la problemática ocasionada por la multiplicidad de fuentes de datos y por la variedad de presentaciones con que los ofrecen, al establecer normas en la presentación de datos (información).

Del mismo modo permitirá responder a las necesidades de información inherentes al proceso de toma de decisiones en Seguridad Pública, cumpliendo los requisitos mínimos de información estadística, cuando el objetivo está referido a las necesidades de investigación en la que es imprescindible conocer -probar- la relación existente entre variables y el posible impacto de éstas o su combinación, en el desempeño del

evento en análisis, por lo que, los productos esperados del análisis estadístico, están estrechamente vinculados al empleo de pruebas estadísticas, debido a que sólo así es posible descubrir la información oculta tras los números.

Debido a que al incursionar en este campo el binomio investigación estadística permite evaluar la información desde la perspectiva de los modelos estocásticos -probabilidad-, descubriendo la posible relación entre las variables asociadas a la ya problemática examinada, apoya la toma de decisiones -políticas- ante situaciones de incertidumbre, esta perspectiva analítica se presenta como una estrategia adecuada para orientar el examen de la información generada por el ejercicio de la función de Procurar Justicia. En este sentido el criterio que permite evaluar la fortaleza de la estrategia política de Seguridad Pública, es su impacto -modificación- en el medio. Sin embargo, las estrategias políticas en términos formales son operacionalizaciones de constructos teóricos, por ello es necesario evaluar -la consistencia- de las plataformas conceptuales que pretenden abordar el problema de la seguridad pública, pues de su fortaleza teórica -correspondencia con la realidad- dependerá el éxito en los intentos por construir el escenario social que requiere un estado con pretensiones democráticas como el mexicano.

1.4 Conclusiones Parciales

PRIMERA.- La Seguridad Pública es uno de los principales reclamos sociales a que se enfrentan los gobernantes del país, en los últimos años, no obstante se le considera preponderantemente como un conflicto entre instituciones policiales y delincuencia, por lo que debe ser analizado integralmente y no como un problema dogmático penal, para poder atender la demanda ciudadana de Seguridad Pública, que actualmente se acrecenta día a día.

SEGUNDA.- La Seguridad Pública, se presenta en nuestro país, **como un problema**, precedido por las transformaciones políticas y económicas del Estado, que ha acarreado reformas legislativas y funcionales de los sistemas policiales, de procuración y administración de justicia y de la ejecución de penas etc. que a través del sistema jurídico se regula el poder del Estado, para controlar los conflictos que los ciudadanos tienen entre sí, así como también de los conflictos de éstos con respecto al Estado.

TERCERA.- La Seguridad Pública como función del Estado, es la acción gubernamental, que se ejerce para salvaguardar la integridad de las personas, así como los intereses y bienes privados de los ciudadanos, con estricto respeto a sus garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en un verdadero **Estado de derecho**.

CUARTA.- La función de seguridad pública se realiza por conducto de las autoridades de la policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, de ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la ley.

QUINTA.- La intervención de la Administración Pública en el problema de Seguridad Pública, ha incursionado en múltiples esferas. En el ámbito legislativo se publicó la Ley General, que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se encarga de aspectos relacionados a la Seguridad Pública, de las directrices que normarán el acopio de información y culminarán con el diseño de estrategias políticas, tendientes a preservar la Seguridad Pública, contempladas en los art. 38, 39 y 40 de la Ley citada.

SEXTA.- En el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Incidencia Delictiva, debe ser analizada mediante la Información captada para ver cuáles son sus perfiles delictivos de las entidades, regiones y municipios que integran el territorio nacional y así poder saber atender la realidad delictiva del país, y se puedan detectar los bienes jurídicos afectados por la delincuencia.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS ACTUALES POLÍTICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

2.1. Antecedentes Históricos

Con la consolidación de la Democracia Contemporánea, es de esperarse que las orientaciones de política criminal incluyen entre otras características:

- a) Respeto irrestricto al principio de legalidad,
- b) Limitación y encuadre legal del Poder Punitivo del Estado a la determinación de las garantías del debido proceso penal.
- c) Respeto a los derechos humanos.

Es decir, una orientación garantista - liberal, propia de la modernidad.³⁷ Sin embargo, *"a partir del siglo pasado y en especial 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"*,³⁸ como se desprende del discurso totalitario de no más ventanas rotas, cero tolerancia.

En América Latina, la legitimación más generalizada por las **legislaciones de excepción jurídica**, fue la pretendida **"seguridad-nacional"** que invocaron los regímenes dictatoriales contra los grupos y movimientos sociales que, atentaban contra la estabilidad de las Instituciones del Estado.

En los últimos años, el discurso de la *"seguridad nacional"*³⁹ ha sido sustituido por el de la *"seguridad pública"*⁴⁰, como legitimación de un conjunto de medidas punitivas y

³⁷ Cfr. García Juárez Leticia y Kala Julio Cesar, **Inter Criminis**. Revista de Derecho y Ciencias Penales. p. 89.

³⁸ Cfr. Zaffaroni. "Tendencias Finiseculares del Derecho Penal" Compendio. Tendencias Actuales de Derecho. pp. 164-165.

³⁹ Ésta tiene como objetivo la defensa y reproducción del sistema de producción-dominación capitalista en el hemisferio y de los grupos de poder que lo hacen posible. Cfr. Sánchez Sandoval, Augusto. Derechos Humanos. Seguridad Pública y Seguridad Nacional. p. 84.

⁴⁰ La cual cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir, la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, así como de las entidades públicas y privadas.

Esas actividades, se deben cumplirse con responsabilidad, respetando las garantías constitucionales y evitando el abuso de poder, para seguir conservando la vigencia de un Estado de derecho. El

represivas de política criminal, supuestamente encaminadas a preservar el orden público y la paz social, tales políticas pretenden legitimarse, a partir de un supuesto incremento de la criminalidad y de los niveles de inseguridad.

2.2. 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, bajo el supuesto de 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, por lo que es necesario mano dura con el fenómeno.⁴¹

Pero lo cierto es que en la Sociedad Mexicana ha aumentado la inseguridad, es decir, el riesgo de ser víctimas de daños en nuestra persona y nuestro patrimonio, a consecuencia del supuesto incremento de la delincuencia⁴².

La delincuencia normalmente es identificada como una consecuencia de la incapacidad o insuficiencia de las corporaciones policiacas, pero sí la criminalidad, fuera la causa -única- de la inseguridad, y ésta dependiera de la capacidad de contención de las corporaciones policiales, entonces el crecimiento en la inseguridad sería indicativo de la necesidad de perfeccionar o aumentar el binomio eficiencia - eficacia de ellos, sin embargo, en esas corporaciones, el problema es mucho más complejo que el duplo policías y ladrones⁴³.

cumplimiento efectivo de esas atribuciones y funciones da nacimiento a una situación de equilibrio en las interrelaciones personales y entre las autoridades con los ciudadanos, que se denominan orden público, consistente en la situación exterior de tranquilidad en una comunidad y que se traduce en el orden de la calle, de las áreas rurales y del mismo Estado. *Ibidem*. pp. 83 y 84.

⁴¹ Cfr: García Juárez Leticia y kala Julio Cesar. Op cit. p. 89.

⁴² Al respecto, un acercamiento importante, se encuentra en: González Placencia, Luis. Ciudades Seguras. percepción ciudadana. Tomo IV. (en prensa).

En contraposición al ejercicio respectivo de cifras oficiales. Véase González Placencia Luis. Ciudades Seguras. Fenomenología de la Delincuencia. Tomo V, (en prensa).

⁴³ García Juárez Leticia y kala Julio Cesar. Op cit. p. 90.

No obstante, en el contexto de la intolerancia cero se suele argumentar: La capacidad de las corporaciones dependen del número de efectivos, del equipo técnico con que cuentan, de su capacitación y destrezas y, sobre todo, de amplios márgenes discrecionales, **aún en contra del respeto a las garantías individuales**, tales son las razones del aparato gubernamental en función, de lo mismo que las promesas de campaña de los contendientes de la Jefatura del Ejecutivo Federal, como Francisco Labastida, Cuauhtémoc Cardenas, Vicente Fox, Manuel Camacho Solis, Gilberto Ricon Gallardo y Porfirio Muñoz Ledo.

También con estas ideas, existe la creencia difundida del poder de disuasión de la sanción penal, especialmente la pena de prisión como una amenaza para que alguien, ante la posibilidad de cometer un delito, se abstenga de tal conducta para evitar el castigo, es decir, Prevención General Negativa, como diría Kelsen⁴⁴, de que la conducta se connorme conforme a la ley.

En este sentido, ha ido tomando relevancia en los recientes discursos oficiales sobre la seguridad pública la estrategia llamada "tolerancia cero" sin distingo de cromaticidad partidista.

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, -lo que es cierto-, 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 -arbitraria- contra cualquier forma de conducta que se perciba como atentatoria contra la paz social. Estas políticas, incluso pretenderían sancionar severamente conductas que constituyan faltas leves, tales como romper los vidrios de una ventana, bajo el argumento de que si esto fuera tolerado, traería como consecuencia una falta total de orden que acabaría de manera fatal con la paz social y el orden público. En el mismo sentido véase dicha obra.⁴⁵

Esta política de sancionar las conductas leves, como romper ventanas, se llama precisamente "política de ventanas rotas" (broken windows policy) inspirada por una línea discursiva inaugurada por el artículo titulado Broken Windows, de Wilson y Kelling, publicado en 1982 en Atlantic Monthly, no más ventanas rotas.....

Cuando se habla de "ventanas rotas" se alude a conductas de incivilidad o de falta de respeto que molestan a la ciudadanía, pero que no constituyen necesariamente una falta grave y que no ocasionan un daño severo. En esta sociedad tal vez no sean los vidrios rotos, **No más ventanas rotas**⁴⁶, el signo de incivilidad más molesto para la

⁴⁴ Kelsen H. ¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?. p. 12.

⁴⁵ Cfr: García Juárez Leticia y kala Julio Cesar. Op cit. p. 91.

⁴⁶ George L. Kelling, Catherine M. Coles. No más ventanas rotas (cómo restaurar el orden y reducir la delincuencia en nuestras comunidades).

población, por lo menos no tanto como las "manifestaciones" y el "ambulante" ⁴⁷ y en este 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.

Al respecto, 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 actualmente como "manifestaciones o marchas". Esta situación bien bajo tolerancia cero podría ser identificada como una perturbación del orden, sin embargo; el derecho a la libre manifestación ¿Dónde quedaría?

Las políticas criminales, desde el discurso oficial, hacen 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 prevenir las enfermedades. Esta prevención sólo es posible si se "actúa con firmeza" contra todo transgresor de la ley, independientemente de la gravedad de su falta y consecuentemente, quienes sostienen esta posición, señalan que las fuerzas responsables de la seguridad de los ciudadanos no deben tolerar cualesquiera conductas que afecten el orden. Esta se llama precisamente "estrategias" de "tolerancia cero".⁴⁸

Las conductas que afectan el orden social, y que deben ser sancionadas de manera severa, con estrategias represivas como la denominada de "tolerancia cero" deben aplicarse no solamente a delitos graves, sino también a toda conducta que ponga en riesgo la paz social y es por ello, que los jefes policiacos y los responsables de la procuración y la administración de justicia en México, justifican las redadas, las detenciones ilegales y los allanamientos por parte de la policía; según esta perspectiva, si bien dichas medidas implican alguna molestia a la ciudadanía, será mayor la ventaja que presumiblemente se obtendrá de ello, es decir, la contención de la criminalidad, sin embargo, este tipo de orientación política representa un signo inequívoco del totalitarismo gubernamental⁴⁹.

⁴⁷ 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, "ambulante", buscan una fuente de ingresos y con ese fin han ocupado espacios en parques públicos o en las mismas calles. 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. Cfr: García Juárez Leticia y Kala Julio Cesar. op cit. p. 89.

⁴⁸ Véase García Juárez Leticia y Kala Julio Cesar. op Cit. p. 95

⁴⁹ Ibidem. p. 96.

2.3. Índices de criminalidad y niveles de inseguridad

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. Los medios de difusión y las autoridades policiales, han sostenido que el número de delitos ha aumentado hasta el nivel de poner en riesgo la integridad de los ciudadanos. Situación que es necesario examinar con mucha precaución, ya que la cifra oficial, como ya se ha anotado, representa sólo un minúsculo sector del universo.

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*"⁵⁰

Presentan un acercamiento numérico al respecto, los índices de conductas delictivas tienen una tendencia más o menos generalizada en todo el país hacia un 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. Por ejemplo, el caso del estado de Querétaro, según la información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia de dicha entidad, los delitos denunciados en las Agencias del Ministerio Público en el Estado de Querétaro, son los siguientes:

En el año de 1993:	14,677
En el año de 1994:	18,161
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 1995, hubo un aumento importante en las denuncias de delitos (5,789 delitos más que el año anterior, lo que equivale a un incremento de 49.57 %) y una disminución el año siguiente (en 1996 se presentaron 663 denuncias menos que el año anterior, 2.76% de decremento). Los delitos denunciados en 1997 fueron 493 más que los denunciados el año anterior, pero 170 menos que durante 1995.

Pero comparando el anterior cuadro en relación con el Distrito Federal ocurrió algo similar, que a continuación indicare:

⁵⁰ Sin embargo, los datos de Querétaro que se exhiben en la presente tesis coinciden con encuestas sobre cifras oscuras realizadas en el Distrito Federal, durante los mismos años por investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro, coordinados por Carlos Dorantes González. Cfr. González Placencia, Luis. *op. cit.*

En el año de 1994:	161,496
En el año de 1995:	218,595
En el año de 1997:	189,500

Respecto de dicho cuadro se puede apreciar que en 1994 se registraron ante la Procuraduría General de Justicia del D.F., según datos de este organismo, 161, 496 delitos, en tanto que en 1995, se registraron 218,595 y en 1997, se denunciaron 189, 500, es decir, menos que en el año de la gran crisis.

Durante 1994, se reportaron los siguientes índices delictivos por cada 100,000 habitantes, es decir, 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 en general se entiende por "niveles de inseguridad" o "grados de violencia".⁵¹

Ciudad de Querétaro:	2,148 por cada 100,000 hab.
Distrito Federal:	2,388
Londres (Inglaterra):	4,505
París (Francia):	14,040

Respecto a los datos y el discurso de la política de "tolerancia cero" es necesario aclarar algunas imprecisiones: 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 cuales se cuenta el nivel de vida de la población, sus rasgos culturales, 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 incremente 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.

⁵¹ Para este cuadro se utilizó información de INTERPOL publicada por Ruiz Harrel. La impunidad y la Eficacia Policiaca. en el periódico la jornada. 20 de marzo de 1996. Suplemento "Derechos Humanos y Ciudadanía".

2.4. Seguridad ciudadana y los cuerpos policiales.

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 policiales, so pretexto del beneficio de la seguridad de los ciudadanos. Sin embargo, estos reclamos carecen de razón, el siguiente ejercicio numérico comparativo muestra un claro ejemplo ⁵²:

En el año de 1994, se tenían las siguientes cantidades de policías por cada diez mil habitantes:⁵³

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

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

Esta afirmación puede apuntarse más, si se compara el índice de delitos denunciados en México, que es mucho menor que en las de otros países, con el número de policías, que es superior. En el Distrito Federal, en 1994 había 334 policías por cada mil delitos denunciados, en tanto que en el resto de las ciudades consideradas en el comparativo había, en promedio, solamente 51 policías por cada mil delitos, es decir, seis veces menos policías que en la capital de la República Mexicana.⁵⁴

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 México hay

⁵² Cfr: García Juárez Leticia y kala Julio Cesar. Op cit. p. 95.

⁵³ Información de INTERPOL, tomada de Ruiz Harrel, Rafael. Op cit. p.38.

⁵⁴ *Ibidem*.

comparativamente con otras ciudades, muchos policías para la cantidad de delitos denunciados, es decir, existen demasiados policías para muy pocos detenidos.

En 1994 se contaba con las siguientes cantidades de policías por cada cien detenidos:⁵⁵

Washington:	14
París:	15
Londres:	18
Roma:	21
Nueva York:	22
Río de Janeiro:	30
Sao Paulo:	31
Madrid:	35
Distrito Federal:	1,295

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 el número de policías.

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 policíacos y no solamente es excesivo elevar el número de policías, sino que además es inútil, pues la experiencia ha mostrado que los cuerpos policíacos son insuficientes para aumentar la seguridad de los ciudadanos.

Sin la intención de distorcionar este panorama, es necesario referir, que lo mismo que sucede con la cifra real y la cifra oficial del delito; estos datos son incompletos, ya que no se especifican, los turnos, los enfermos, las sanciones, y los comisionados; no obstante, en lo general es factible sostener las afirmaciones anteriores.

No es verdad 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 policiales pueden intervenir oportunamente para evitar la comisión de algún delito, y su presencia puede disuadir la comisión de alguna falta, en general no son, ni pueden ser, eficientes para reducir los índices de criminalidad. Debido a que alguien que intenta efectuar cierta conducta tipificada por los códigos penales, generalmente procura evitar a los policías o consigue sobornarlos. Además, muchos delitos, algunos

⁵⁵ Ibidem. p. 38.

muy graves, por ejemplo: 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.⁵⁶

Policías tradicionalmente corruptas como la mexicana, no combaten, sino que fomentan la delincuencia. Noticias frecuentes en los medios de comunicación evidencian tal situación. Algunos de los casos más sonados son, entre otros, las matanzas de "Aguas Blancas"⁵⁷ y "de Acteal"⁵⁸, 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"⁵⁹ en el D.F. a manos de la policía capitalina. Estos son sólo algunos ejemplos, infortunadamente no aislados de la operación real de la política -¿Tolerancia Cero contra el Delito?.

⁵⁶ Cfr. Carranza, Elías. Situación del Delito y de la Seguridad de los Habitantes en los Países de América Latina. p. 30.

⁵⁷ Al respecto, cfr: García Juárez Leticia y Kala Julio Cesar. op cit.. p. 96., a matanza de campesinos en Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, en el estado de Guerrero, sin lugar a dudas se ubica dentro de lo que denomino criminalidad policial. Estos crímenes lesionaron profundamente a la sociedad, no sólo por la destrucción de vidas inocentes, sino también porque constituyen un acto de radical demolición de valores humanos básicos cometidos a manos de representantes de la ley.

⁵⁸ También la masacre de Acteal Chiapas, que es uno de los Estados de la República Mexicana en donde existe una tradición de pobreza, miseria y marginación en donde las comunidades indígenas son explotadas sin piedad por una minoría terrateniente que mantiene el control férreo de las mejores tierras y recursos, así como del poder político. Chiapas, además, es frontera con la agitada región centroamericana, que durante la década de los setentas y ochentas, fue escenario de violentos combates entre grupos guerrilleros y gobiernos dictatoriales, pero muy especialmente, como un factor determinante en la sublevación campesina, en donde la iglesia católica y muy específicamente el obispo de San Cristóbal, Samuel Ruiz, desplegó una intensa campaña pastoral basada en el eje de la llamada opción preferencial por los pobres, una variante de la llamada teología de la liberación, satanizada por los más altos círculos eclesiásticos. Cfr: García Juárez Leticia y Kala Julio Cesar. op cit. pp. 97- 98.

⁵⁹ En la Colonia Buena Aires la larga historia de redes de complicidades policíacas tejidas con robacoches y traficantes de autopartes que construyó la leyenda negra de la Colonia Buenos Aires, y que estigmatizó a todos sus habitantes como delincuentes o encubridores, llegó a su punto álgido el 8 de septiembre de 1997, cuando los habitantes de esta sufrida ciudad de México recibieron la noticia del operativo que habían emprendido grupos especiales de la Secretaría de Seguridad Pública y que tuvieron como trágica consecuencia los asesinatos extrajudiciales de seis jóvenes a manos de integrantes de los grupos Jaguar y Zorros. *Ibidem*.

2.5. Incremento de la pena

Otra de las grandielocuentes en materia de prevención del delito, 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 y 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, sin embargo, al parecer -los datos así lo indican-, el temor de la pena, ha perdido su impacto⁶⁰; -particularmente por el elevado índice de impunidad que se presenta en nuestro territorio-.

Se puede observar una gran 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 en 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".

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:⁶¹ *"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 amplificadora 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. cfr. las siguientes tablas:

⁶⁰ Ibídem. p. 95.

⁶¹ Zaffaroni, Eugenio Raúl. Op cit. p.166.

Art.	FECHA REFORMA	REGULACIÓN ESPECÍFICA PARA EL DELITO DE ROBO	PENALIDAD
370	29 de diciembre de 1981	Hipótesis: Más de 500 veces el salario	4 a 10 años de prisión y multa de 180 a 500 veces el salario
372	3 de enero de 1989	Robo simple con violencia	Se aumentarán de 6 meses a 5 años
381	3 de enero de 1989	Cinstancias específicas, por ejemplo: I. En lugar cerrado IX. Por persona armada	-Hasta 5 años de prisión adicionales (En adición a las penas mencionadas en los artículos 370 ó 371.
381 Bis	17 de mayo de 1999	En casa habitación	De 3 días a 10 años adicionales (en adición a las penas mencionadas en los artículos 370, 371 ó 372.

DELITO DE ROBO		
AÑO	Nº. DELITOS	PORCENTAJE VARIACION
1989	71,598	
1990	58,635	-18.1%
1991	58,413	-0.4%
1992	66,169	+13.3%
1993	62,875	+5.0%
1994	85,650	+36.2%
1995	134,972	+57.6%
1996	155,535	+15.2%
1997	152,534	-1.9%

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 y puede mostrarse empíricamente, en casos concretos, que la imposición de sanciones severas o la elevación de las penalidades no disminuyen las estadísticas de criminalidad. -Al respecto comenta Carranza, (1999):

"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 el 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".⁶²

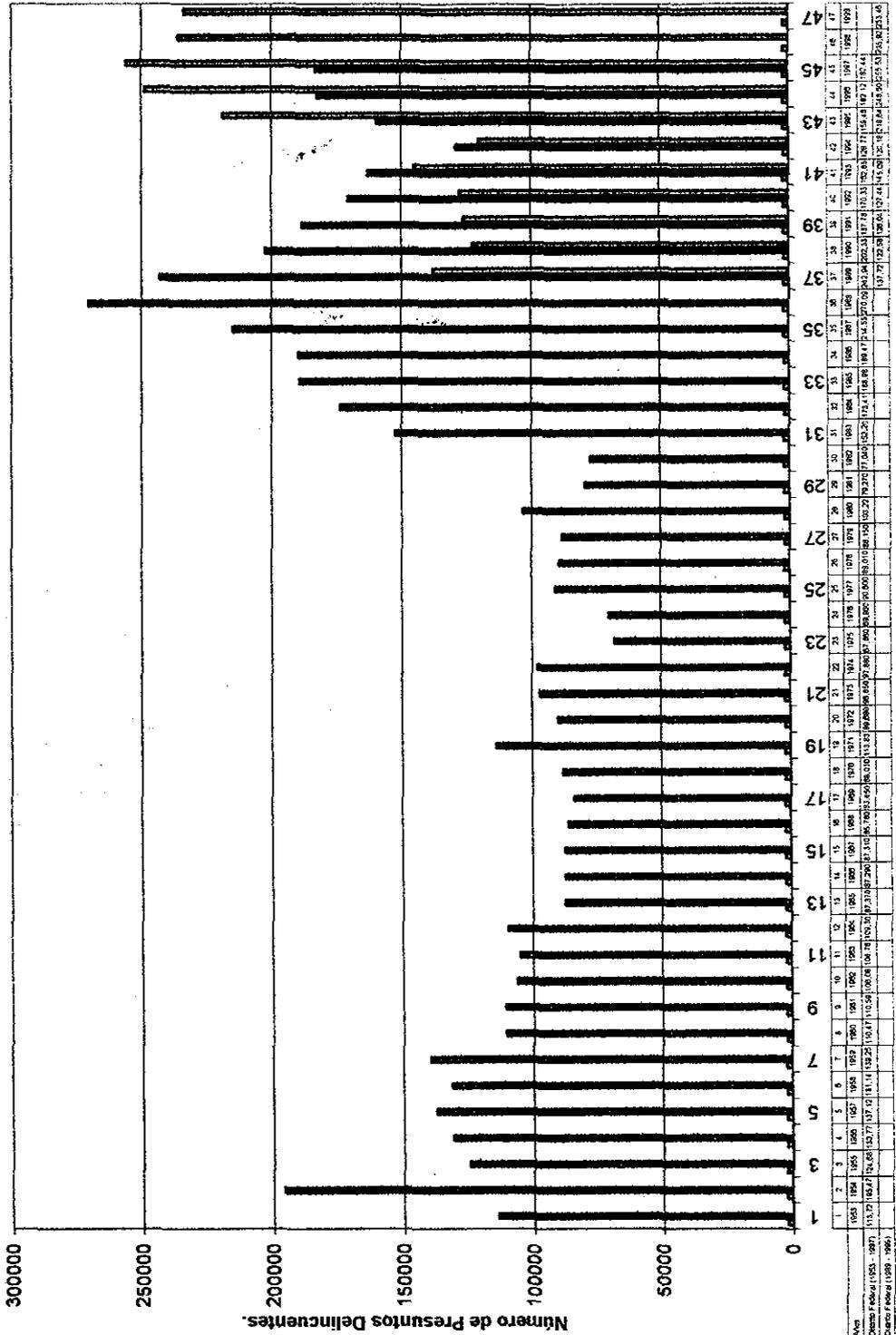
2.6. Impunidad de los Delincuentes

Un argumento más a favor de 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, advierte, 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. "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.⁶³

⁶² Carranza, Elías. Op. Cit. p. 32.

⁶³ Cfr: García Juárez Leticia y kala Julio Cesar. Op cit. pp. 105 y 107.

Presuntos Delinquentes del Fuero Común Consignados a Juzgados de Primera Instancia. (1953 - 1999)



Fuente: Estadística del Poder Judicial (1953 - 1999)

Elaboración propia (1953 - 1999)
 Fuente: Poder Judicial (1953 - 1999)
 Datos Fuente (1991 - 1999)

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 empresas, que 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 1997⁶⁴. Claro ejemplo de ello es el vaivén discurso finalismo-causalismo; al respecto, sería necesario, también examina las consecuencias que traería orientarse irracionalmente al denominado funcionalismo penal.

El actual problema 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 también 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 integra adecuadamente la averiguación previa; ello ocurre más frecuentemente por incapacidad o corrupción de las autoridades; que por falta de tiempo o de facultades.

Desde hace tiempo se vive en México una especie de "*estado de sitio*", caracterizado por la violación de las garantías individuales, con el pretexto de la seguridad pública. Verbigracia, entre 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; y revisar que su auto no sea 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*".

2.7. Derechos Humanos y Seguridad Pública

Resulta sorprendente la frecuencia con que se escucha que los organismos encargados de la defensa de los derechos fundamentales "*defienden delincuentes*", -sorprendente resulta escuchar estos argumentos en una democracia-, 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.

La 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

⁶⁴ *Ibidem*.

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. En un Estado de derecho tanto se debe sancionar al delincuente, independientemente de su situación laboral (servidor público).

Es importante hacer notar que las Comisiones de Derechos Humanos, solamente hacen recomendaciones⁶⁵ 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 responsable⁶⁶.

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. Cabe aclarar que las Comisiones no cumplen nunca funciones de Procuración o Administración de Justicia.

El Ombudsman (Defensor del Pueblo) solamente puede denunciar casos 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 públicos⁶⁷.

⁶⁵ Porque en base a la Ley de Derechos Humanos, concluyo que el medio más frecuente de que se valen las comisiones de Derechos Humanos es la publicación de Recomendaciones a las Autoridades, pero también existen otros recursos, como la amable composición y las medidas precautorias, sin embargo, no tienen alguna otra posibilidad de intervención.

⁶⁶ Cfr. García Juárez Leticia y kala Julio Cesar. Op cit. p. 110.

⁶⁷ El ámbito de competencia del Ombudsman, está definido y restringido por la ley, pues solamente puede 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. Aunque 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, nadie ha podido demostrar que tal acusación sea cierta siquiera en un caso. Lo que ocurre 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; ilustrativo resulta al respecto el cuarto informe rendido por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Dr. Luis de la Barrera, en el que se asienta que dicha Comisión no presiona a los funcionarios que castigan delincuentes, 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 Barrera, 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

En opinión de las autoridades y de algunos miembros de la sociedad, seducidos por la estrategia de "tolerancia cero" comentada anteriormente, los presuntos delincuentes⁶⁸ no pueden gozar de las garantías consagradas en la 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. Desafortunadamente en el caso de los presuntos, aún no se ha establecido el juicio de reproche penal. Desde este punto de vista parece legitimarse el abuso y la acción de los funcionarios en contra de todo lo que parezca amenazar a la Seguridad Pública, y todo obstáculo 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, pues ante todo, y sobre todo, la autoridad tiene que actuar en los límites que la ley impone.

2.8. Políticas y Estrategias en Materia de Seguridad Pública

Los medios de difusión acaparan normalmente 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 del fenómeno. Los ciudadanos perciben a la violencia, particularmente 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 en opinión de ellos legítimas, aquí cabría preguntar respecto a la responsabilidad estatal. La sensación que queda entonces en la ciudadanía, es el pánico ante cualquier forma de alteración del orden, lo 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 resultan tranquilizantes para los individuos, obviamente, cuanto más espectaculares son las acciones represivas, son más reconfortantes.

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, tal finalidad debe perseguir todo gobierno. De lo que se es enemigo, 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. -Ruíz Harrell, Rafael. "perfil". periódico la Jornada. 19 de septiembre de 1997. p. 3.

⁶⁸ Por lo que concluyó que esta restricción de las garantías individuales en el sentido común se extiende a todos los captados por el sistema penal, desde los sospechosos de delito, hasta los presuntos delincuentes y los reos.



"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, quienes tenían 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 Marques 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 Vertiz, Eje 3 Sur y otras calles, donde los uniformados sorprendieron a peatones y automovilistas con apariencia <sospechosa>".⁶⁹

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, el cuarto operativo realizado por las policías judicial y preventiva, también en las colonias "*Doctores*" y "*Buenos Aires*", se detuvieron a 700 (setecientas) personas, de las cuales solamente 12 (doce) fueron consignadas a los reclusorios. Evidentemente, de las personas restantes, muchas fueron puestas en libertad bajo fianza y otras liberadas, sancionadas por faltas administrativas, lo que implica que no se les encontró presuntamente responsables de delitos graves.⁷⁰

Estos datos tienen varias apreciaciones. En primer lugar, evidencian una incompetencia de las autoridades, bien para identificar y detener a quienes realmente violan las leyes penales, o para obtener los suficientes y adecuados elementos de prueba para consignar a los presuntos delincuentes⁷¹.

⁶⁹ Ruíz Harrell, Rafael. Periódico Reforma. 6 de agosto de 1997. secc. "A". p. 1.

⁷⁰ Ortiz Moreno, Humberto. Periódico La Jornada. 6 de agosto de 1997. p. 48.

⁷¹ Cfr: García Juárez Leticia y kala Julio Cesar. Op cit. pp. 94 y 107.

En todo caso, las cifras mencionadas suponen que fueron detenidas, es decir, privadas de su libertad y víctimas de molestia, setecientas personas, y en cambio solamente se pudieron 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 los policías del 1.7%.

Otra consecuencia de ello es la reacción de los ciudadanos, quienes 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, contradictorio pues, resulta que en un momento los ciudadanos exijan todo el rigor de la ley, y en otros, -cuando somos afectados,- rechacen las consecuencias de sus peticiones.

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 policiacos, 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 policías⁷².

2.9. Legitimidad de las Políticas en Materia de Seguridad Pública

"Tolerancia cero" es una estrategia de política pública que carecen de sustento democrático. Es un Estado Democrático de Derecho, el ciudadano tiene libertad de hacer todo lo que no esté expresamente prohibido por la ley y solamente cuando esto ocurra, deberá ser sancionado, de lo contrario la misma ley lo protege.

Ser sancionado, un ciudadano debe ser primero acusado, juzgado y defendido, de acuerdo al Derecho, por lo que nadie puede ser sancionado sin 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 sólo están facultados para hacer lo que expresamente les ordena la ley, exactamente en los términos que ahí se establecen. En consecuencia, por ejemplo, una autoridad policiaca no está facultada para ordenar o ejecutar cateos o **detenciones motu proprio**, excepto en los casos previstos en la ley, pues éstas son competencia de otros funcionarios.

⁷² *Ibidem*. pp. 94 y 98.

López Ugalde et al. advierten que:

" (...) La vida democrática no se restringe a la capacidad de los ciudadanos para elegir a los gobernantes, sino que se extiende a la necesidad de que estos últimos ajusten el ejercicio cotidiano de las labores que les han sido encomendadas a principios y prácticas igualmente democráticas".⁷³

Consecuentemente:

"(...) De ahí que la legitimidad del ejercicio suponga la subordinación de todos los poderes públicos a la satisfacción de los derechos fundamentales. Estas características se concretan en:

1. La existencia de límites éticos, jurídicos y políticos impuestos a la autoridad, incluso a la legislativa, frente a toda actuación que contravenga derechos fundamentales, como el caso paradigmático de la pena de muerte".⁷⁴

Los mismos concluyen que, en el campo de la política criminal, la primacía del bien común implica, por lo menos, las siguientes exigencias:

"1. Que el Estado no puede afectar los derechos fundamentales de los gobernados con el pretexto de garantizar la seguridad o el bienestar colectivos.

2. Que no hay "seguridad pública" cuando no existe seguridad "jurídica" para todos y cada uno de los gobernados.

3. Que la protección que debe proporcionar el Estado presupone condiciones de organización y control para que sus propios agentes no atenten contra ella (...)"⁷⁵

Con base en lo dicho puede afirmarse que las políticas en materia de Seguridad Pública actualmente en boga, particularmente la llamada estrategia de "tolerancia cero" son ilegítima, al menos, por las siguientes razones:

⁷³ López Ugalde, Antonio, Carlos Ríos y Miguel Sarre. Seguridad Ciudadana y Justicia Penal en la Perspectiva del Partido Acción. Documento de trabajo 11. p.10.

⁷⁴ *Ibidem.* p.11.

⁷⁵ *Ibidem.* p. 7.

- a)** En primer lugar, 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 la Carta Magna y que son prerrogativos de todos los individuos: los presuntos delincuentes sólo 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 se reiteran los actos arbitrarios de las autoridades, justificados por esta estrategia, se impone un terrorismo de Estado que pone a los ciudadanos en situación 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 afectan los derechos de todos los ciudadanos en la medida de que violentan 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)** 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.

2.10 Conclusiones Parciales

PRIMERA.- Las imágenes de la criminalidad difundidas por los medios de comunicación e implantadas en el sentido común de los ciudadanos mexicanos, son coincidentes con el contenido de los discursos y las políticas de los recientes gobiernos de México, bajo el supuesto de que: la criminalidad ha aumentado desorbitadamente y 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, por lo que, es necesario mano dura con el fenómeno.

SEGUNDA.- La delincuencia es identificada como una consecuencia de la incapacidad o insuficiencia de las corporaciones policiacas, pero si la criminalidad, fuera la causa -única- de la inseguridad, y esta dependiera de la capacidad de contención de las corporaciones policiales, entonces el crecimiento en la inseguridad sería indicativo de la necesidad de perfeccionar o aumentar el binomio eficiencia-eficacia de ellos, sin embargo, en esas corporaciones, el problema es mucho más complejo que el duplo policías y ladrones.

TERCERA.- En la tolerancia cero se suele argumentar, que la capacidad de las corporaciones dependen: del número de 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 y por ello, se plantea la necesidad de que las corporaciones policiacas cuenten con mayor capacidad para contener a la delincuencia, lo que implica que deben ser, dotadas de más recursos y equipo, y otorgarles facultades y libertades ilimitadas, **aún en contra del respeto a las garantías individuales**, tales son las razones del aparato gubernamental en función, de lo mismo que las promesas de campaña de los contendientes de la Jefatura del Ejecutivo Federal, como Francisco Labastida, Cuauhtémoc Cárdenas, Vicente Fox, Manuel Camacho Solís, Gilberto Ricon Gallardo y Profirio Muñoz Ledo.

CUARTA.- Las políticas criminales implementados en el discurso oficial, hacen 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 prevenir las enfermedades. Esta prevención sólo es posible si se *"actúa con firmeza"* contra todo transgresor de la ley, independientemente de la gravedad de su falta y consecuentemente, quienes sostienen esta posición, señalan que las fuerzas responsables de la seguridad de los ciudadanos no deben tolerar cualesquiera conductas que afecten el orden y a esto se le llama precisamente *"estrategias"* de *"tolerancia cero"*.

QUINTA.- Las conductas que afectan el orden social, y que deben ser sancionadas de manera severa, debe aplicarse este carácter no solamente a delitos graves, sino

también a toda conducta que ponga en riesgo la paz social y es por ello, que los jefes policiacos y los responsables de la procuración y la administración de justicia en México, justifican las redadas, las detenciones ilegales y los allanamientos por parte de la policía; lo cual ocasiona molestia a la ciudadanía, pero se pretende obtener la contención de la criminalidad, lo cual representa un signo inequívoco del totalitarismo gubernamental.

SEXTA.- 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. Asimismo, también los medios de difusión y las autoridades policiales, han sostenido que el número de delitos ha aumentado hasta el nivel de poner en riesgo la integridad de los ciudadanos.

SEPTIMA.- 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 policiacas, 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, porque es falso que en México sea insuficiente el número de policías y que sea necesario incrementar su número, pues si se compara el caso del Distrito Federal con el de otras ciudades, se encontrará datos elocuentes.

OCTAVA.- Las cifras oficiales, respecto de la supuesta eficacia de los policías para capturar presuntos delinquentes son más radicales, pues así como en la capital de México hay comparativamente con otras ciudades, muchos policías para la cantidad de delitos denunciados, es decir, existen demasiados policías para muy pocos detenidos, sin embargo, 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 y no solamente es excesivo elevar el número de policías, sino que además es inútil, pues la experiencia ha mostrado que los cuerpos policiacos son insuficientes para aumentar la seguridad de los ciudadanos.

NOVENA.- Una de las características de las políticas en materia de prevención del delito, 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 y 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.

DECIMA.- En México hay una especie de "estado de sitio", caracterizado por la violación de las garantías individuales, con el pretexto de la seguridad pública. Verbigracia, entre las violaciones más recurrentes a las garantías del debido proceso y al principio de presunción de inocencia están los retenes policiacos y las redadas, que consisten básicamente en detener a todos los ciudadanos para verificar que no porten armas, drogas u objetos robados; y revisar que su auto no sea robado; o para comprobar que no hay orden de aprehensión en su contra y también para indagar a los ciudadanos si no han cometido un delito, es decir, todos se vuelven "sospechosos".

DECIMAPRIMERA.- 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 policiacos, 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.

DECIMASEGUNDA.- Las estrategias de "tolerancia cero" son poco efectivas y carecen de sustento democrático. Debiéndose partir de 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.

DECIMATERCERA.- Los criterios de la política de "tolerancia cero", como medida para alcanzar la seguridad de los ciudadanos, 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, solamente operan en el sentido de apoyar intereses particulares y de justificar la violencia del Estado.

CAPÍTULO TERCERO

CONSTRUCCIÓN DE UNA IMAGEN, SEGURIDAD PÚBLICA:

3.1 La Seguridad Pública como Problema Social

La preocupación social que mayor angustia genera en la colectividad, se vincula estrechamente con el delito, tradicionalmente identificado con las conductas que lesionan los bienes jurídicos más evidentes -vida, patrimonio, libertad sexual, etc.-, y sólo recientemente se está iniciando el proceso de inclusión en esta categoría, conductas que lesionan bienes jurídicos más difusos -delincuencia cromática: de cuello blanco, azul, dorado, y verde entre otros-, que por inercia aún al referirse a delincuencia organizada, generalmente la atención se centra en las actividades de la organización o en el sector de su estructura que mayores rasgos comparte con la delincuencia convencional. Esta vinculación se presenta: probablemente, por representar el daño producido por el delito. Esto ha provocado que la discusión, respecto a la Seguridad Pública se circunscriba, a un conflicto entre policías y ladrones.

La construcción de esta imagen ciudadana, se ha logrado debido a la conjugación de cinco factores:

- I) Incremento delictivo
- II) Intervención, de los medios masivos de comunicación
- III) Reacción ciudadana,
- IV) Reacción institucional y el
- V) Impacto económico neoliberal

En la introducción de este texto se presentó como otro posible factor el Impacto económico neoliberal ⁷⁶.

3.1.1 Incremento delictivo

El incremento de la frecuencia y violencia con que se cometen los delitos hoy día, particularmente desde 1994, por sí mismo ha coadyuvado a la integración de la percepción ciudadana de la inseguridad; por ejemplo, sólo respecto al aumento de la actividad delictiva entre 1980 y 1994, la tasa de incremento para el total de presuntos

⁷⁶ Para un análisis más detallado véase: Rafael Ruiz Harrell, en su libro *Criminalidad y Mal Gobierno*.

responsables de delitos se elevó en un 118%, mientras que para el total de sentenciados se ubicó en el 122%, lo que se puede apreciar en la primera tabla.

Tabla 1.

Incremento delictivo por tipo de fuero (1980-1994)⁷⁷

CONCEPTO	1980	1994	CRECIMIENTO
Total de Presuntos	76,166	165,927	118%
Total Sentenciados	64,056	142,365	122%
Fuero Común			
Presuntos	69,748	141,176	102%
Sentenciados	56,939	120,585	112%
Fuero Federal			
Presuntos	6,418	24,751	286%
Sentenciados	7,117	21,980	209%

La intensificación de la violencia ejercida por la delincuencia, es posible observarla, en el incremento de los delitos violentos, tal como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 2.

Principales Denuncias Presentadas ante las Agencias del Ministerio Público entre enero y septiembre de cada año.⁷⁸

DELITOS	1994	1995	1996
Lesiones dolosas	15,776	18,753	22,065
Robo violento	34,656	50,989	66,798
Robo de auto	29,342	56,498	57,132

3.1.2 Intervención de los medios de comunicación

Durante el pasado siglo XX, sucedieron una serie de acontecimientos en nuestro país, en el cual sus marcos institucionales (reglas y autoridades), se vieron rebasados en todos los ordenes, económico, político y social principalmente, pero también contribuyeron a dicha situación, los medios de comunicación y su influencia para crear

⁷⁷ Carpeta Informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública. p. 36.

⁷⁸ Diario la Jornada (29/09/97). tomado de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. p.10.

climas de inestabilidad e intolerancia, como se vio en el caso de Francisco Stanley, en el que expusieron una desagradable prueba de poder.

Sin embargo, los **medios masivos de información** (radio, prensa y televisión) en el contexto de una sociedad altamente polarizada, con amplios sectores de población empobrecidos y altos niveles de desempleo, como la nuestra desempeñan, la función de servir como instrumento de control social al servicio del grupo en el poder.

Por lo que se puede decir, que los medios son capaces de influir en nuestra percepción de los hechos, así como las normas y los valores de la sociedad, a través de una presentación selectiva y un énfasis dirigido a ciertos temas. El postulado central es que las generalizaciones que hace el público a partir de los programas televisivos lo orientan para construir su realidad social.

También la intervención de los medios de comunicación, posiblemente sea un factor al que se pueda atribuir gran responsabilidad en la construcción de la imagen de inseguridad, que aterra a la ciudadanía, por lo regular debido a la manipulación de la información, que fácilmente se traduce en desinformación -amarillismo-.

La fuerza de penetración ideológica de los medios de comunicación es tan poderosa que frecuentemente se rompe la barrera entre comunicación y formación de opinión, desembocando peligrosamente en la formación de conciencia. Este fenómeno, ya Zabludovsky lo examinó en su tesis de licenciatura: *"...Radio y Televisión, son poderosas, las más poderosas armas de penetración ideológica que el hombre posee, debido a que los medios distorsionan los hechos, el comunicador como cualquier profesional aprende cuáles son sus áreas de oportunidad y las utiliza en su beneficio; adicionalmente especula con la relación entre conocimiento de la verdad y la ignorancia"*.⁷⁹

El concurso de los Medios de Comunicación en la sociedad mexicana actual, en el terreno noticioso, es posible observar claramente que sus esfuerzos no se orientan llanamente a la difusión de acontecimientos de interés social, como formal y reiteradamente lo declaran, sino a la formación de conciencia de la realidad delictiva, a partir de la más grosera carga morbosa con que se presentan las coberturas de los acontecimientos delictivos. Ya sea en televisión, radio o prensa, la intención siempre es la misma: la aplicación en el ejercicio de *"la más poderosa arma de penetración ideológica que el hombre posee"*.⁸⁰

En la prensa, por ejemplo, en los grandes titulares de la primera plana -de algunos diarios de circulación nacional- o en los interiores, donde presentan resultados de encuestas de opinión -tendientes más a su formación-, manifiestamente exhiben mensajes en los que la simple asociación -lineal- delincuencia -convencional-

⁷⁹ Terraza, Ana Cecilia. Semanario Proceso (25/01/98). p. 9.

⁸⁰ *Ibidem*.

inseguridad -pública-, permite abordar este complejo fenómeno, particularmente cuando el clima político así lo exige.

De no tener precaución, podrían tirarse por la borda los logros de la incipiente democracia nacional; siendo fácil justificar discursos tendientes a crear las condiciones -exigencias- sociales que dieran origen al totalitarismo estatal, como ya se ha reflexionado lo apunta Camín (1990): *"De poco o nada sirve que los expertos recuerden la inoperancia práctica de la pena capital como muro de contención de los delitos. Menos convincentes aún parecen sus alegatos éticos desde la trinchera universal de los derechos humanos y el proceso civilizatorio de los castigos y las penas."*, continúa *"La falta de eficacia en el control del crimen y la violencia es terreno fértil a la propagación de pulsiones colectivas -máxime con exaltación vehemente con que se siguen este tipo de notas.⁸¹ autoritarias. Las sociedades sacudidas por el crimen anteponen la seguridad a cualquier otro valor, porque la seguridad es el valor inicial de toda convivencia, el piso sobre el que se construyen los otros bienes de la polis, sus libertades incluidas. Por la seguridad las comunidades se muestran dispuestas a ¡sacrificar!⁸² sus libertades⁸³".* Asimismo, los espacios noticiosos más importantes de las cadenas televisoras que dominan el mercado nacional, al igual que la prensa, se esfuerzan al máximo por construir la realidad que permita el dominio del mercado económico a través del ideológico; la manipulación de la información ejercida por la televisión es más impactante por la conjunción imagen sonido y el infalible mensaje editorial con el que introducen o coronan sus notas los modernos ídolos de las multitudes.

La manipulación de la información con la consecuente distorsión de la realidad presentada, es fácilmente observable, sólo basta comparar la presentación de la misma noticia en cualquiera de los espacios noticiosos de ambas televisoras, por ejemplo: los conflictos surgidos entre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Poder Judicial, respecto a la consistencia de las Averiguaciones Previas iniciadas por los Agentes del Ministerio Público: Los medios contra el derecho, en favor de los desesperados reclamos de la masa - socializada por él -, la radio tampoco escapa a esta dinámica.

En la mayor parte de los eventos noticiosos, el descubrimiento del transfondo es un proceso lento, que no siempre culmina con el descubrimiento de la intención latente del medio en cuestión, lo que favorece la exageración y ¿por qué no?, tal vez, también la especulación sesgada, debido a que la formación de opinión -conciencia-, se encuentra ligada a:

⁸¹ Los guiones no pertenecen a la cita.

⁸² Sólo bajo tales supuestos es posible sembrar la simiente de los discursos totalitarios, que en aras de la seguridad, anteponiendo todo valor a ésta, incluso la libertad; pretenden construir las condiciones de seguridad que permitan a la comunidad, tener la certeza, de no gozar de libertad, tal vez ni de pensamiento.

⁸³ Aguilar Camín, Héctor. "Sótano a cielo abierto". Diario la Jornada. p.14.

- i) Impacto de los líderes de opinión,
- ii) Área de influencia de los medios de comunicación,
- iii) Acervos socioculturales de los destinatarios -blancos- de los mensajes, y
- iv) Edición informativa.

Por circunstancias como éstas, infortunadamente el derecho a la información se encuentra en la esfera de los anhelos, ya que en su lugar sólo existe un sometimiento que enajena, en esencia, tan delictivo o más que las escabrosas notas escarlatas que presentan los medios de comunicación, generadores de la casi imperceptible inseguridad pública subjetiva -tal vez tan dañina como la inseguridad pública objetiva vinculada con la delincuencia convencional-, generadora también de la inseguridad pública en la que vive la sociedad actual. El problema -inducción para la integración de imágenes sesgadas de la realidad social- tiene tal trascendencia, que incluso en los medios ya se han realizado algunas anotaciones al respecto.

Los medios de comunicación pusieron en sus primeras planas y en sus tiempos estelares a una nueva estrella del crimen mexicano, Daniel Arizmendi, - ó alguno de los Arellano Felix- autor confeso de más de 20 secuestros y seis homicidios. La insensibilidad ejecutora de Arizmendi, se ha emblematizado en un detalle: cortaba las orejas a sus secuestrados con tijeras para partir pollo, como si cortara pantalones, según declaró el propio Arizmendi.

El detalle sangriento que ocupe todo el lugar de los crímenes en la imaginación, casi se puede sentir el siseo de las tijeras sobre las orejas de los secuestrados, tajando cartilagos, ver la sangres correr y ponerse en el lugar de la víctima, sentir con los dientes destemplados su dolor como si fuera el del resto de la sociedad.

El ascenso de Arizmendi a la celebridad emblematiza el crecimiento de la violencia y el crimen organizado en México. La conciencia pública deja sentir por varios flancos el clamor de una solución radical al problema. La implantación de la pena de muerte, es lo menos que se escucha como exigencia en la voz de la calle que recogen los medios radiofónicos y televisivos, al punto de que las autoridades han cedido, por primera vez en décadas, a la posibilidad de que se discute la implantación de la pena máxima.

De poco o nada sirve que los expertos recuerden la inoperancia práctica de la pena capital como muro de contención de los delitos. Menos convincentes aún parecen sus alegatos éticos desde la trinchera universal de los derechos humanos y el proceso civilizatorio de los castigos y las penas.

La falta de eficacia en el control del crimen y la violencia es terreno fértil a la propagación de pulsiones colectivas autoritarias. Las sociedades sacudidas por el crimen anteponen la seguridad a cualquier otro valor, porque la seguridad es el valor inicial de toda convivencia, el piso sobre el que se construyen los otros bienes de la

polis, sus libertades incluidas. Por la seguridad las comunidades se muestran dispuestas a sacrificar sus libertades.

La oleada de inseguridad, violencia y crimen organizado que sacude a México y que emblematiza Daniel Arizmendi, tiene un año preciso de origen: 1994, y un mes preciso de ese año: mayo. En ese mes de mayo de 1994, el índice delictivo general aumentó casi 11 por ciento, luego de cinco años de decremento general de los riesgos. Desde entonces, la oleada de los delitos no se ha detenido. La compuesta a la violencia que abrieron los primeros meses de 1994, sigue abierta y por ella se derraman las aguas.

Según los índices de la Agenda de Seguridad Pública, órgano de difusión del Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, el número de delitos se ha más que duplicado en veinte años en México, pasando de 121 mil en 1977 a 252 mil en 1997. En esas dos décadas se han registrado años catastróficos, como el de 1983, en que los delitos crecieron 53 por ciento. Pero nunca se habían presentado cuatro años consecutivos de incrementos delictuosos como desde 1996 a la fecha.

En 1994 hubo más de 162 mil delitos en México (aumento de 18 por ciento con relación al año anterior). En 1995 hubo 218 mil (aumento de 34 por ciento), En 1996 hubo 248 mil delitos (aumento de 13 por ciento). En 1997 hubo 252 mil delitos (aumento de 1.38 por ciento).

Los expertos -quienes quieran que sean en su momento- de la Agenda de Seguridad Pública atribuyen el aumento de los índices delictivos a la corrupción de las corporaciones policíacas ya que el gobierno actual no ha actuado contra las mafias y "hermandades" policíacas que regulan el crimen. Subrayan también el hecho de que el gobierno ha tendido a minimizar el problema, planteándolo como una cuestión técnica o dando respuestas legales sin tocar su meollo político, moral y presupuestal, esto es, el saneamiento radical de los cuerpos policíacos y la construcción de nuevos.

La distribución temporal de los datos delictivos apunta hacia otra causa menos tangible pero decisiva como las anteriores: la erupción de la violencia en el año de 1994, rompió un umbral que no ha sido restaurado. Los magnicidios de Colosio y Ruiz Massieu, ese año; y del Cardenal Posadas, el año anterior, así como la aparición de la violencia política y guerrillera en Chiapas, rasgaron el tejido de Seguridad Pública y echaron sobre el país un mensaje de impunidad y tolerancia a la violencia que sigue produciendo delitos.

Por ese umbral roto siguen saltando los sótanos del crimen a las primeras planas de los periódicos y los temores de la inseguridad, el primer plano de la conciencia ciudadana. Los sótanos han salido a la superficie y sus figuras, siempre siniestras y a la vez magnéticas, crecen hasta ocupar los ojos y la imaginación de todos. Ese, el de la seguridad pública en entredicho y la irrupción de los sótanos a cielo abierto, es el problema político número uno en México, porque se refiere a la esencia del Estado. Medido en relación con su importancia, es también, por desgracia, uno de los menos

atendidos por el gobierno y los ciudadanos. Por ese requisito esencial pueden irse al caño todos los logros de la incipiente democracia.

3.1.3 Reacción ciudadana

La Reacción Ciudadana, ante la terrible sensación de inseguridad pública es posible observarla en el hogar, los centros de trabajo, recreación o transporte; por ser éstos, algunos de los escenarios sociales en los que actualmente es impensable que los actores sociales omitan hablar incesantemente del problema delictivo, de la catastrófica situación que sufre actualmente la sociedad; de los dramáticos sucesos de tal o cual evento delictivo, en el que participaron con el papel protagónico -víctima-, etc., situación provocada no tanto por la magnitud y frecuencia de los eventos delictivos particularmente sufridos -patrimoniales principalmente-, por los interlocutores de estos escenarios, sino por la intervención de los medios. Tal magnitud de mórbida charla en torno a la delincuencia común y sólo esporádicamente hacia la no convencional, como ¿el problema de Seguridad Pública?, no es posible generarla únicamente por la crónica, por brillante o espeluznante de los hechos delictivos experimentados por el narrador, sus familiares, amigos o conocidos, sino, como previamente se ha anotado, preponderantemente por la intervención de los medios: formadores de conciencia.

3.1.4 Reacción Institucional

Este último factor no escapa a la influencia de la desproporcionada imagen de inseguridad pública, integrada por la sociedad a partir de los acontecimientos delictivos reales y la no intervención descortés de los medios, provocando incluso que en la esfera de la administración pública, se esgriman discursos idénticos -en el fondo, más que en la forma- a los externados por la sociedad civil, en los que prevalecen propuestas orientadas preponderantemente hacia la represión, como la única alternativa para enfrentar el problema de la inseguridad pública, identificado éste, sólo con la delincuencia convencional. Como ya se ha anotado, tímidamente a últimas fechas se incluyen referencias a la delincuencia no convencional, sin embargo, la entera contextualización en la que se expresan, dificulta la objetivación en la población, ya sea la aplicación de todo el peso -rigor- de la ley⁸⁴, incremento

⁸⁴ Expresiones como ésta, podrían suponer que la intervención estatal en la aplicación de los contenidos de la legislación penal a eventos específicos está supeditada por la discrecionalidad de los servidores públicos en turno.

- a) El Estado de Derecho: es una limitación a los poderes del Estado a favor de los derechos individuales y por lo tanto, una protección de los mismos y para que exista éste, se requieren las siguientes condiciones, dentro de una democracia liberal:

presupuestal para la adquisición de más y mejor equipo o la instauración de operativos especiales, para combatir la delincuencia. Particularmente respecto a éstos últimos, cuando la sociedad civil sufre en carne propia los estragos de la operación de éste tipo de orientaciones políticas, hace conciencia del peligro que representan este tipo de discursos, por lo que se revela y opone a este tipo de estrategias de políticas públicas por considerar que se están violentando las condiciones que posibilitan la convivencia democrática en un Estado de Derecho.

3.1.5 Impacto económico neoliberal.

Es considera como otro factor que contribuye a la **construcción de la actual imagen de la seguridad pública**, que en el mundo de las actuales decisiones políticas en materia de Seguridad Pública, son eficaces como medio para alcanzar los objetivos de dar seguridad a los individuos y también para valorar si tales políticas son justificables ética y jurídicamente, desde la óptica de las exigencias del **Estado de Derecho Democrático** (respeto y vigencia de los Derechos).

La obligación de respetar y preservar los Derechos Humanos, para enfrentar el **actual problema de Inseguridad Pública**, convirtió a la sociedad, en prisionera y fugitiva de la estrategia política y de la reacción social. La preocupación social, que mayor angustia generó a la colectividad, se vincula estrechamente con el delito, por representar éste, la **problemática más próxima** al sentir de la experiencia ciudadana.

En la Introducción del texto, se expuso el análisis de Rafael Ruiz Harrell,(199...) quien manifiesta: *"Quien se tome el trabajo de hacer dos series, una con los valores del PIB a precios constantes- el Banco de México lo hace anualmente- y otra con los delitos registrados cada año por la Procuraduría General de Justicia del D.F., a partir de 1930, no podrá dejar de advertir que entre las proporciones en que crecen unos y otros hay una relación opuesta y casi constante: cuando uno aumenta, el otro disminuye"*, es decir, **cuando el Producto Interno Bruto aumenta la delincuencia disminuye** y cuando el Producto Interno Bruto disminuye aumenta la delincuencia, por lo que se proponen en consecuencia **políticas sociales compensatorias** para atender la pobreza extrema y disminuir el riesgo de estallidos sociales.

-
- 1) Existencia de una Constitución,
 - 2) División o separación de los poderes del Estado,
 - 3) Control jurisdiccional de la administración y de la legislación,
 - 4) Desconcentración administrativa, control mediante el sufragio y
 - 5) Afirmación de los derechos humanos fundamentales etc.

El estado de derecho se caracteriza, porque transita en la mayoría de los países del mundo bajo éste sistema; demanda la garantía de los derechos de los ciudadanos, frente al autoritarismo del Estado y el respeto y vigencia de los Derechos Humanos y vela por la creación de los instrumentos jurídicos para la tutela y protección de éstos y para llegar a éste, se requiere de cambio de actitudes que se reflejen en sus instituciones; y se realicen reformas constitucionales conforme a derecho.

3.2 Dificultades de la Seguridad Pública

La Seguridad Pública, como problema social, es esencialmente complejo, únicamente en apariencia puede identificársele con el multicitado conflicto -policía delincuencia-.⁸⁵ La candidez de los discursos en este sentido refleja: la ingenuidad aparente de posturas totalitarias dirigidas a promover el Derecho de Estado, en contradicción con el Estado de Derecho, ignorancia de los procesos sociales de la Seguridad Pública o ineptitud. Por ello, es indispensable fomentar la reflexión académica en torno a la seguridad pública y las políticas a ella referidas, pues a pesar de las incursiones realizadas, a pesar la relevancia social de ésta esfera del saber, la escasa incursión académica en la construcción teórica, se ha favorecido sólo una vaga delimitación del complejo conceptual, con las consecuentes limitaciones analíticas que ello conlleva, éste espacio de conocimiento aún contiene innumerables incógnitas, que es necesario despejar, si se desea construir modelos⁸⁶ que permitan una aproximación más precisa a su compleja realidad.

Por ello, el diseño de estrategias de políticas públicas dirigidas a intervenir en situaciones problemáticas inherentes a la seguridad pública, han de representar la operacionalización de los productos de la investigación social,⁸⁷ si la pretensión es enfrentar el problema racionalmente -con posibilidades de éxito-.

⁸⁵ Por ello, incluso desde la etapa inicial de acercamiento a este tipo de circunstancias sociales, se presentan grandes obstáculos que interfieren con cualquier intento serio incluso desde la tradicional perspectiva causal explicativa: descripción, comparación, predicción e intervención- de examinar los problemas sociales inmersos en la Seguridad Pública. Un ejercicio inicial en el que se presentan resultados un ensayo no lineal en el examen de tipo de eventos, se encuentra en: Gorec, Klaus-Dieter, Kala Julio César y Peredo, R. Sandra. Detrás del plano euclidiano: dos ensayos sobre estadística criminal. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Nueva época No. 4 julio de 1992. pp.105-123. Asimismo, una aproximación inicial a la controversia entre perspectivas lineales y dinámicas en torno al examen de eventos sociales de interés para las denominadas ciencias penales se encuentra en: Kala, Julio César. Ruptura de la Linealidad en la Plantación de Estrategias en Política Criminal. Alter. Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho. año 1. No. 2. mayo-agosto de 1997. p.125 y s.

⁸⁶ La construcción de modelos, es una de las tareas esenciales de la ciencia, aún más, la ciencia no es sino la incesante construcción de modelos de los sucesos que acontecen en la realidad.

Los eventos que suceden en el mundo son demasiado complejos para analizarlos -incluso aún sólo para la descripción- para analizarlos en su totalidad, por ello se abstraen -singularizan determinadas variables del complejo en estudios, realizando con ello un modelo idealizado del evento a estudiar, por lo que se sustituye parte del universo en estudio, por un modelo -instrucción hipotética- de estructura análoga, pero más sencilla. Las construcciones científicas, no son más que modelos de la realidad. Rosembleauth, 1975, en Kala, 1994. pág.12.

⁸⁷ Producto de la incursión académica en este campo. González Ruiz, Samuel; López Portillo V. Ernesto y Yañez, José Arturo. op cit. En este ejercicio de investigación, se pone de manifiesto la limitada producción científica especializada, como las restricciones de los abordajes de la seguridad pública, a diferencia de la doctrina extranjera, que dedica vario tomos al respecto. En el texto se explora la

Una primera aproximación es posible distinguirla en el pensamiento de López - Rey (1978)⁸⁸, en este sentido, es conveniente definir las estrategias políticas de seguridad pública "en términos de un análisis operacional continuo del que no se puede esperar una reducción espectacular de la criminalidad, como ingenuamente -lo que demuestra la capacidad analítica de quienes pretender acabar con la criminalidad- lo han manifestado en múltiples ocasiones los actores sociales en la discusión pública, pero sí una reducción razonable respecto a un buen número de delitos".

Asimismo, continúa: *"nadie puede causalmente asegurar que la desaparición o introducción de una determinada sanción penal⁸⁹ tendrá por sí sola el efecto de prevenir o reducir ciertos delitos, por ejemplo el Efecto Decreto: suponer que los problemas sociales se resuelven únicamente a través de la función legislativa. Posiblemente este efecto represente una de las inconsistencias más trascendentes del discurso público"*.⁹⁰

El problema es mucho más complejo. Ya que el delito evidentemente es parte del fenómeno sociopolítico de la criminalidad. Por lo que la planificación ha de conceptualizarse como el conjunto de esfuerzos deliberadamente emprendidos por el gobierno, -por lo común con la participación de otras entidades-, para coordinar lo más racionalmente posible las diversas políticas nacionales a fin de lograr de la forma

integración de la seguridad pública en el sistema político moderno, así como la definición de la seguridad pública -debido a la necesidad de acotar el campo de discusión, y no perderse en la inmensidad de la discusión socio penal-, posteriormente se incursiona en el marco jurídico de la seguridad pública -sin el que es prácticamente imposible explorar este evento social-, para finalizar con un ejercicio de diagnóstico de la seguridad pública en México, acompañado de un estudio comparativo sobre la organización de diversas policías y ministerios públicos en el mundo, la perspectiva de la seguridad pública actual.

Existen otros textos, entre los de más fácil acceso se encuentra uno que si bien, nominalmente no está referido a la Seguridad Pública, en él se exploran tópicos vinculados estrechamente con la seguridad pública: Cruz Torero, Luis Cados. Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos. publicado por Trillas en 1995. En este, se aborda el examen de la Seguridad Pública, a partir de la delimitación conceptual de los fines del Estado. Dentro de la seguridad Pública, se explora el poder de policía, de acuerdo al autor, derivado directamente del poder legislativo, manifestado directamente a través de la ley, con el objeto de limitar el ejercicio de los poderes, particularmente del legislativo. En el examen del estado policía, es posible apreciar una búsqueda teórica con la pretensión de esclarecer su papel y naturaleza, así mismo, se explora sucintamente el contenido del Estado de Derecho y las peculiaridades que permiten distinguir los conflictos de Seguridad Pública, de los de Seguridad Nacional. En este sentido, se resalta que la intervención estatal sólo se presenta en función de la protección de bienes jurídicos, a través de los órganos y las estructuras derivadas de éste, que garanticen la coexistencia social., por ello, el papel de la policía se presenta como el derivado del Estado. En el texto también se ofrece una aproximación al desarrollo histórico de la policía en el país. Mención especial merecen los Derechos humanos, merced a la trascendencia con que se reviste su respeto en los estados que se precien ser democráticos.

⁸⁸ Respecto a la política criminal, que de ninguna manera es ajena a los problemas que enfrenta la Seguridad Pública. López - Rey y Arrojo, A. M. op cit. p. 43 .

⁸⁹ Efecto Decreto.

⁹⁰ Al respecto, véase Kelsen, H. op cit. p.13.

más completa y rápida los fines deseables para el futuro, a su vez afectados por el proceso de transformación que consecuentemente tiene lugar.

La Seguridad Pública, es compleja en extremo y requiere ser analizada desde una perspectiva integral, y no como tradicionalmente sucede, exclusivamente a la luz de la dogmática penal, o la brutal represión policial representada dramáticamente en los tristemente célebres operativos- es inobjetable que el derecho penal representa el papel principal en este drama, sin embargo, también valdría la pena integrar la participación, por ejemplo del constitucional y del administrativo, sin olvidar jamás, que un estado de derecho democrático es el escenario en el que se representa esta obra. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos estatales tendientes a construir escenarios que favorezcan la intervención integral en las diversas facetas de la seguridad pública, no han dado a la fecha los resultados anhelados, debido entre otras circunstancias, a los problemas de consistencia interna⁹¹ del discurso público: sustento de la operación institucional, que obstaculizan el cumplimiento de los objetivos -inherentes- a la seguridad pública.

Delincuencia: Centro de interés⁹² ciudadano de la seguridad pública. Sin lugar a dudas, el problema de seguridad pública, está asociado estrechamente con los problemas sociales provocados por la delincuencia. Sin embargo, como ya se ha anotado, la apocalíptica imagen que la población ha integrado del evento, está dibujada más por el dinamismo generado por la participación iterativa⁹³ de los rubros previamente señalados, que por la relación lineal con el incremento de la frecuencia de denuncias ante la autoridad, debido a que también éste, puede estar referido a la confianza que el ciudadano deposita en la autoridad.

No obstante, el problema delictivo, desde la perspectiva numérica, se puede apreciar -para el Distrito Federal- en la siguiente tabla:

⁹¹ Salvo algunas honrosas excepciones, generalmente se culmina con resultados semejantes a los obtenidos en el desarrollo de ejercicios de transductividad infantil.

⁹² Definido como atractor, como el estado final al que tienden los sistemas, (Navalpotro 1998) por ejemplo: independiente de cual sea el contexto en el que se inicie una discusión sobre seguridad pública, terminará es un conflicto de policía-delincuencia.

⁹³ Repetición constante de un evento.

Tabla 3.

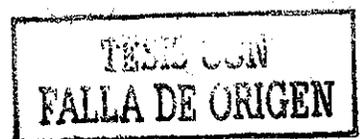
Actividad delictiva (fuero común) registrada en el Distrito Federal durante los dos primeros trimestres de 1998.⁹⁴

Principales denuncias	Trimestre enero - marzo de 1998		Trimestre abril - junio de 1998.		
	Total crudo D.F	Total D.F (tasa/10,000 Habitantes)	total crudo D.F	total D.F. (tasa/10,000 habitantes)	
Robo a transeúnte	9,616	113.27	10,785	127.04	(+)
Robo de vehículo S/V	8,164	96.17	6,554	77.20	(-)
Robo de vehículo C/V	6,474	76.26	4,670	55.01	(-)
Robo a casa habitación.	2,012	23.70	1,962	23.11	(+)
Robo a negocio	4,169	49.11	4,024	47.40	(-)
Lesiones dolosas	5,618	66.17	6,631	78.11	(+)
Robo a repartidor	4,801	56.55	4,504	53.05	(-)
Despojos	655	7.71	612	7.20	(-)
Violación	295	3.51	333	3.92	(+)
Homicidios dolosos.	221	2.60	241	2.83	(+)
TOTAL	42,058	495.41	40,316	474.92	(-)

Durante los períodos, se observa que el comportamiento numérico de las denuncias no es homogéneo. Únicamente la mitad de los rubros manifestó un incremento de frecuencias: robo a transeúnte, robo a casa habitación, lesiones dolosas, violación y homicidios dolosos, sin embargo, no se establece en el informe si la diferencia de puntuación para cada rubro entre los períodos contrastados se encuentra asociada al azar o tal éxito o fracaso de las estrategias de política pública diseñadas para interferir con la dinámica propia del evento.

Por ello, en las siguientes cuatro tablas, se muestra el reporte numérico estratificado por Delegación Política, las dos primeras contienen los datos de 13 rubros de denuncias, la primera de ellas -tabla No.4- contiene los valores absolutos, la siguiente de ellas -tabla No. 5-, presenta la información desde la perspectiva de tasas, con el propósito, al igual que en la tabla anterior, de posibilitar la comparación del evento: denuncias, entre las 16 Delegaciones que integran el Distrito Federal, que por tener distintas poblaciones, la comparación basada en datos crudos no permite identificar la

⁹⁴ Fuente: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.



real magnitud de evento entre ellas; las siguientes dos, contienen los datos del total de denuncias, conforme a tres criterios diferentes de presentar la información, la tabla No.6, presenta valores de denuncias conforme a:

- i) datos crudos,
- ii) tasas por población fija y
- iii) tasas por población flotante.

La siguiente: tabla -No. 7-, presenta las variaciones de riesgo delictivo delegacional, conforme a la información anterior.

La representación numérica contenida en las siguientes dos tablas, correspondiente a la información delictiva registrada oficialmente, permite observar inicialmente tres situaciones, que por lo menos en el ámbito institucional obstaculizan el análisis del evento. Publican reportes de lo que se ha dado por llamar índice delictivo, sin establecer parámetros que permitan identificar la contribución real de los elementos que en conjunto integran esta noción, favorece la generación de opiniones erróneas, infortunadamente la presencia mayoritaria de delitos violentos, ha forzado el establecimiento de los primeros criterios taxonómicos que permiten organizar el producto de la recolección de datos, como en este caso, centrar el interés en las denuncias correspondientes a los delitos de mayor impacto social -patrimoniales, contra la vida e integridad física, y aquéllos considerados genéricamente como violentos-. En segundo lugar, el empleo de diversas estrategias que permitan la comparación de la información colectada, por ejemplo el empleo de tasas o promedio, que permite contrastar puntuaciones crudas entre entidades con poblaciones diferentes, por ejemplo, comparación de la actividad delictiva entre las Delegaciones Políticas que integran el Distrito Federal, que de otro modo, por ejemplo, pretendiendo contrastar el riesgo delictivo delegacional a través de puntuaciones crudas, se integraría una imagen distorsionada de la realidad, debido a que delegaciones con mucha población -fija y flotante- presentaría a su vez, muchas denuncias, lo que en rigor no permite deducir linealmente que éstas sean las de mayor riesgo; sin embargo, debido entre otras circunstancias a la escasa tradición de una cultura del registro, ocasionalmente, se observan el empleo inadecuado de éstas medidas de resumen (Gorenc 1986) por ejemplo, calcular tasas de asalto bancario empleando la población 65-fija o flotante- correspondiente a las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, cuando lo más conveniente sería, en esta lógica, considerar como población para este cálculo, el número de sucursales de cada institución bancaria ⁹⁵.

Situaciones como éstas, contribuyen a distorsionar aún más, la imagen de la seguridad pública, debido a los problemas existentes en las etapas iniciales de los intentos por examinar los escenarios sociales en los que la seguridad pública representa uno de los estelares.

⁹⁵ A menos que se realice un análisis más específico.



Tabla 4.
Delitos denunciados por Delegación
Valores absolutos.

	Transente		Robo de		Lesione		Reparador		Negocio		Robo		Negocio		Despojo		Violación		Homicidio		Casa		Robo		Total
	Vehículo		Dolosas		Dolosas		Dolosas		Dolosas		Dolosas		Dolosas		Dolosas		Dolosas		Doloso		Habitación		Banco		
	cV	SV	cV	SV	cV	SV	cV	SV	cV	SV	cV	SV	cV	SV	cV	SV	cV	SV	cV	SV	cV	SV	cV	SV	
Avano	567	520	218	431	262	132	144	87	50	22	17	12	2	2465											
Oaxtepec	460	355	300	185	264	123	71	58	28	9	11	9	0	1674											
Benito Juárez	1002	977	515	269	191	269	176	190	37	12	7	8	4	3687											
Coyoteacán	453	1088	863	348	155	123	125	101	43	25	16	18	4	3161											
Cuajimalpa	43	37	55	20	18	34	22	14	8	7	4	2	0	269											
Cuautlémec	2185	744	543	821	494	893	249	340	84	32	26	15	8	8244											
Guillermo A. Madrid	1214	1050	975	1053	845	229	202	208	76	42	25	35	1	6055											
Ixtacalco	272	363	417	282	320	71	88	73	21	12	10	6	0	1915											
Iztapalapa	884	1201	1356	844	1048	287	284	202	83	54	35	26	0	8305											
Mexicalena	84	80	42	108	26	27	34	13	21	5	4	3	1	448											
Comitancillo	880	447	481	228	301	229	80	138	24	9	15	10	7	2840											
Huixtla	9	8	10	46	2	13	17	6	9	2	1	1	0	124											
Milpa Alta	72	114	114	116	85	23	50	15	12	7	5	6	0	819											
Tláhuac	331	605	384	231	108	95	139	57	45	17	14	11	0	2016											
Venustiano Carranza	969	412	343	484	572	159	106	65	41	33	18	11	1	3224											
Xochimilco	85	183	77	171	53	34	74	20	52	10	13	10	0	783											
Distrito Federal	9816	8164	6474	6618	4801	2851	1831	1689	685	236	221	161	28	42080											

Corenc. Klaus-Oleer, Herrera, M. E., y Reynaga, J., Manual de Delitos de Investigación, Texto autoadministrables, serie Manuales y cursos del INACIPE No.3, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1986

Tabla 5. Delitos denunciados por Delegación Tasa por 100,000 habitantes

	Transigente		Robo		Lesiones		Repentidor		Robo				Despojo		Homicidio doloso		Robo		Total.
	CV	SV	CV	SV	CV	SV	CV	SV	CV	SV	CV	SV	CV	SV	CV	SV	CV	SV	
Alvaro	82.28	76.81	32.35	63.66	36.70	18.48	21.27	12.85	7.38	3.24	2.51	1.77	26	362.86					
Chetumal	101.06	77.66	65.91	40.64	56	27.02	15.59	13.74	6.37	1.97	2.41	1.87	0	411.74					
Béniño	270.84	264.68	139.20	72.711	51.62	80.82	47.57	51.35	10	3.24	1.	2.16	1.08	986.6					
Júarez	63.32	168.48	101.45	53.40	23.71	18.82	18.12	15.45	6.58	3.82	89	2.44	81	483.7					
Coyacán	35.06	27.03	40.18	14.61	13.15	24.64	16.07	10.22	5.94	5.11	2.44	1.48	0	196.53					
Cuauhtémoc	404.34	137.68	100.46	151.92	91.41	128.24	48.07	62.81	17.39	5.92	2.92	2.77	1.48	1115.47					
Gustavo A. Madero	104.37	83.4	77.44	89.64	75.06	18.19	16.04	16.52	6.03	3.33	4.81	2.76	.07	488.91					
Ixtacalco	64.91	88.63	98.52	67.3	76.37	10.84	16.22	17.42	5.01	2.86	1.88	1.43	0	457.08					
Izapaalapa	52.1	76.78	79.92	46.379	61.82	17.5	15.56	11.90	5.48	3.18	2.38	1.53	0	371.82					
Magdalena Contreras	36.64	37.75	19.62	50.98	12.27	12.74	16.04	8.13	9.81	2.35	2.06	1.41	.47	211.42					
Miguel Hidalgo	236	128.66	131.86	62.56	82.84	65.84	24.99	36.14	6.59	2.46	1.83	2.74	14.82	779.36					
Milpa Alta	11.09	9.88	12.33	56.71	2.46	16.02	20.96	7.38	11.09	2.46	4.11	1.23	0	152.86					
Tláhuac	28.13	44.55	44.55	45.33	33.21	6.68	19.53	5.86	4.68	2.75	2.34	2.34	0	241.89					
Tlalpan	58.9	109.49	85.68	41.80	16.72	17.19	25.15	10.31	8.14	3.07	1.98	1.89	0	365.23					
Venustiano Carranza	205.71	84.83	70.63	95.54	106.52	32.74	21.82	13.36	8.44	6.79	2.26	2.26	2	654.82					
Xochimilco	25.87	49.04	23.17	51.45	15.84	10.23	22.26	6.01	15.64	3	3	3	0	229.6					
Distrito Federal	413.27	96.17	78.28	66.17	66.68	30.40	21.68	18.7	7.71	3.61	2.13	2.13	.32	496.41					

*Respecto al robo bancario, la tasa debió calcularse según el número de sucursales de cada una de las instituciones bancarias.

La modificación de la imagen de riesgo delictivo delegacional observada -al contrastar los datos contenidos- en las dos tablas anteriores, se aprecia más claramente en las siguientes dos tablas, en la No. 6, se observa que la magnitud de riesgo delictivo de las Delegaciones Políticas se encuentra vinculado estrechamente con la población elegida para calcular la tasa, por ejemplo, calcular y contrastar tasa sólo con población flotante, sin ningún referente, puede generar confusión.

Tabla 6.

Actividad delictiva registrada, según tres criterios para presentación de información.

	DELEGACIONES POLITICAS	VALORES ABSOLUTOS	TASA POR 10,000 HABITANTES (POBLACION FIJA)	TASA POR 10,000 HABITANTES (POBLACION FLOTANTE)
1	Alvaro Obregón	2445	362.66	507.65
2	Azcapotzalco	1874	411.74	303.74
3	Benito Juárez	3667	996.6	584.37
4	Coyoacán	3161	483.7	717.57
5	Cuajimalpa	269	196.53	703.12
6	Cuauhtémoc	6244	1115.47	668.08
7	Gustavo A. Madero	6255	488.91	462.49
8	Ixtacalco	1915	457.06	392.14
9	Iztapalapa	6305	371.62	1325.91
10	Magdalena Contreras.	448	211.42	392.83
11	Miguel Hidalgo	2840	779.36	459.39
12	Milpa Alta	124	152.89	604.93
13	Tlahuac	619	241.89	2485.24
14	Tlalpan	2018	365.23	1894.62
15	Venustiano Carranza	3179	654.62	459.7
16	Xochimilco	763	229.6	1440.95
17	Distrito Federal.	42058	495.41	593.8

Tabla 7.

Actividad delictiva registrada presenta el cambio de posición de las Delegaciones respecto a las variaciones en el riesgo delictivo delegacional. De acuerdo a tres criterios para presentación de datos.

	VALORES ABSOLUTOS	TASA 10,000 HABITANTES (POBLACION FLOTANTE).	TASA 10,000 HABITANTES (POBLACION FIJA).
1	Iztapalapa	Cuauhtémoc	Tlahuac
2	Cuauhtémoc	Benito Juárez	Tlalpan
3	Gustavo A. Madero	Miguel Hidalgo	Xochimilco
4	Bénito Juárez	Venustiano Carranza	Iztapalapa
5	Venustiano Carranza	Gustavo A. Madero	Coyoacán
6	Coyoacán	Coyoacán	Cuajimalpa
7	Miguel Hidalgo	Iztacalco	Cuauhtémoc
8	Alvaro Obregón	Azcapotzalco	Milpa Alta
9	Tlalpan	Iztapalapa	Benito Juárez
10	Iztacalco	Tlalpan	Alvaro Obregón
11	Azcapotzalco	Alvaro Obregón	Gustavo A. Madero
12	Xochimilco	Tláhuac	Venustiano Carranza
13	Tláhuac	Xochimilco	Miguel Hidalgo
14	Magdalena Contreras.	Magdalena Contreras.	Magdalena Contreras.
15	Cuajimalpa	Cuajimalpa	Iztacalco
16	Milpa Alta	Milpa Alta	Azcapotzalco

Sin pretender generalizar que la situación delictiva que se vive en el Distrito Federal, es una copia fiel de lo que acontece en el ámbito federal, puesto que las peculiaridades que matizan a este fuero, hacen más dramática la problemática social; no sería aventurado suponer la existencia de similitudes de fondo, en la lucha que tiene que enfrentar el Estado Mexicano en aras de promover las condiciones sociales que posibiliten la tan anhelada Seguridad Pública.

3.3. Responsabilidad del Estado

La seguridad pública como función del estado, es la manifestación efectiva de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, así como la de los intereses y bienes privados, la cual se ha vinculado a la protección de las garantías ciudadanas por parte de las autoridades del gobierno, en el sentido de proporcionar la paz y la seguridad necesarias, para que los ciudadanos puedan ejercer sus garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuyo fin es la vigencia del **Estado de derecho** en la vida cotidiana de éstos.

También esta responsabilidad primigenia de enfrentar el problema de la inseguridad pública, es indudablemente del Estado, como lo expresa Bátiz⁹⁶, siguiendo lo que *"enseñaba el maestro Rafael Preciado Hernández, que la Seguridad es uno de los fines específicos del derecho y agregando a la vez lo planteado por Delos, quien decía que la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos, no serán objeto de ataques violentos y que de llegar a darse éstos, la sociedad le asegurará protección y reparación del daño"*, continúa diciendo Bátiz, *"Este concepto tan elemental de seguridad, es sin embargo, el sustento del aparato estatal. Se justifica la existencia misma de la organización jurídico política de una nación, en la medida en que tal organización proporcione a todos sus integrantes, garantías mínimas de seguridad"*, puntualiza *"El estado no tendría razón de ser, si no garantiza la vida, la integridad corporal, la libertad, la propiedad, la tranquilidad de los integrantes de la sociedad"*.

El Estado Mexicano, ha dispuesto en el artículo 21 de su Carta Magna *"la obligación de velar por la seguridad pública, señalándose el mandato para que todas las instituciones policiales del país se organicen bajo principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, para coordinarse en la materia, dando lugar a la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública"*⁹⁷. Así en el artículo 3 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se encuentra la precisión normativa de lo que ha de identificarse como Seguridad Pública: *"La Seguridad Pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos"*,⁹⁸

Por su parte la Administración Pública Federal actual, recogió en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, las aportaciones de la sociedad, *definiendo los objetivos de: "Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales, que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo..."*⁹⁹, así como *"Crear las condiciones que permitan al estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres órdenes de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del*

⁹⁶ En Bátiz Vázquez, Bernardo. Revista Quórum. Publicación del Instituto de Investigación Legislativa de la Cámara de Diputados. p. 3. Bernardo Bátiz Vazquez, diputado, Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. LVII Legislatura.

⁹⁷ Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. p. 3.

⁹⁸ *Ibidem*. p. 3.

Por su parte, en el quinto párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se asienta que: La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalización y honradez.

⁹⁹ Poder Ejecutivo Federal. *op cit*. p. 3.

*marco legal*¹⁰⁰ y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia¹⁰¹. Así, en el mismo Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, se plasmó que: "Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor"¹⁰²

De esta suerte, "salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos... se alcanzarán mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción¹⁰³ social del delincuente"¹⁰⁴.

En el nuevo Modelo de Seguridad Pública, expuesto en el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, se le concibe integralmente, y comprende". *prevención, la persecución a través del Ministerio Público, la sanción de infracciones y delitos a través de la administración de justicia y la readaptación social.*¹⁰⁵ Debe, en primer término, profesionalizar a los cuerpos de seguridad pública en el país, dotándoles de mejores instrumentos de información y equipamiento. Debe también capacitar a los miembros de las instituciones policiales y obligar

¹⁰⁰ Por ejemplo respecto a la política penitenciario nacional, actualmente regida por lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 18 de la Carta Magna: "Los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente..", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dr. Julio Cesar Kala. p. 3., constituye la operacionalización del discurso clínico criminológico causal explicativo- que si bien, en su momento -inicios de la criminología- representó en mucho, un enfoque novedoso de los fenómenos sociopenales y orientó la discusión especializada -en congruencia con el derecho penal de autor- como la refiere Rodríguez -el momento ejecutivo se ha visto enriquecido con las ideas de la corriente clínica; en una resolución del XII Congreso de la Comisión Penal y Penitenciaria (la Haya, 1950), puede leerse: en la Organización Moderna de la Justicia Penal, es altamente deseable, para servir de base a la fijación de la pena y a los procedimientos de tratamiento penitenciario y de liberación, disponer de una relación, previamente a dictar sentencia, la cual se referirá no solamente a las circunstancias del crimen, sino también a los factores relativos a constitución, a personalidad, a carácter y a los antecedentes sociales y culturales del delincuente (sic). Rodríguez Manzanera Luis. Criminología. p.435., obligan a replantear la política penitenciario, si la intención, por lo menos, es mantener consistencia. Al amparo de un estado democrático, la imposición de un castigo por parte del estado requiere, bajo el paradigma de un Estado civilizado -Estado de derecho, en contraposición con el Derecho de Estado-, comprobar la culpabilidad del autor por el hecho cometido -derecho penal de acto-. Al respecto también, Notas en torno a la política penitenciario contemporánea: Entre el terapismo penitenciario y el derecho penal de acto, Julio César Kala, ponencia presentada en el Congreso Nacional de Derecho Penal, INACIPE, 1998.

¹⁰¹ Poder Ejecutivo Federal. op cit. p. 3.

¹⁰² Ibidem. p. 4.

¹⁰³ Que no es sinónimo de readaptación.

¹⁰⁴ Ibidem. p. 55.

¹⁰⁵ Es necesario subrayar que reinserción y readaptación no son sinónimos. El uso indiscriminado del término, genera en primer lugar una contradicción teórica y favorece la generación de serias confusiones en los operadores del sistema penitenciario nacional.

a que su actuación se rija por principios éticos de legalidad, honestidad y eficacia en el ejercicio de sus obligaciones con la sociedad"¹⁰⁶.

3.4. Respuesta del Estado al problema de la Seguridad Pública

La Procuración de justicia es la función estatal esencial de la Seguridad Pública, claramente plasmado en el discurso legislativo nacional. Al respecto, en el Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000, se le define como: "... una función del Estado que tiene entre sus objetivos: la investigación de los delitos cometidos; la persecución de los delincuentes ante los Tribunales y la imposición de las penas correspondientes; la representación de la sociedad y de los grupos vulnerables en asuntos no sólo del orden penal, sino también en lo civil y lo familiar; la atención a las víctimas u ofendidos por los delitos y la obtención de la indemnización por los daños y perjuicios causados; la realización de estudios en materia de Política Criminal y las Medidas de Prevención del Delito. Todo ello con miras a preservar la Seguridad Pública, dentro de un marco de participación de la comunidad y de un escrupuloso respeto a los derechos humanos y al principio de legalidad"¹⁰⁷. En este sentido, el artículo 21 de la Constitución establece que: "la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél". Asimismo, en el artículo 102 del mismo ordenamiento, se precisa: "Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine".

La responsabilidad del Ministerio Público, en la investigación de delitos, tendiente a la persecución de delincuentes con el propósito de que les imponga una sanción requiere, el amparo de un Estado democrático, comprobar la culpabilidad del autor¹⁰⁸, por el hecho cometido.¹⁰⁹

¹⁰⁶ *Ibidem*. p. 96.

¹⁰⁷ Diario Oficial de la Federación. Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000. Departamento del Distrito Federal. p. 36.

¹⁰⁸ Vidaurri Aréchiga, M. Estudios Jurídico-Penales. pp. 40 y 41.

¹⁰⁹ Por ello, en la investigación inicial, es necesario examinar detenidamente en referencia al caso concreto:

- i) la imputabilidad o capacidad de culpa,
- ii) conocimiento de la antijuridicidad y
- iii) exigibilidad de un comportamiento distinto, debido a que la ausencia de alguno de ellos impide la integración de la culpabilidad, y sin esta noción fundamental de la teoría del delito no hay fundamento para la imposición de una pena debido a que los órdenes sociales calificados como derecho de acuerdo a la Teoría Pura del Derecho son eminentemente coactivos que intentan provocar una determinada

Por ello cabe hacer notar que los *finalistas* tienen interés en una concepción del delito, vinculada a los valores sociales dignos de protección, y sin embargo, los *causalistas* se hallan menos involucrados, por más que sería injusto calificarlos de indiferentes. Ambas posturas se desarrollan teniendo a la vista las leyes penales y que de ellas se extraen los diversos conceptos que analizan con enfoques doctrinales que pretenden ser peculiaridades de cada una de las dos corrientes. También se ocupan de la conducta o acción del sujeto, del tipo, de la antijuridicidad, la culpabilidad y del resultado. Discrepan en la ubicación y alcance de esos y otros elementos.

Dichas corrientes han contribuido para la mejor aplicación del Derecho en la vida real, para entender que las leyes son un mandato legislativo que debe ser cumplido.

En este tenor, y al margen de los problemas fácticos inherentes a la persecución de los delincuentes, respecto a la imposición de penas, en tanto objetivo de la Procuración de Justicia, es conveniente resaltar que *"Como principio rector del Derecho Penal Contemporáneo, se menciona el de responsabilidad por el hecho, que se opone definitivamente a la posibilidad de castigar el modo de ser o el carácter del autor del delito"*.¹¹⁰ Al decir de Wessels, *"el reproche de culpabilidad no se pone en tela de juicio tampoco si se trata del llamado delincuente por convicción que se pone en contra del derecho obligatorio en general y lo infringe a sabiendas, porque cree que sobre la base de sus ideas,"*¹¹¹ morales, religiosas o políticas, su conducta está autorizada o incluso justificada.

También el discurso formal del Estado Mexicano -que día a día lucha por la democracia- presenta inconsistencias internas que pueden obstaculizar la construcción democrática de la sociedad mexicana, por ejemplo, la existente entre la directriz teórica del actual Código Penal para el Distrito Federal,¹¹² con el párrafo segundo del artículo 18 Constitucional.¹¹³ *"Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo*

conducta humana y que en el caso de una conducta opuesta, calificada como delito, prescriben una coacción como consecuencia del delito, es decir, como sanción, por lo tanto, cuando la conducta no se desprenda de la voluntad humana por:

- I) carecer de las suficientes facultades mentales para motivarse racionalmente,
- II) desconocer la prohibición normativa, o
- III) encontrarse en circunstancias fuera del ámbito de exigibilidad, el hecho no puede ser atribuido a título de culpabilidad.

¹¹⁰ Vidauri. op cit. p. 42.

¹¹¹ Wessels, Johannes. Derecho Penal. P. 111. en Vidauri. op cit. p. 52.

¹¹² En materia del fuero común para el Distrito Federal y para toda la República en materia del fuero federal, orientado al derecho penal de acto, única posibilidad actual del derecho penal en los estados democráticos.

¹¹³ Del que se desprende la famosa Ley de Normas Mínimas.

y la educación como medios para la readaptación social del delincuente”, por ello también con los avances de la dogmática contemporánea, se desprende que el Estado Mexicano, ha descuidado la integridad formal de su discurso, a decir de Kelsen, la realidad específica del derecho en cuanto al problema de su positividad.¹¹⁴

Los problemas de consistencia en el plano formal -consistencia interna-, no son los únicos, en el plano fáctico también se presentan -consistencia externa-, es decir, problemas relacionados con la coherencia y congruencia entre teoría y práctica.

Por ello, es importante remarcar la trascendencia que en la práctica jurídica cotidiana representa que el Estado está sujeto al derecho, lo que significa un orden coactivo sólo relativamente centralizado que prevé ciertas garantías típicas para la juridicidad de los actos de aplicación del derecho y para la libertad individual de los sujetos sometidos al derecho,¹¹⁵ debido a que el derecho ante todo, pretende evitar la venganza privada.

Sin embargo, cuando la intolerancia se enmascara con argumentos en favor de una pretendida Seguridad Pública, sustentada en la lucha frontal contra la delincuencia, en los que, el Principio de Legalidad es más un obstáculo, que una garantía para la convivencia social, se están creando paradójicamente las condiciones necesarias para que surja el totalitarismo, con la consecuente ruptura del estado de derecho entendiéndose como la organización social regulada jurídicamente, en la que se establecen límites para proteger al ciudadano y a la población de las arbitrariedades del Poder Público.

Entre los elementos que permiten describir al Estado de Derecho se encuentran:

- 1) Leyes productos de la voluntad mayoritaria,
- 2) Poder sujeto a límites y para su ejercicio dividido en Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial,
- 3) Que la administración actúe según reglas precisas que puedan ser controladas, y
- 4) Que estén garantizadas constitucionalmente las libertades públicas y los derechos del hombre.

El respeto a la legalidad obliga al aparato burocrático nacional a la observancia de la norma en su acción pública y vela por la seguridad jurídica *“Seguridad para no ser interferida en el goce de los demás derechos, sino mediante procedimientos fijados en la ley y ante tribunales legalmente constituidos en los que se respeten los derechos: a ser oídos en*

¹¹⁴ Kelsen *¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?*. p. 15.

¹¹⁵ *Ibidem.* p.15.

defensa, a ser juzgados mediante leyes generales, a no ser enjuiciados con arreglo a leyes retroactivas, a no ser sancionados con penas desproporcionadas, a no ser torturados, a no ser objeto de tratos crueles inhumanos o degradantes". En esta misma dinámica se encuentran los derechos humanos¹¹⁶ democráticos.

Por lo que es necesario resaltar los esfuerzos empeñados en la construcción permanente de un Estado Democrático, al que aspira, y por el que lucha la sociedad mexicana, así, en el ámbito federal, es necesario subrayar la trascendencia de las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 28 de diciembre de 1995. Con estas reformas se modifica la situación jurídica de la Procuraduría General de la República, ya no se encuentra dentro de la administración pública centralizada, el Procurador deja de ser el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, creándose una dependencia específica para ello -cfr. último párrafo del apartado "A" del artículo 102 de la Carta Magna-, y se sustrae al Procurador de la dependencia del Ejecutivo, situación que permite *"iniciar un largo y difícil camino para hacer de la Procuraduría una Institución Autónoma, pues sólo con una Procuraduría plenamente autónoma se garantiza su corresponsabilidad en los asuntos que la involucren como autoridad constitucional"*.¹¹⁷ No obstante que la problemática representó a decir de algunos,¹¹⁸ sólo un mero interés comparado, la polémica centrada en la dualidad jurídica del Procurador General de la República, en tanto titular del ejercicio de la acción penal, y Abogado de la Nación¹¹⁹, suscitada en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, entre Luis Cabrera¹²⁰ y Emilio Portes Gil¹²¹ constituyó durante más de seis décadas -un período muy largo, para ser

¹¹⁶ Procuraduría General de la República. La Protección de los Derechos Humanos. p. 75.

¹¹⁷ Se repite en el pie 31 del capítulo I de la presente tesis.

¹¹⁸ Por ejemplo para Gogoy Rangel Leonel. Procuración de Justicia: Problemas, Retos y Perspectivas. p. 24, -a pesar de que en el mismo párrafo, propone la separación de funciones-, representa una postura simplista de la añeja problemática entre teoría y práctica, que en la esfera del derecho constituye simplemente la diferencia entre el actuar legal o ilegal, situación altamente problemática, máxime cuando se involucre la Administración Pública. Al respecto consúltese a Kelsen. ¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?, op Cit. y Contribuciones a la Teoría Pura del Derecho. de la misma colección. así como el primer capítulo de Gianformaggio. op cit.

¹¹⁹ Problemática resuelta en parte, con las reformas al artículo 102 de la Constitución Federal. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1994.

¹²⁰ Luis Cabrera, consideró que el carácter de Consultor Jurídico del Gobierno que posee el Procurador General de la República, es notoriamente incompatible con las funciones del Ministerio Público propiamente dichas, pues al intervenir en materia de amparo no podría desempeñar el doble papel de defensor de la constitución -véase también al respecto a Letizia Gianformaggio. Estudios sobre Kelsen., y asesor del gobierno, en actos que el mismo Poder Ejecutivo hubiera realizado, precisamente bajo el patrocinio y conforme a la posición del citado Procurador. Fix Zamudio. Op cit. p. 297.

¹²¹ Por su parte el Procurador Portes Gil, defendió la tesis de la unidad de la institución de la cual era titular y sostuvo, en esencia que Luis Cabrera pretendía, en gran parte, volver al sistema contenido en el texto inicial de la Constitución de 1857, que colocaba entre los integrantes de la Suprema Corte a un Fiscal y a un Procurador de la República con funciones distintas y que en la práctica no pudieron realizarse, lo que resultaba perfectamente explicable por la consideración de que, si dentro del sistema constitucional, el Presidente de la República tiene a su cargo y bajo su responsabilidad la realización de intereses públicos,

sólo un mero interés comparado, un tópico de reflexión académica tendiente a explorar la consistencia¹²² de un sector del discurso jurídico mexicano.

3.5. Acción Interinstitucional de la Seguridad Pública

La preocupación por resolver los problemas de Seguridad Pública ha generado múltiples acciones, tanto en la esfera ciudadana, como en la pública. Al respecto de esta última, el despliegue de acciones desarrolladas, particularmente en el ámbito legislativo, destaca por su trascendencia, la publicación el 11 de diciembre de 1995, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta ley se funda en los artículos 21, cuarto párrafo, 73, fracción XXIII, así como en el artículo 115, fracción III inciso b), todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este basamento jurídico, observar las funciones y responsabilidades del Estado en esta materia.

El artículo 21 de la Carta Magna, y sexto de esta Ley, están orientados hacia las instituciones policiales, particularmente porque la estructura operativa de la seguridad pública descansa en éstas, y quizá este sea el punto medular de la seguridad pública, debido a que no existe en la actualidad la suficiente confianza en estas instituciones, pese a los reiterados esfuerzos por modificar esta situación. Asimismo, establece mecanismos que permiten delinear las bases del **Servicio Civil de Carrera de las Instituciones Policiales**. Crea tres Conferencias Nacionales: Procuración de Justicia, Prevención y Readaptación Social y Participación Municipal. Con el propósito optimizar el funcionamiento del Sistema, se crea un secretariado ejecutivo, responsabilizado del sector operativo, básicamente orientado al registro, acopio, almacenamiento, administración, análisis y generación de información relativa a la Seguridad Pública.

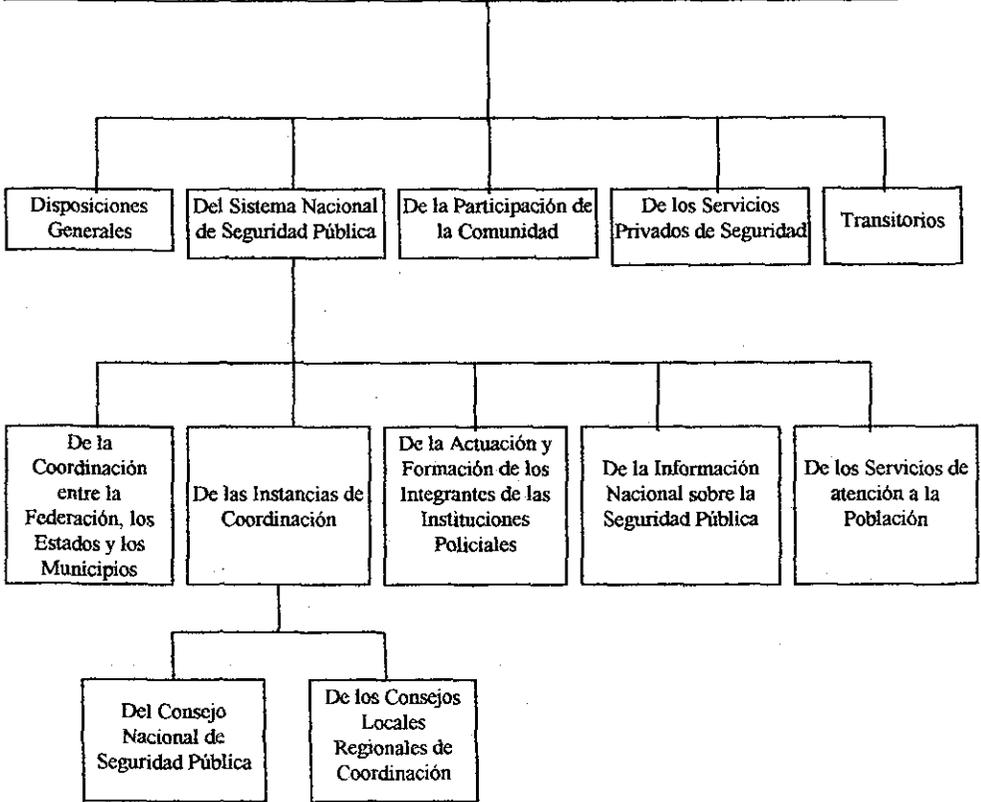
Como se puede apreciar en el siguiente esquema, la Procuración de Justicia, en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, encuentra su máxima expresión en la Conferencia Nacional -una de las tres instancias auxiliares de coordinación- que lleva su nombre, así como en sus comisiones, lo que no obsta para percibir su presencia a lo largo de toda la Ley, como se puede desprender de la estructura de la Ley respectiva, reflejada en el esquema correspondiente que posteriormente se presenta.

En este sentido, el sitio que le corresponde a la procuración de justicia, en la concepción integral de seguridad pública, permite que tanto en la Ley referida, como en el Sistema y en el Consejo respectivos, se perciba claramente.

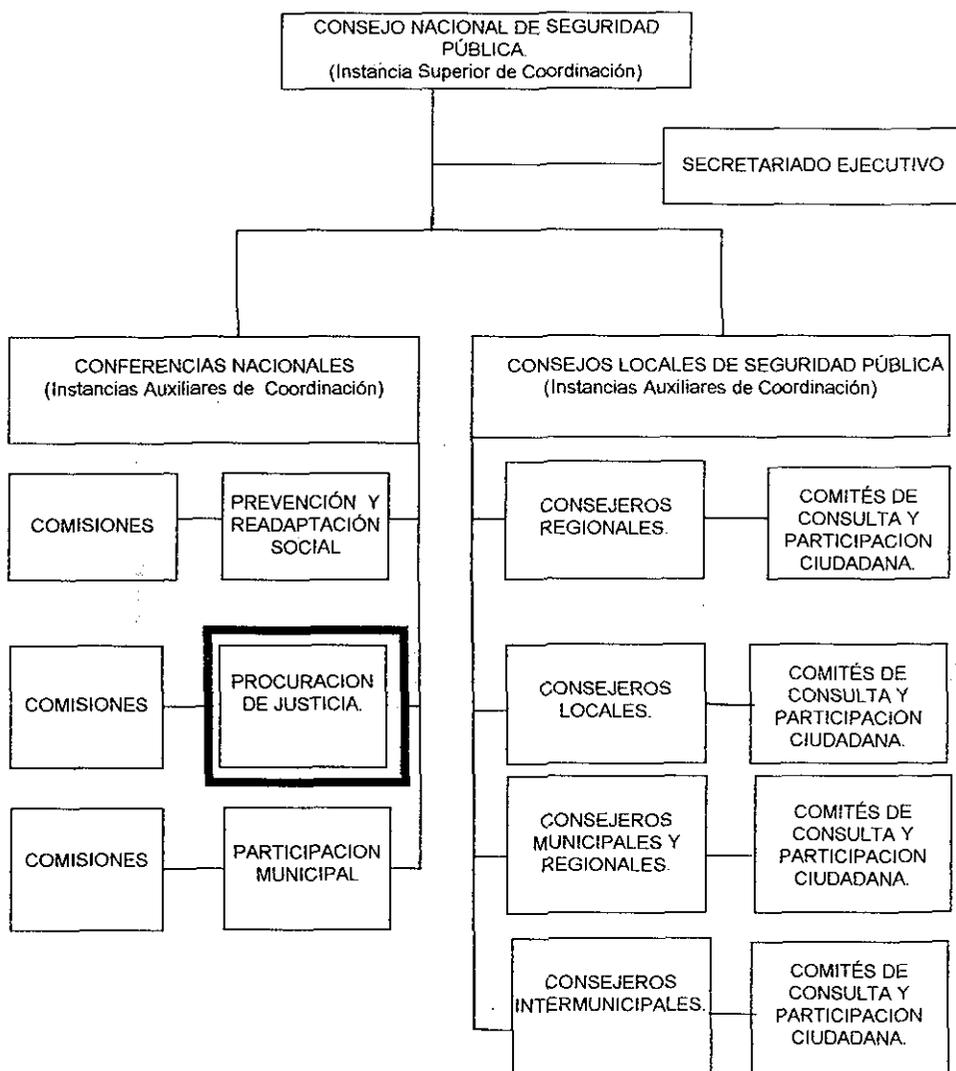
es difícil la creación de un funcionario distinto que sin tener la responsabilidad en la realización de esos intereses tuviera autonomía absoluta para actuar ante los tribunales. *Ibidem.* p. 297 y s.

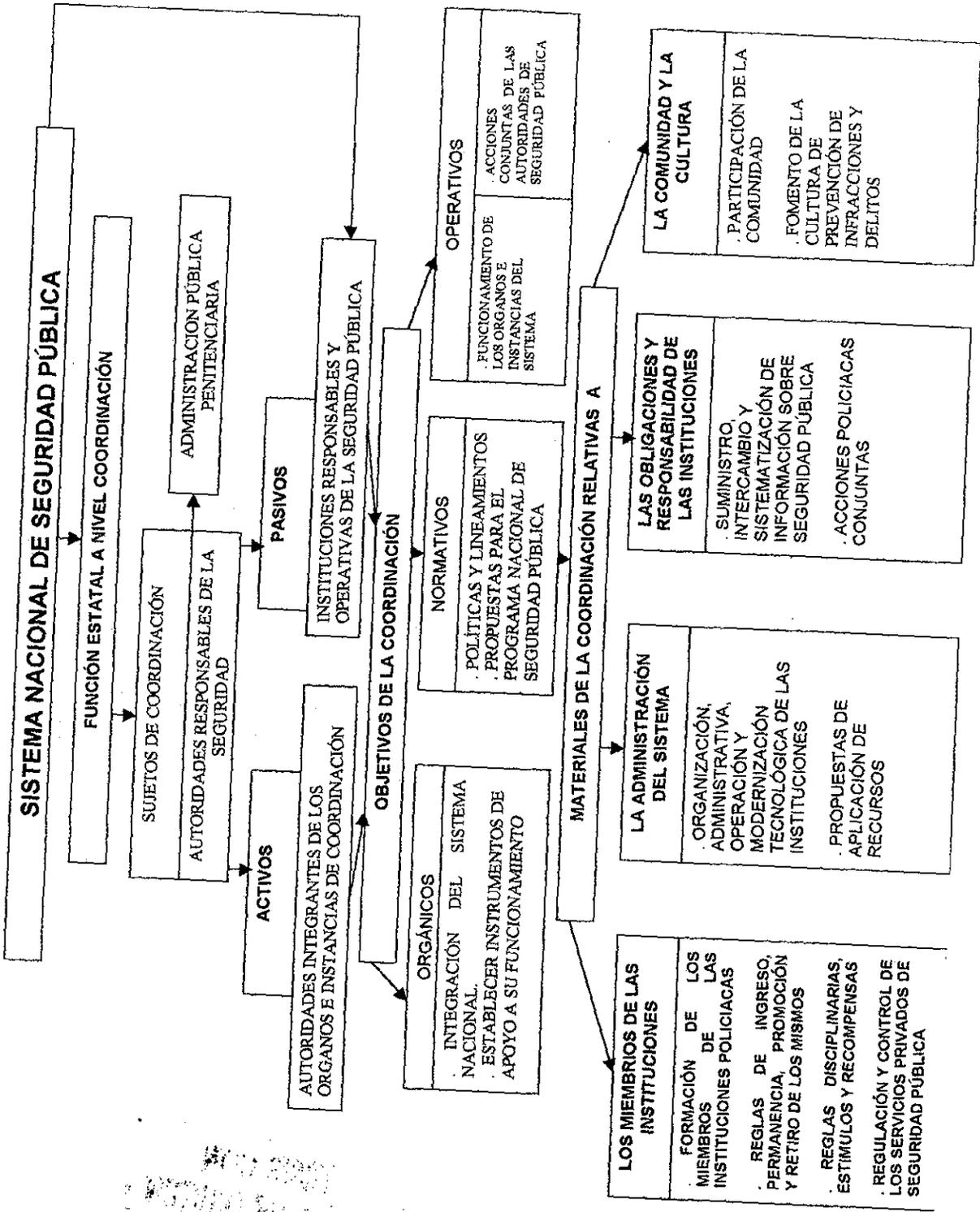
¹²² Evidentemente inconsistente desde la perspectiva de la lógica jurídica.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

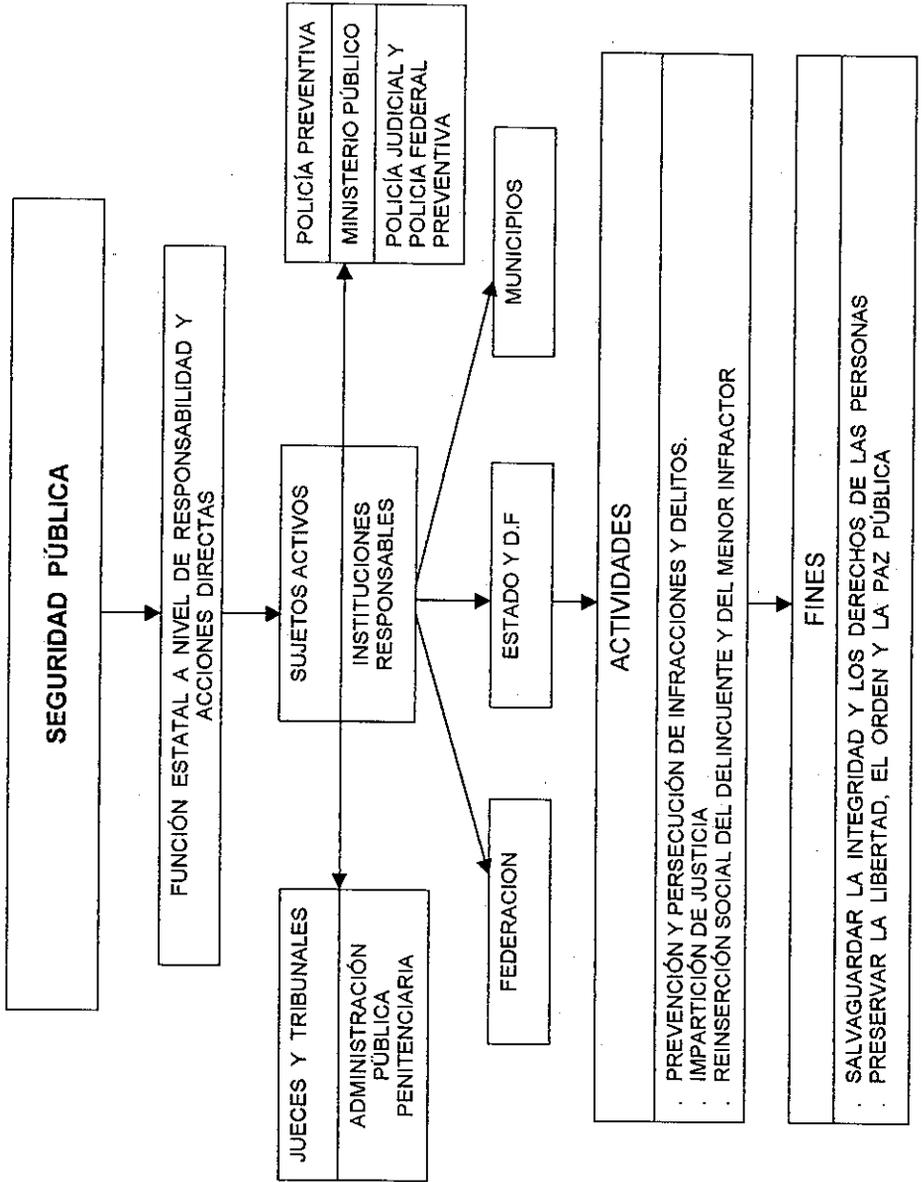


SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.





ESQUEMA GENERAL DE LA ESTRUCTURA, FUNCIONES Y RELACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3.6. Profesionalización de los Servidores Públicos en materia de Seguridad Pública

Entre los propósitos de la nueva cultura de Seguridad Pública, destacan los de Profesionalización de los Servidores Públicos dedicados a labores policiales, sin embargo, en el ámbito de la Procuración de Justicia, también es necesario considerar tanto a los Agentes del Ministerio Público, como a los Peritos, por no incluir la lista de todo el personal que orienta su actividad laboral a la Procuración de Justicia.

Tanto el **Servicio Civil de Carrera**, como los esfuerzos por profesionalizar a los Servidores Públicos, dedicados a la tan delicada tarea de Procurar Justicia, requieren de continuidad, como los que realiza la Procuraduría General de la República, a través del Instituto Nacional de Ciencias Penales, con la formación de profesionistas altamente especializados en maestrías, diplomados y especialidades en distintas áreas, así como con su Instituto de Capacitación, donde día a día se forma el personal que velará por la preservación de la Seguridad Pública, a través de la investigación de los delitos y la persecución de los delincuentes.

En este mismo sentido, el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, ha iniciado un esfuerzo por profesionalizar a la Policía Municipal; con la organización conjunta con la Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP-ACATLÁN) de un curso, conformado por 4 módulos:

- 1.- Seguridad Pública y Control Social.
- 2.- Visiones Criminológicas del Delito y del Delincuente.
- 3.- Bases Generales de la Criminalística.
- 4.- El Informe de Participación en la Investigación de los Hechos.

El curso está proyectado para atender a 300 personas entre cadetes y funcionarios en servicio. En este mismo sentido, se estructuraron ciclos de conferencias dirigidos sólo a mandos de la policía preventiva.

En estos temas, la Dirección General de Seguridad y Transito Municipal y Bomberos del Municipio de Huixquilucan, Estado de México; se ha incorporado a esta experiencia de formación policial, al solicitar que la ENEP-ACATLAN, abra el curso para los cadetes de su academia.

En esta nueva experiencia, se pretende coadyuvar en la profesionalización policial, una esfera del quehacer institucional, a fin de que el Soberano Actual: el ciudadano, cuente con servidores públicos a la altura que exige su reclamo: conveniencia en el marco de un Estado Democrático de Derecho.



Por su parte la Procuraduría General de la República en este sentido, ha desarrollado las siguientes estrategias.

Tabla 8

Cursos -eventos- efectuados durante el trienio 1995-1997 ¹²³ (A)

DESCRIPCIÓN	1995			1996			1997		
	N° DE CURSOS	DURACION	ALUMNOS	N° DE CURSOS	DURACION	ALUMNOS	N° DE CURSO	DURACION	ALUMNOS
INVESTIGACION	1	12 MESES	S/A	4	12 MESES	S/A	3	12 MESES	S/A
FORMACION INICIAL DE AGENTES DE LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL.	1	1910 HORAS	276	1	3011 HORAS	272	1	3746 HORAS	¹²⁴ 367
FORMACION INICIAL DE PERITOS TÉCNICOS EN CRIMINALISTICA.	1	2274 HORAS	234	1	3521 HORAS	64			
CURSO ÁVILA, ESPAÑA.				1	1 AÑO	15			
OTROS CURSOS	2	98 HORAS	72						
ACTUALIZACIÓN	2		59						
	1								
ACTUALIZACION	1								
Y EVALUACION	1								
A DISTANCIA									
ESPECIALIZACION									
DIPLOMADO									
SEMINARIO									

¹²³ Fuente: Nota Evaluatoria del Trienio 1995-1997.

¹²⁴ (11.3% de avance)

Tabla 9

Cursos -eventos- efectuados durante el trienio 1995-1997 (b)

DESCRIPCIÓN	1995			1996			1997		
	N° DE CURSO	DURACION	ALUMNOS	N° DE CURSO	DURACION	ALUMNO	N° DE CURSO	DURACION	ALUMNOS
APOYO LOGISTICO A CURSOS	1	10 HORAS	27						
INFORMATICA	41	820 HORAS	317	4	80 HORAS	19			
CAPACITACION A DOCENTES	11	S/H	119	6	S/H	53	4	65 HORAS	73
CAPACITACION A OTRAS INSTITUCIONES	1 NACIONAL	54 HORAS	40	1 HAITI 1 NACIONAL	80 HORAS S/H	80 53			
CLARIFICACION DE VALORES	1 1	CONTINUO 26 HORAS	3618 260	1	CONTINUO	1623	1	CONTINUO	698
CAPACITACION A DOCENTES				1	S/H				

*Representantes de las Procuradurías Generales de Justicia Estatales

Tabla 10

Cursos -eventos- en el transcurso de 1998.

1995			
Descripción	N. de Cursos	Duración	Alumnos.
Investigadores de delitos Federales	1		350*
	2	104	
Lenguaje corporal	1		30
Identificación de autos de Procedencia ilícita			40
Clasificación de valores	1	continuo	3518
	1	26 horas	280
2da Reunión de interprocuradurias.			

*Aproximadamente

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

3.7. Conclusiones Parciales

PRIMERA.- En la sociedad mexicana se cometen con mucha frecuencia delitos, que lesionan los bienes jurídicos más evidentes, como la vida, el patrimonio, la libertad sexual etc.

SEGUNDA.- Actualmente se ha aumentado la frecuencia y violencia con que se cometen los delitos, y en especial a partir de 1994, se incremento la inseguridad ciudadana que vive actualmente hasta la fecha, la Sociedad Mexicana.

TERCERA.- Los medios de comunicación provocaron climas de inestabilidad e intolerancia, respecto de los acontecimientos que suceden en nuestro país, en relación a la Inseguridad que vivimos los mexicanos hasta la fecha.

CUARTA.- La **intervención de los Medios de Comunicación**, es un factor al que se le puede atribuir responsabilidad en la construcción de la mayoría de imágenes de inseguridad, que aterran a la ciudadanía, debido a la manipulación de la información, que fácilmente suelen traducirse en desinformación, **es decir**, a la intervención de los medios de comunicación, se les ha atribuido la mayor responsabilidad en la construcción de la imagen de inseguridad, que aterra a la ciudadanía, por la manipulación de la información, que realizan los **medios masivos de información**, todo ello, debido a que su función de servir para informar y entretener, se deja de lado y los utilizan como instrumento de control social al servicio del **grupo en el poder**.

QUINTA.- El crecimiento de la violencia y el crimen organizado en México ha propiciado que la conciencia pública de la ciudadanía considere que la mejor solución radical al problema de la Inseguridad, sea la implantación de la Pena de Muerte, es la exigencia de la ciudadanía en la calle, que recogen los medios radiofónicos y televisivos al punto de que las autoridades han cedido en la posibilidad de la pena capital, la cual opinan los expertos es inoperante como muro de contención de los delitos.

SEXTA.- Los expertos de la Agenda de Seguridad Pública, manifiestan que el aumento de los índices delictivos se debe a la **CORRUPCIÓN** de las corporaciones policíacas y que el gobierno actualmente no ha actuado en contra de las mafias y hermandades policíacas que regulan el crimen, y también porque el gobierno minimiza el problema planteándolo como una cuestión técnica o simplemente con respuestas legales, sin tocar su meollo político, moral y presupuestal, es decir, sanear radicalmente los cuerpos policíacos y la construcción de nuevos cuerpos de la policía.

SEPTIMA.- No es posible asegurar que la desaparición o introducción de una determinada sanción penal tendrá por sí sola el efecto de prevenir o reducir ciertos delitos. Los problemas sociales no se resuelven únicamente a través de la función legislativa.

OCTAVA.- La **seguridad pública** es la función del estado, por medio de la cual se manifiesta la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, así como los intereses y bienes privados, para la protección de las garantías ciudadanas por parte de las autoridades del gobierno, en el sentido de proporcionar la paz y la seguridad necesarias a los ciudadanos y que siga vigente el **Estado de derecho** en la vida cotidiana de éstos y en caso de ser violadas sus garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estos puedan hacer valer sus derechos conforme a la ley.

NOVENA.- El **Impacto Económico Neoliberal**, es otro factor que contribuye a la **construcción de la actual imagen que la seguridad pública**, que en el mundo de las actuales decisiones políticas en materia de Seguridad Pública, son eficaces como medio para alcanzar los objetivos de dar seguridad a los individuos y también para valorar si tales políticas son justificables ética y jurídicamente, desde la óptica de las exigencias del **Estado de Derecho Democrático** (respeto y vigencia de los Derechos).

DECIMA.- La Seguridad Pública requiere que sea analizada desde una perspectiva integral y no como tradicionalmente sucede, exclusivamente a la luz de la dogmática penal o represión brutal policial, representada dramáticamente en los tristes operativos policiacos, que se desenvuelven en el Estado de Derecho en que se vive actualmente.

ONCEAVA.- La Seguridad es la garantía dada al individuo, de que su persona, sus bienes y sus derechos, no serán objeto de ataques violentos y en caso de sufrirlos la sociedad le asegura la protección y reparación del daño que sufra, ya que el Estado tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservando las libertades, el orden y la paz pública.

DOCEAVA.- El artículo 21 Constitucional, contempla que el Estado tiene la obligación de velar por la seguridad pública y que las Instituciones policiales del país se organicen bajo principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

TRECEAVA.- El **Servicio Civil de Carrera**, como los esfuerzos por profesionalizar a los Servidores Públicos, dedicados a la tarea de Procurar Justicia, requieren de continuidad, como los que realiza la Procuraduría General de la República, a través del Instituto de Educación Superior, con la formación de profesionistas especializados en maestrías, diplomados y especialidades en distintas áreas, así como con su Instituto de Capacitación, en donde se forma al personal para que vele por la Seguridad Pública e investigue la comisión de los delitos y realicen la persecución de los delincuentes, todo ello con el fin de que el ciudadano actual se encuentre en un Estado Democrático de Derecho, como resultado de profesionalización a la Policía.

CAPÍTULO CUARTO

MODELO DE DISEÑO, PLANEACIÓN, GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO:

4.1 La Política Criminal Durante el Periodo 1993-1999, respecto de la Seguridad Pública en México.

La aplicación del **Modelo Económico Neoliberal**, ha tenido un altísimo precio para nuestro país, no solo en el ámbito económico, sino también en los órdenes político y social. Durante veinte años aproximadamente, este modelo económico ha mostrado sus graves limitaciones, golpeando severamente a los segmentos menos favorecidos de la sociedad. **La crisis económica de finales de 1994**, su principal consecuencia ha sido la de provocar cambios radicales en la estructura social, reflejados en un proceso acelerado y brutal de concentración de la riqueza, incremento de las desigualdades sociales, incertidumbre de la estabilidad laboral, pérdida de las expectativas de movilidad social y el aumento del desempleo. Los efectos más graves de dicho modelo se vinculan con retroceso en las condiciones de vida de la población, crecimiento de la marginación, de la pobreza y de la exclusión social.

Este modelo, ha demostrado no solo una enorme capacidad para acentuar las diferencias sociales, fomentar la exclusión social y venerar pobreza, sino, muy especialmente, un enorme potencial de destrucción del tejido social, al intensificar las formas de conflictividad social, dando como consecuencia que el grupo gobernante trate de autoprotegerse de la potencial peligrosidad de una masa creciente de ciudadanos inconformes, empobrecidos y marginados. Ante las condiciones de descontento social y la creciente organización de la sociedad civil para luchar por sus derechos, iniciando acciones de resistencia civil orientadas a detener los daños causados por la política económica, el grupo en el poder esta consciente de la urgente necesidad de evitar la subversión popular, **antes de que la miseria y la desesperación obliguen a los mexicanos a elegir el camino de la violencia.**

La política criminal trata de evitar esa pobreza urbana en estallido social, es decir, que aquellos que han podido concentrar la riqueza puedan sobrevivir con seguridad en un mundo de miserables. Se trata de un ejercicio del control social en el que el **poder** se preocupa ya no solamente de negar o reprimir realidades, sino principalmente de producirlas.

A partir de un poder que produce realidades, discursos de verdad, prácticas determinadas y objetivaciones específicas. En este aspecto, es indudable que una de las instancias que dispone de mayores recursos para la construcción de realidades y discursos de verdad son los medios masivos de comunicación, y, de manera específica la televisión, como anteriormente se ha expuesto. Estos pueden ser considerados como uno de los instrumentos de mediación más poderosos al servicio de los grupos dominantes, es decir, son entendidos como un sistema estructurado-estructurante capaz de intervenir en la creación de visiones del mundo, que al actuar dentro de la complejidad de los procesos sociales de significación y construcción de sentido, por medio de los cuales el imaginario colectivo ordena, recodifica, reelabora y absorbe los mensajes que le son transmitidos.

La estrategia de control social diseñada por los grupos de poder para la conservación y reproducción del sistema de dominación, ha estado muy estrechamente relacionada con la campaña de **inseguridad ciudadana** promovida por los medios masivos de comunicación (control social informal), que ha creado los espacios necesarios para articular el discurso constitutivo del control social formal. Lo cual parece responder a una estrategia de control duro apoyada por un derecho penal fuerte y autoritario que garantice, mediante la intimidación y el retorno al sistema punitivo-retributivo, totalitario el mantenimiento del orden social que el mismo estado ha sido incapaz de alcanzar por otros medios.

La cuestión de la inseguridad y la delincuencia parece formar parte de una estrategia política que persigue un doble **objetivo**: **1)** por un lado canalizar hacia este terreno las preocupaciones de los ciudadanos, como el desempleo, la crisis económica y la corrupción. Y, **2)** por otra parte, legitimar y justificar una política criminal represiva, focalizada en los sectores vulnerables; particularmente entre jóvenes, pobres, desempleados, con algún grado de desviación social; que al imputárseles algún acto de violencia callejera, se constituyen en el chivo expiatorio propicio para cumplir la promesa de campaña por **mayores cuotas de seguridad pública**. Estrategias y políticas que, por supuesto, también se formulan para amedrentar a eventuales desviados y disidentes¹²⁵.

Para el Estado el aumento de la criminalidad no es un problema de políticas económicas y sociales, sino que es un problema de **orden público** y de inseguridad social, que hay que resolver mediante el uso de otra violencia de aparente signo contrario: **la acción policial y la legislación represiva**.

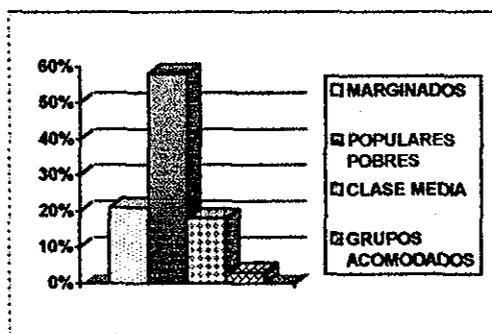
a) La agudización de la crisis económica.

Durante el sexto y último Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari que fue presentado en diciembre de 1994, se dio a conocer **¡la inobjetable consolidación del crecimiento económico!**, que se había logrado en México, no obstante, tres meses más tarde nuestro país entró en la peor crisis económica de la historia. El PIB (Producto Interno Bruto) cayó al 6.9%, el ingreso percapita y descendía al 8.6%, -el mayor en toda América Latina-, la inflación creció 51.97%, -siete veces más que en 1994-, miles de empresas agrícolas, industriales y comerciales quedaron endeudadas con la banca, al borde de la quiebra, la tasa de desempleo abierto descendió al 7.61%, el salario real cayó a menos de un tercio- el mercado interno se contrajo drásticamente, etc.

¹²⁵ Teoría del Etiquetamiento. Véase Álvarez Gómez, Ana Josefina. Antología. Criminología (compilación). pp. 345 y s.

Esta crisis no fue consecuencia, como muchos han afirmado, de los **errores aislados**; es una clara expresión de la dinámica del sistema capitalista¹²⁶, (es decir con base en un desenvolvimiento dialéctico a base de una serie de períodos de crisis y auge). En el marco de la economía mexicana, esta crisis económica forma parte de un proceso cíclico sexenal que se ha venido repitiendo al término de cada sexenio, y del cual el final del sexenio salinista fue la expresión de la verdadera debacle del modelo adoptado. La crisis económica de finales de 1994 es, pues, un problema que concierne a la implementación de un **Modelo Económico**, que interrumpió la lógica del desarrollo nacional, haciéndonos caer en el esquema de los intereses extranjeros, aliados del capital financiero internacional. El costo social más alto fue el aumento de la pobreza, miseria y marginación de importantes sectores de la población.

GRAFICA 3.



Como puede observarse, los grupos considerados como marginados y populares pobres representan el 21% y 58%, respectivamente, lo que representa el 79% de la población total que habita el Distrito Federal, mientras que solo el 3% representa a los grupos acomodados. Con tan sólo el 18%, la clase media ha sido prácticamente desplazada por los grupos marginados, lo que nos indica que la población se ha ido proletarizando. Se podría concluir que si el desempleo es la muestra más palpable de la crisis, es también

¹²⁶ Para ilustrar el incremento de la pobreza en el Distrito Federal, baste considerar un análisis sobre la estructura social de la ciudad capital, patrocinado por el Consejo Nacional de Población en el que se señala que "la ciudad enfrenta un aumento desmedido de la desigualdad y la pobreza de un sector de miseria mayor a la quinta parte de la población capitalina". Otro sector que se podría denominar proletariado pobre, constituye el 60%; y una quinta parte de sus habitantes formado por clases medias con limitados grupos altamente acomodados, no mayor del 3%. De ser correctas las apreciaciones anteriores, se estaría refiriendo que la Ciudad de México, tiene aproximadamente seis millones de personas que viven en la pobreza, de las cuáles un millón sobreviven en la línea de la pobreza extrema. El cuadro siguiente ilustra la distribución de la población en el Distrito Federal.

la antesala de la pobreza¹²⁷; y la generación de un ejército inimaginable de chivos expiatorios.

Genéricamente es factible aceptar que la consecuencia principal de la implementación de las políticas neoliberales no sólo ha sido la inequitativa repartición de la riqueza, sino, también por el crecimiento de los amplios sectores urbanos en condiciones de marginación y pobreza. Sectores que han sido olvidados por el poder y sólo tomados en cuenta en tiempos electorales para la compra del voto. Se trata también de los marginados, indigentes y vendedores que hay en los semáforos que salen a la calle todos los días en busca de lo mínimo para comer. Todos ellos son los actores de la crisis. La más viva expresión del crecimiento de la pobreza, del desempleo y de la exclusión hay a la vista de todos en las calles, puentes, camellones y banquetas, ellos todos, blanco del modelo económico en cuestión.

También en el orbe la globalización económica ha traído consigo la globalización jurídica, han abierto sus estructuras legislativas al exterior, contando con instituciones constitucionales, normativas y operacionales similares, para que siendo conocidas por los demás países comprometidos, se agilicen los trámites, y si se logran los objetivos comunes de un control social internacional y se homogeneicen las jurisdicciones y las competencias de las sanciones.

En México, el primero de enero de 1994, la sociedad mexicana conoció la existencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional conformado por Tzeltales, Tzotziles, Tojolabales y otras poblaciones indígenas del estado de Chiapas, quienes optaron por la guerra de guerrillas contra el gobierno del Partido Revolucionario Institucional para liberarse de la servidumbre, de la que no han podido redimirse¹²⁸.

Las relaciones de dominación crean una particular interacción humana y condicionan la forma de creación y aplicación de las leyes, de tal manera que el ordenamiento jurídico pueda contener formalmente una amplio número de garantías para la protección de los ciudadanos ante los abusos del poder, sin embargo, la realidad que viven muchos grupos marginales -indígenas principalmente- demuestra todo lo contrario.

¹²⁷ Esta crisis -1994-, también demostró lo inequitativa que se encuentra repartida la riqueza en México, la cual se encuentra entre las más desproporcionadas de todo el mundo, según un estudio del Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM, basado en información del INEGI, el 10 por ciento de los ricos posee el 41 por ciento de la riqueza del país, mientras la mitad de la población recibe sólo el 16.1 por ciento del ingreso nacional. Según dicho análisis, la riqueza total acumulada por los 15 mexicanos más ricos (25 mil 600 millones de dólares), equivale al 9% del PIB estimado para 1996. Es decir, que mientras la gran mayoría de mexicanos padece por el desempleo, la pobreza extrema y la pérdida del poder adquisitivo de sus ingresos, en el polo opuesto, y como producto de la política económica neoliberal, un reducido número de multimillonarios han incrementado escandalosamente sus fortunas personales, fundando su riqueza en la miseria de millones de mexicanos.

¹²⁸ No obstante otros varios levantamientos que han realizado durante la historia, en las llamadas de época colonial, independiente y republicana.

Aunque la reacción social por abusos, obligue al Poder Ejecutivo a hacer reformas y cambios en los órdenes jurídicos, los resultados continúan siendo los mismos, porque se modifica la ley, pero la realidad social, permanece inalterable, tal vez porque ha sido construida de manera verticalmente en concordancia con lógica de la relación Señor-servidor.

Tal situación perdurara hasta que el mexicano nuevamente, perdiendo su temor y traduciéndolo en negatividad con respecto a los dominadores logre la autonomía y la conciencia de sí, y en la confrontación, alcance el reconocimiento verdadero de su ser en sí y para sí.

En este tenor se han confundido los discursos en torno a los comúnmente llamados hechos delictivos. Por ejemplo: se ha tratado de asociar al movimiento Zapatista, con un grupo de malhechores. Sin embargo, los acuerdos de San Andrés Laraiza parecen apuntar hacia otro lado, sólo faltaría que en el Colmo de la incongruencia, se definiera esto como un problema de Seguridad Pública.

Por otro lado, la Seguridad Pública, se ha tratado de definir enmascaradamente, como un problema de Seguridad Pública Nacional, sino como explicar la intervención del ejercito en estos conflictos?

Tal escenario, obliga a reconocer que el problema de Seguridad Pública es en esencia complejo y sólo en apariencia puede describirse como un conflicto entre instituciones policiales y delincuencia. Por ello el reconocimiento de que para atender la demanda ciudadana de Seguridad Pública, y que resulta ésta indispensable enfrentar el problema social de manera integral, tal vez permita aproximarse al porqué, el Estado Mexicano ha asumido a *"la Seguridad Pública como función del Estado Mexicano, teniendo por finalidad salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, el orden y la paz públicos"*. Por lo tanto, *"la Seguridad Pública es un derecho colectivo y debe verse como factor para lograr el bienestar de la ciudadanía, partiendo de una concepción más amplia de la Seguridad Pública, que la considere como producto de mejores condiciones de vida para la población"*.

4.2. La Estadística ante la Inseguridad

La estadística ha sido considerada una de las herramientas más comunes de la ciencia, no obstante, su consistencia esta estrechamente vinculada con la calidad de los datos y la consistencia de la operalización que se realice.

La estadística oficial, sobre la que se pretende interpretar la criminalidad, obliga a abordar el tema en cuestión, desde diversas orientaciones, entre ellas, la perspectiva

empírica, que permite la integración de imágenes numéricas a partir de los datos con referente fáctico.

En las ciencias penales parece ser que la estadística matemáticas aplicadas - no ha hecho blanco preciso, puesto que el impacto logrado no ha mostrado las bondades que ofrece el empleo de la estadística robusta-, que facilita la toma de decisiones racionales ante situaciones de inseguridad, así como planear preguntas complejas: verbigracia, el comportamiento de la delincuencia (Kala, Gorenc, Ramírez y Rodríguez, 1991).

La investigación presenta serios defectos, frecuentemente los datos son pobres, no han sido deseables las estrategias específicas o no son conocidas por los científicos sociales que se abocan al análisis de los fenómenos delictivos, debido probablemente a las limitaciones que en los métodos de investigación encuentran por la considerable - aparente- dificultad para la interpretación de datos. Para ello, tal vez la investigación empírica ha jugado un papel muy limitado en el desarrollo conceptual de la criminología y de la gestión en Seguridad Pública¹²⁹.

En este contexto, las preguntas que inicialmente se desprenden de la incursión de la estadística en el campo de la política de seguridad pública, pueden traducirse como:

¿Qué acciones de política pública han modificado el comportamiento de la actividad delictiva en forma significativa?,

¿Cuál será el comportamiento del fenómeno en el futuro -a partir de la modificación del medio? y

¿Qué acciones políticas de prevención han influido en la aparición del evento delictivo? .

Es necesario subrayar que el empleo de la estadística -robusta-, permite realizar un acercamiento comprensivo de la actividad delictiva: descubre la posible relación entre las variables incluidas y facilita la toma de decisiones -políticas- ante situaciones problemáticas y de inseguridad -actividad delictiva.

La planificación de la política criminal es factible definirla en términos de un análisis operacional continuo, del que no se puede esperar una reducción espectacular de la criminalidad, pero sí una reducción razonable respecto a un buen número de delitos. La política criminal es una parte de la política general, por lo tanto, es una consideración socio-política.

Así mismo, el autor, opina respecto al análisis de la política criminal: *"Por criminal ha de entenderse la criminalidad en la extensión antes dicha y entraña la consideración de la criminalidad el delincuente y la víctima"*. En un enfoque científico de política criminal se entiende ésta, sistemáticamente como la exposición ordenada de las estrategias tácticas

¹²⁹ Por lo menos en nuestro país.

y medidas sociales para la consecución del óptimo control del crimen. Las llamadas políticas penitenciarias, policiales y otras, deben tomarse como aspectos de la criminalidad. La tesis de la llamada profilaxis criminal debe abandonarse pese a la pretendida distinción entre pena y medida de seguridad y los respectivos recipientes de una y otra.

No se puede casualmente asegurar que la desaparición o introducción de una determinada sanción penal tendrá por sí sola el efecto de prevenir o reducir ciertos delitos. El problema es mucho más complejo¹³⁰, puesto que el delito evidentemente es parte del fenómeno sociopolítico de la criminalidad en el que la condición humana no juega el papel más importante (López-Rey, 1978).

4.3. Modelo de acercamiento a la Seguridad Pública del país

En este contexto, el éxito de las intervenciones realizadas en los sucesos que ocurren en la realidad, está en función de la congruencia existente entre la estructura del modelo desarrollado y las peculiaridades del segmento de la realidad que pretende representar. El proceso de construcción de representaciones cada vez más cercanas a la realidad, es lento y arduo, máxime cuando el objeto de estudio está definido por la complejidad del espectro conductual humano vinculado a la construcción social de la Seguridad Pública.

Con el propósito de contrarrestar los impactos de la escasa tradición de registro y análisis en el diseño de políticas públicas, el discurso oficial ha resaltado, por lo menos en dos documentos, la relevancia de la perspectiva fáctica en el examen de la realidad. En la actualidad, la Seguridad Pública, como necesidad urbana, agrupa a un sector importante de los reclamos sociales, entre los que destacan los relacionados con la Procuración de Justicia, que como función de Estado tiene entre sus objetivos: *"...La Investigación de los delitos cometidos; la persecución de los delincuentes ante los Tribunales y la imposición de penas correspondientes, la representación de la sociedad y de los grupos vulnerables en asuntos no sólo del orden penal, sino también del orden civil y de lo familiar; la atención a las víctimas u ofendidos por los delitos y la obtención de la indemnización por los daños y perjuicios causados; la realización de estudios en materia de Política Criminal y la aplicación de medidas de prevención del delito. Todo ello con miras a preservar la Seguridad Pública dentro de un marco de participación de la comunidad y de un escrupuloso respeto a los derechos humanos y al principio de legalidad"*.

¹³⁰ El mejor aspecto teórico, es aquél que presente capacidad de generalizar la explicación de la delincuencia y de que existe una limitación en las posibilidades de conocimiento en el ser humano, no es posible desarrollar una teoría de la criminalidad que sea completa y verdadera.

También se pretende orientar el desarrollo de un modelo racional que guíe la gestión en seguridad pública, desde las perspectivas analíticas que mejor describan la realidad fáctica del evento delictivo.

La preservación de la Seguridad Pública, requiere del análisis de los factores que le dan vida social e institucional, con el propósito de identificar las limitaciones para corregirlas y fortalecer los aciertos. Para ello, el examen minucioso de los factores asociados a la compleja problemática de Seguridad Pública, resulta imprescindible, puesto que únicamente a partir del análisis de la realidad será factible diseñar estrategias políticas acordes a la dinámica que caracterizan a estos problemas.

La estadística, como conjunto de procedimientos analíticos de la investigación empírica, resalta como estrategia adecuada para incursionar en el análisis de los factores asociados a la problemática de la Seguridad Pública.

La preocupación por resolver los problemas de Seguridad Pública, ha generado múltiples acciones, en la esfera ciudadana y en la institucional. Al respecto cabe mencionar el despliegue de acciones desarrolladas entre ellas, en el ámbito legislativo, con la publicación de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (1995). En ella, se regulan entre otros aspectos, los vinculados a la Seguridad Pública, las directrices que han de normar el proceso que se inicia con el acopio de información y culmina con el diseño de estrategias políticas tendientes a preservar la Seguridad Pública.

La normatividad que sustenta la operacionalización de la directriz que rige la Estadística de Seguridad Pública, se encuentra plasmada en los artículos 38, 39 y 40 de la Ley General referida.¹³¹

La importancia de la **sistematización**, radica en la posibilidad de sentar las bases para iniciar la tan necesaria cultura de registro, sin la que es prácticamente imposible iniciar cualquier intento de describir la problemática en la que se encuentra inmersa la Seguridad Pública. Es asimismo importante destacar que se generará la posibilidad de contar con un marco conceptual homogéneo que permitirá examinar la realidad a partir de datos pertenecientes a la misma categoría conceptual. Con ello, podrán evitarse algunos problemas implícitos en los intentos por comparar información. Si bien pertenece a la Seguridad Pública la estratificación llevada a cabo por las diversas Instituciones

¹³¹ El artículo 38, está dirigido a la regulación de los instrumentos para el acopio de datos, los aspectos a examinar, los ámbitos en que se realizarán los ejercicios estadísticos, así como los propósitos de los mismos.

El artículo 39, establece las directrices generales de coordinación interinstitucional, respecto a la recepción de la información requerida.

Finalmente, el artículo 40, está dirigido a la sistematización de la información relativa a la problemática de la Seguridad Pública.

El contenido de estos tres artículos posibilitan delinear los objetivos de la estadística de Seguridad Pública dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en este capítulo ya se había indicado y que a continuación se analizará.

involucradas en la generación de información, dificulta enormemente la realización de ejercicios analíticos serios, verbigracia, los intentos por comparar número de averiguaciones previas y éstas con el número de procesados, etc.

De igual manera posibilita la construcción de medidas que permitan comparar información valiosa entre entidades con diferencias en la magnitud de los fenómenos observados, por ejemplo, el empleo de tasas, que permitan contrastar fenómenos en poblaciones con distintos valores respecto al fenómeno observado.

Acerca del análisis de la **Incidencia Delictiva** será posible, con la información captada, para identificar los perfiles delictivos de las entidades, regiones y municipios que integran el territorio nacional, tan finos, como el nivel de estratificación empleado en el registro de información lo permita. Asimismo, permitirá la construcción de imágenes más nítidas de la realidad delictiva del país debido, entre otros aspectos, a que se deben detectar los bienes jurídicos afectados por la delincuencia, así como la modalidad con que son lesionados.

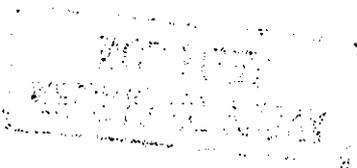
El análisis de la problemática de Seguridad Pública en los tres niveles de gobierno permitirá observar en su conjunto la dinámica en la que se desenvuelve este suceso y que posibilite la inclusión de datos ricos en información que hasta la fecha no se han valorado debidamente, entre los que se encuentran, por ejemplo, los referidos a las faltas administrativas, personal y condiciones laborales del poder judicial, etc.

En Seguridad Pública, cumpliendo los requisitos mínimos de información estadística, el objetivo está referido a las necesidades de investigación en la que es imprescindible conocer (probar) la relación existente entre variables y el posible impacto de éstas o su combinación, en el desempeño del evento en análisis. Por esto, los productos esperados del análisis estadístico están estrechamente vinculados al empleo de pruebas estadísticas, debido a que sólo así es posible descubrir la información oculta tras los números.

Al incursionar en el campo de la política de Seguridad Pública el binomio investigación-estadística, permite evaluar la información desde la perspectiva de los modelos estocásticos (probabilidad), se descubre la posible relación entre las variables asociadas a la problemática examinada, y se apoya con ello la toma de decisiones (políticas) ante situaciones de incertidumbre. Esta perspectiva analítica, se presenta como estrategia adecuada para orientar el examen de la información de Seguridad Pública.

Las estrategias políticas en términos generales son operaciones de construcción teórica, por ello, es necesario evaluar también las plataformas conceptuales que pretenden explicar el problema de la Seguridad Pública.

En este esquema de Seguridad Pública, sólo el desarrollo de modelos formales y reales, generados a partir de la investigación científica, permitirá enfrentar racionalmente el problema de Seguridad Pública.



El análisis de la política pública merece la mayor de las atenciones, es decir, encuadrar la problemática particular de la Procuración de Justicia, con el propósito de construir los escenarios que permitan atender los reclamos sociales, en los que sin abandonar la reflexión teórica -única posibilidad de resolver problemas sociales-, permita atacar el problema social de seguridad pública.

LA ESTRUCTURA DEL MODELO DE SEGURIDAD PUBLICA ESTÁ CONFORMADA POR TRES ELEMENTOS:

Un posible modelo podría presentar la siguiente estructura:

1. **Problema.** Caracterizado por la objetivación de la situación conflictiva que origina el ejercicio de investigación.

2. **Necesidades.** Relativas a los referentes requeridos para enmarcar el problema y establecer las directrices analíticas, divididas en tres grupos:

a) Materiales. En este caso descritas por los artículos 38, 39 y 40 Sección Tercera: De la Estadística de Seguridad Pública, Capítulo IV: De la información nacional sobre Seguridad Pública, del Título Segundo: Del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

b) Formales. Integradas por el concurso de cuatro grandes plataformas teóricas:

- Sustrato conceptual, que permite identificar la magnitud de los diversos objetos de análisis que constituyen la Seguridad Pública, a partir de categorías como: jurídicas, criminológicas, criminalísticas, policiales y filosóficas, sin descuidar el concurso de otras ramas de conocimiento, como ciencias de la educación, ciencia política, etc.

- Orientación gnoseológica, de los ensayos parciales para acercarse a la realidad.

- Informática, y

- Directriz analítica, que permite evaluar la generación de la información necesaria para tratar de satisfacer las necesidades reales de Seguridad Pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tal modelo conceptual, tendría los siguientes objetivos :

c) Objetivos. Identificación de los grandes propósitos:

- Sistematizar la información relevante de servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistema penitenciario nacional, tratamiento de menores, factores asociados a la seguridad pública.
- Analizar la incidencia delictiva.
- Analizar la problemática de seguridad pública en los ámbitos de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.
- Planear las estrategias de las políticas en materia de seguridad pública.
- Evaluar y reorientar en su caso, las políticas de seguridad pública.
- Contenido de las cuatro esferas referidas en el apartado de necesidades,
- Nivel de especificidad empleado al operacionalizar la información correspondiente al sustrato conceptual en el diseño de la base de datos (primer sector operativo del espectro teórico), que albergará la información empírica (fáctica) del modelo.
- *Orientación analítica seleccionada para el procesamiento de datos (segundo sector operativo del espectro teórico) y*

Así mismo las metas estarían referidas a:

. Metas del modelo.

Es necesario resaltar que la unidad lógica del modelo, está referida a la consistencia establecida entre objetivos (o metas) de modificación del medio y los esquemas teóricos empleados.

La integración de los referentes analíticos de investigación, en la estructura del modelo, otorga mayores posibilidades analíticas, por ejemplo: en el terreno fáctico, la incursión de la investigación empírica (estadística), permite evaluar la solidez de los supuestos implícitos en la seguridad pública, a través del empleo de pruebas estadísticas de hipótesis.



El entorno operativo del modelo está definido por complejos grupos de procesos dirigidos a la operacionalización de hipótesis, descripción de escenarios, generación de estrategias políticas, etc., con el empleo de modelos analíticos lineales, no lineales y dinámicos, para construir el acervo formal necesario que retroalimente y adecue el modelo a las exigencias sociales que le dieron origen, es decir, que garantice formalmente el diseño más adecuado de estrategias de seguridad pública.

A corto plazo, los productos estarán referidos a proporcionar información sobre aspectos específicos de la seguridad pública, básicamente en el nivel descriptivo, por ejemplo en la identificación de grupos de alto riesgo, no obstante, representa el primer paso en el proceso de investigación previamente referido; en el mediano plazo se inicia la integración analítica de modelo, es aquí donde los resultados del procesamiento modular permiten por ejemplo, incrementar el nivel de estratificación y complejidad de análisis de los factores vinculados a la seguridad pública; finalmente en el largo plazo se contemplan los ejercicios tendientes al diseño y evaluación de estrategias de seguridad pública, debido a que únicamente en esa etapa el modelo integra la información obtenida en los procedimientos modulares previos.

4.3.1 ESTRATEGIAS Y POLITICAS DE LA POLITICA CRIMINAL EN RELACION A LA SEGURIDAD PUBLICA.

Es por ello, que se considera pertinente que se analice a la política criminal en nuestro país en los últimos años, porque ha implementado estrategias y políticas en materia de seguridad pública, que se ha consolidado por una parte en el contexto socioeconómico y, por otra, la crisis de inseguridad provocada por la delincuencia, que se considera como la peor crisis de inseguridad en la historia de México.

Con respecto al **primer punto**, es innegable que en los últimos años, el **ámbito nacional** se ha visto inmerso en una serie de conflictos políticos, sociales y especialmente económicos, -como ya se ha referido anteriormente- que lo han puesto al borde de la quiebra financiera y el estallido social generalizado, con el impredecible desencadenamiento inercial de los hechos subsecuentes. Acontecimientos que sin duda son una consecuencia de los errores gubernamentales en la planeación estratégica del desarrollo nacional, en la que han fracasado rotundamente los programas económicos de los regímenes neoliberales. Esta situación, se ve agravada por la falta de credibilidad en el gobierno y en sus instituciones, creando una desconfianza en la ciudadanía debido a que afecta el bienestar de la sociedad, propiciando un clima de intranquilidad y descontento generalizado.

El caos económico y político, condució al conflicto social, tiende a manifestarse primero en forma pacífica y, en casos extremos, por medio del levantamiento armado, como por ejemplo el estado de Chiapas.

El actual discurso legitimador de las políticas en materia de seguridad pública, se apoyan en la imagen de una violencia criminal desbordada y la creencia generalizada de que la delincuencia ha aumentado a grado tal, que ha rebasado las posibilidades de control por parte de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, de la prevención del delito, aumentando el número de delitos hasta el nivel de poner en riesgo la integridad y seguridad de todos los ciudadanos. La inseguridad no es solamente una situación objetiva que pueda referirse a una situación empíricamente determinada, sino que también es en buena medida una percepción subjetiva, un sentimiento de inseguridad que envuelve a las personas¹³². Sin embargo, como ha quedado asentado, tanto los medios de información como diversas instancias gubernamentales, se empeñaron en promover la idea de una delincuencia incontrolable, considerando a la delincuencia, como causa y no consecuencia de los principales problemas de inseguridad pública, y que, por lo tanto, sólo podía ser combatida con una actitud represiva de **mano dura** (el discurso de la seguridad pública) y **una legislación** de excepción (el discurso ideológico del derecho penal), es decir, con la policía y la cárcel.

Como ya se ha mencionado, el endurecimiento de los sistemas penales, que va desde el aumento del número de policías; el incremento de la medida de la pena privativa de libertad, con el consecuente aumento en las tasas de aprisionamiento; el incremento legislativo con la construcción de nuevas figuras delictivas y leyes más duras; las restricciones al beneficio de libertad caucional; los intentos por disminuir la edad penal y llevar a la práctica la pena de muerte; el mayor presupuesto para la seguridad pública, el armamento moderno, los nuevos cuerpos policiacos, etc., parecen sólo mantener un estimado valor simbólico y un muy reducido o nulo valor pragmático, toda vez que tales políticas han mostrado su completa ineficacia en relación al objeto declarado relativo a la prevención del delito. Pero además estas **políticas y estrategias**, completamente antigarantistas, lejos están de garantizar en el largo plazo, soluciones efectivas al problema de la criminalidad, agravan la situación, puesto que, por un lado, tienden a postergar la articulación de respuestas de naturaleza integral y preventivas, y por el otro lado, contribuyen a un exacerbamiento de los conflictos sociales que ponen en riesgo los procesos de transición democrática en nuestro país.

Cabe aclarar que el **endurecimiento del sistema penal** y las **políticas de seguridad pública**, son consecuencia de los cambios producidos en la estructura económica y de la superestructura política.

¹³² Cfr. González Placencia, Luis. op cit.

4.4. La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal

El 17 de junio de 1993, la Cámara de Diputados de la LV Legislatura del Congreso de la Unión, envió la iniciativa de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (LSPDF), para su aprobación¹³³.

Es una ley en la que se refleja a pesar de la pluralidad política de quienes conformaron el grupo de trabajo, el resultado de una idea más o menos uniforme en la que no es posible identificar las orientaciones políticas partidistas, expresa también la unánime y coincidente preocupación entre los legisladores, de las seis fracciones representadas, en la Cámara de Diputados, por encarar, el problema de la **inseguridad pública**, al margen de cualquier interés partidista, lo que muestra el consenso existente entre las diferentes facciones políticas, lo que permitió que la LSPDF fuera aprobada, el 24 de junio de 1993, en la Cámara de Diputados, por 390 votos en pro y ninguno en contra en la votación en lo general y en lo particular para los artículos no impugnados. Mientras que en la Cámara Alta, la Ley fue aprobada el 6 de julio del mismo año, prácticamente sin discusión, por 50 votos en pro y ninguno en contra.¹³⁴ Quedando la ley compuesta por 76 artículos, distribuidos en 9 títulos, cuyos capítulos son en su mayoría únicos, a excepción del cuarto y del sexto, que tienen tres y cinco respectivamente.

¹³³ Dicha iniciativa fue resultado de los trabajos que durante más de un año - El 7, 8 y 9 de abril de 1992, las comisiones organizaron foros públicos en los que se recabaron propuestas en materia de seguridad, de los que surgió la iniciativa de elaboración de una Ley de Seguridad Pública, que regulara dicha materia en el Distrito Federal. Cfr. *Cámara de Diputados. Diario de los Debates*. p. 1451. Chincoya Teutli, Héctor, tesis de maestría "Delincuencia y política criminal en la ciudad de México (1993-1999): hacia la construcción de un modelo de interpretación de la realidad". p. 173. Se realizaron en las Comisiones Unidas del Distrito Federal y de Justicia. Es importante indicar que el procedimiento utilizado para su elaboración de la LSPDF, no fue propuesta por el Ejecutivo Federal, ni responde a una visión parcializada del problema y tampoco fue iniciativa de un partido político, de manera que pudiera expresar una ideología partidista, ni mucho menos fue una propuesta de una sola comisión de la Cámara de Diputados, ya que en ella pudieron participar varias comisiones de diputados de la entonces Asamblea Representantes y Especialistas en la Materia. - Es importante resaltar que en materia de Seguridad Pública; al parecer no es posible distinguir ideologías partidistas; ya que en el grupo de trabajo que se encargó de su elaboración participaron entre otros: Amalia García del PRD; Carlos Hidalgo del PRI, Patricia Garduño del PAN como representantes integrantes de la mesa directiva de la Comisión de Seguridad Pública, Carmen Segura del PAN, como Presidenta de la Comisión de Justicia, ambas de la Asamblea de Representantes, Fernando Lerdo de Tejada del PAN, de la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados y Fernando Gómez Mont, del PAN, como Presidente de la Comisión de Justicia, ambas de la Cámara de Diputados, Gonzalo Altamirano Dimas, Presidente de la Subcomisión de Procuración de Justicia de la Comisión del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados entre otros. Cfr. *Cámara de Diputados. Diario de los Debates*. Año II. No. 23. junio 24 de 1993. p.1816.

¹³⁴ Al pasar la iniciativa al Senado de la República para sus efectos constitucionales, al debate en segunda lectura del dictamen solamente se inscribió el senador Antonio Melgar Aranda, en pro del dictamen, el senador Héctor Terán Terán, para hacer consideraciones; y el senador Manuel Díaz Cisneros, para hablar en pro de la iniciativa a nombre de las comisiones. Cfr. *Cámara de Senadores. Diario de los Debates*. No. 24. 6 de julio de 1993. p. 3 y 7.

La ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 19 de julio de 1993, y constituye un primer paso, en la materia legislativa. El Distrito Federal, no contaba con un ordenamiento que regulara la materia, no existía un solo precedente. Esta función se encontraba dispersa en diversos ordenamientos secundarios.¹³⁵

En el Título Primero, el artículo 2 de la LSPDF define la **Seguridad Pública**, como un servicio -responsabilidad estatal- que corresponde prestar en forma exclusiva al Estado, por lo cual no es delegable ni concesionable, delimitándose el objeto de la misma en cinco fracciones:

- I. *Mantener el orden público.*
- II. *Proteger la integridad física de las personas, así como de sus bienes de éstos.*
- III. *Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.*
- IV. *Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y*
- V. *Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.*

La **prestación** del servicio de brindar Seguridad, se encomienda al entonces Departamento del Distrito Federal (actualmente Gobierno del Distrito Federal) y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la decisión de abarcar tanto a la Policía del Distrito Federal, como a la Policía Judicial, en un mismo ordenamiento jurídico, consideró la idea de que ambas deben tener una actuación complementaria para alcanzar el mismo fin. Es positivo que se sujete a los diversos organismos de seguridad a un mismo ordenamiento legal, así como el hecho de que la ley señale cuáles son las policías y de qué autoridad dependen en el Distrito Federal. De esta manera la LSPDF, establece que, además de la Policía Judicial, que depende del Procurador General del Distrito Federal (artículo 4°), la policía del Distrito Federal comprende dos tipos de policía: la Policía Preventiva y, la Policía Complementaria, compuesta por la Policía Auxiliar, Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente (artículo 5°).¹³⁶ Dicho artículo señala "*las demás que determine el reglamento correspondiente*", da lugar a lo que señala el diputado Javier Centeno Avila, dejando la puerta abierta para la existencia de policías especiales, sin que se especifique en la ley sus funciones y atribuciones y como consecuencia puede

¹³⁵ Las más importantes regulaciones en esta materia, eran el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal, el acuerdo por el que se constituye la Comisión Técnica Revisora del Plan General de Educación Policial y de la Carrera Policial que induce y permite la profesionalización de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Acuerdo por el que se confirman, reforman y adicionan las reglas de operación de escalafón del personal que labora en la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Acuerdo por el que se crean los comités delegacionales de seguridad y el Acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se ordena la creación de la Unidad de Registro y Supervisión de Servicios de Investigación Privados. Cámara de Diputados. Diario de los Debates. Año 11. No. 22. junio 23 de 1993. p. 1705.

¹³⁶ Diario Oficial de la Federación. Primera Sección. 19 de julio de 1993. p. 30.

dar lugar a la aparición de cuerpos policiales que violenten el orden jurídico establecido.¹³⁷

El Título Segundo de la LSPDF, se establecen las bases para la planeación de la seguridad pública, por lo tanto, se crea un Programa de Seguridad Pública, para el Distrito Federal, como el instrumento rector de la planeación en este rubro y se encomienda su elaboración, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, al Departamento del Distrito Federal (actualmente Gobierno del Distrito Federal) y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia (artículo 12). Asimismo, la LSPDF prevé la presentación y revisión anual, a cargo de las dependencias responsables, de los avances en esta materia ante la Asamblea de Representantes (actualmente Legislativa) del Distrito Federal, órgano que será el responsable de evaluarlo y formular las observaciones que se estime conducentes (artículo 14).

El Título Tercero de la Ley, regula la prestación del servicio de seguridad pública y también plasma el Código de Ética Profesional, que deben observar todos los servidores públicos responsables de la seguridad pública,¹³⁸ Sintetizados en cuatro principios normativos básicos: el servicio a la comunidad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos y el respeto a la legalidad, de los cuales se derivan a su vez, los dieciocho principios de actuación que se señalan en el artículo 17, título tercero de la Ley que a continuación se indican¹³⁹:

Los principios relativos al respeto, a la dignidad humana y a la protección de los derechos humanos (fr. III); la erradicación de prácticas discriminatorias (fr.V); la total reprobación de actos tales como la corrupción (fr.VI); prepotencia (fr.VII); tortura, tratos crueles o degradantes (fr.XII); la obediencia jerárquica sin que ésta ampare la comisión de ilícitos (XIII).¹⁴⁰ Asimismo, quedó claramente establecido el principio de que los elementos de los cuerpos de seguridad pública recurran a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas (fr. X).¹⁴¹ De tal manera que *"Sólo con la conciencia estricta de estos principios de actuación, los miembros de los cuerpos de seguridad pública contarán*

¹³⁷ La propuesta del PFCRN de eliminar del artículo 5° dicha redacción fue, sin embargo, desechada. Cfr. Cámara de Diputados. op cit. junio 24 de 1993. pp. 1813 y 1841.

¹³⁸ Conviene indicar que en la formulación de dichos principios se tomo en cuenta el "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley", formulado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 169/34 de 1979.

¹³⁹ Chincoya Teutli, Héctor. Op cit. p.176.

¹⁴⁰ Cfr. Diario Oficial de la Federación. Op cit. 19 de julio de 1993. p. 31-32.

¹⁴¹ Cabe que en el dictamen de la 1° lectura efectuado por la Cámara de Diputados, se elimino el texto de la iniciativa que autorizaba el uso de la fuerza considerando elementos tan subjetivos como el grado de peligrosidad y en la medida que lo requiera el hecho específico. Cfr. Cámara de Diputados. op cit. junio 17 de 1993. p. 1465.

con un Código de honorabilidad cuya observancia los transformará en instituciones ejemplares tal como lo elevado de su función exige."¹⁴²

El título cuarto, versa sobre la profesionalización del trabajo policial, en el Título Cuarto en el que sus mecanismos y procedimientos para el establecimiento de una verdadera carrera policial.

El artículo 26 de la LSPDF, se prevén los **requisitos mínimos de ingreso**, que exige al aspirante no estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado del mismo u otro cuerpo policiaco, lo cual nos parece una medida de congruencia con el propósito de evitar que en el seno de la corporación se repitan conductas lesivas a la sociedad. Así como también se establecen los criterios de promoción entre categorías (artículos 28, 29 y 31 de la LSPDF), la evaluación de sus integrantes (artículos 30 y 32 de la LSPDF); así como las condecoraciones, estímulos y recompensas (artículos 33 al 39 de la LSPDF).

El Título Quinto, del artículo 40, de la LSPDF, comprende doce fracciones correspondientes a otros tantos derechos de los integrantes de los cuerpos de Seguridad Pública. Pero las principales prerrogativas son de carácter estrictamente laboral (fracciones I, V, VI, VII, VIII, IX, X y XII), se incluyen también algunas que tienen relación con aspectos de estima (fr. II) y mejoramiento social (fr. III) o cultural (fr. IV), de los cuerpos policiales. No se pretende normar la relación laboral de los elementos de seguridad pública en la LSPDF, sino "*el objeto de este ordenamiento es establecer las bases para la prestación de un servicio público en condiciones de uniformidad, generalidad y gratuidad.*"¹⁴³

Para la naturaleza y propia de la función policial, en el Título Sexto, se presentan régimen disciplinario especial, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir, como un régimen adicional de responsabilidad. En este sentido, sobresale la contemplada en la fracción XII, que pretende eliminar la perniciosa práctica de la corrupción, que tanto daño le ha causado a la imagen de los cuerpos policiales y la sociedad.

El Título Séptimo de la LSPDF, relativo a coordinación en materia de Seguridad Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, se coordinarán en materias como intercambio académico y de información, operativos policiacos, etc.; también se establece que dichas instancias se coordinarán con las autoridades federales, estatales y municipales (artículo 60 de la LSPDF)¹⁴⁴

¹⁴² Cfr. Cámara de Diputados. *Ibidem*. p. 1455.

¹⁴³ *Ibidem*. p. 1458.

¹⁴⁴ También es muy importante, la creación de un registro, en cada uno de los cuerpos de seguridad pública, respecto de los elementos que forman parte del mismo, así como de quienes hayan sido suspendidos, destituidos o inhabilitados. Y así lograr la integración de un registro nacional de servidores públicos (artículo 61 de la LSPDF.).

Respecto a la participación vecinal y ciudadana, la LSPDF, en su Título Octavo, prevé el establecimiento y organización de comités delegacionales de seguridad pública, como instancia colegiada de consulta, vigilancia y participación ciudadana.

Finalmente, el contenido del Título Noveno, relativo a la regulación normativa de los servicios privados de seguridad y por primera vez la Ley de Seguridad Pública, representa un intento de establecer clara y sistemáticamente las responsabilidades, las obligaciones y las normas de conducta que tienen que seguir los cuerpos policiales y así como la profesionalización de los mismos y la defensa que se hace de sus derechos: salario digno y remunerador; trato digno de sus superiores jerárquicos, entre otros.

Sin embargo, la seguridad pública, esta mayormente vinculada con la educación, los medios de comunicación, la cultura ciudadana, con la introyección de normas y valores, abatimiento de la impunidad, entre otros muchos factores que coadyuvan a mantener en los límites tolerables el problema de la inseguridad en las grandes ciudades.

No obstante es necesario reconocer que la LSPDF es creada por acuerdo del Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1994.

4.5 Las Reformas Constitucionales de 1994, en materia de Seguridad Pública.

En los últimos años, la Justicia y Seguridad Pública, han sido de las demandas más sentidas de los mexicanos, era de esperarse que dicha situación que ha sido capitalizada políticamente por los candidatos a la Presidencia de la República. En 1994, el entonces candidato por el Partido Revolucionario Institucional, Ernesto Zedillo Ponce de León, desde el inicio de su campaña, dejó asentada su posición al respecto "el derecho y la justicia".

En su discurso del 27 de abril de 1994, expuso:

*" No podemos ya tolerar que una minoría insignificante de individuos tenga en jaque a la sociedad mexicana. Ha llegado el momento de mostrarles que la fuerza del Estado Mexicano, que la moral y la fuerza de la Sociedad Mexicana los someterá. Ese es mi Compromiso".*¹⁴⁵

Unos meses más tarde, el 14 de julio de 1994, en la misma ciudad, pronunció uno de sus discursos más importante. El diagnóstico realizado por el candidato del PRI sobre la Seguridad Pública, se basó en:

¹⁴⁵ Zedillo Ponce de León, Ernesto. "Ante la inseguridad mostraremos la fuerza del Estado y cambiaremos las procuradurías y el Ministerio Público". Revista Proceso. p. 9.

*No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento... los mexicanos necesitamos, queremos y demandamos un sistema de justicia eficaz. Queremos que la ley sea la norma real de la convivencia. Es por eso que desde mis primeros pronunciamientos como candidato a la Presidencia de la República, he manifestado que el problema de la inseguridad pública es el que más me preocupa.*¹⁴⁶

En el primero de los discursos describe a la delincuencia como un fenómeno autónomo, resultado de acciones de una minoría insignificante. En el segundo caso, la responsabilidad se deriva hacia factores individuales, y no como consecuencia de la estructura socioeconómica.

Al asumir la Presidencia de la República, envió al Pleno de la Cámara de Senadores una iniciativa que pretendía incorporar, por primera vez, el tema de la Seguridad Pública, en el capítulo de las garantías individuales de nuestra Constitución¹⁴⁷.

La iniciativa, pretende formar parte de una reforma más amplia que centra sus planteamientos en tres ámbitos muy estrechamente relacionados: la Coordinación en materia de Seguridad Pública entre los diferentes niveles de gobierno; la reorganización del Poder Judicial de la Federación y las nuevas reglas del régimen jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conjuntamente con las del Consejo de la Judicatura Federal; y, en tercer lugar, modificaciones sustanciales relativas al Procurador General de la República y a la posibilidad de poder impugnar las resoluciones del Ministerio Público, respecto al no ejercicio y desistimiento de la acción penal.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Zedillo Ponce de León, Ernesto. Discurso durante el Foro Nacional Justicia y Seguridad, celebrado en el Teatro Degollado en la Ciudad de Guadalajara, Jal. p. 2 y s.

¹⁴⁷ Dicho proyecto se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores integrada por la subcomisión redactora de dicho proyecto por Amador Rodríguez Lozano (PRJ), Juan Ramiro Robledo Ruiz (PRI) y Natividad Jiménez Moreno (PAN), para realizar el dictamen respectivo, el cual se presentó ante el Pleno el 16 de diciembre. Al día siguiente se discutió el dictamen, aprobándose por unanimidad de 108 votos de los senadores presentes. -Se inscribieron como oradores para participar en el debate los siguientes senadores: Guillermo del Río Ortigón (PRD), Víctor Manuel Tinoco Rubí (PRI), Natividad Jiménez Moreno (PAN), Heberto Castillo Martínez (PRD), Juan de Dios Castro Lozano (PAN), José Trinidad Lanz, Cárdenas (PRI), Félix Salgado Macedonio (PRD) y Eduardo Andrade Sánchez (PRI). Cfr. Cámara de Diputados. Diario de los Debates. diciembre 21 de 1994.- Chincoya Teutli, Héctor. op cit. p.184., lo que confirma que el tema de la Seguridad Pública infortunadamente, no existen distinguidos partidistas.

¹⁴⁸ La reforma en su conjunto aprobó modificaciones y reformas a los siguientes artículos de la Constitución: 21, 73, 79, 89, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123, apartado "B". En el dictamen de la Cámara de Senadores también se propusieron reformas a los artículos 55, 76 y 93. En total, 26 de los 136 artículos que conforman nuestro máximo ordenamiento, cerca del 20%.

Con la Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los artículos 89 fracción IX, 76 fracción II y 79 fracción V, el nombramiento Procurador General de la República, deberá ser ratificado por el Senado de la República o, en su defecto, por la comisión permanente,¹⁴⁹ circunstancia que tiende a procurar un equilibrio entre los Poderes de la Unión¹⁵⁰.

Asimismo, es de resaltar, la reforma del párrafo quinto del apartado "A", del artículo 102 relativa al Procurador General de la República y sus Agentes, quienes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.¹⁵¹

También la reforma del artículo 105 Constitucional, con la cual se estableció la facultad del Procurador General de la República para intervenir personalmente en las controversias y acciones a que se refiere dicho artículo¹⁵².

4.6. Las reformas al artículo 21 Constitucional.

Las relativas al párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional, lo mismo que la adición de los párrafos quinto y sexto del mismo artículo, el párrafo cuarto hace referencia los procedimientos legales para impugnar **el no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público**, para evitar que por negligencia o corrupción, quede algún delito sin perseguir.

En la adición de los párrafos quinto y sexto al **artículo 21 Constitucional**, se orientan los fundamentos legales de la Seguridad Pública, otorgando el marco jurídico para la organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

Párrafo quinto:

La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

¹⁴⁹ Diario Oficial de la Federación. Primera Sección. 31 de diciembre de 1994. p. 2 y 3.

¹⁵⁰ Otra reforma importante fue la del párrafo segundo del artículo 94, que redujo el número de Ministros que integraban la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quedando sólo once ministros, con el propósito de hacer de la Suprema Corte un órgano más compacto y altamente calificado dedicado en exclusiva al conocimiento y resolución de las controversias constitucionales. -Diario Oficial de la Federación. *Ibidem*. p. 2 y 3.- Esta reforma se complementa con la realizada al artículo 100 Constitucional, que crea al Consejo de la Judicatura, a fin de que las funciones administrativas a cargo de la Suprema Corte pudieran recaer sobre dicho organismo. - *Ibidem*. p. 4.-

¹⁵¹ *Ibidem*. p. 5.

¹⁵² Véase Tonatiuh García Castillo. *op. cit.* p.185.

La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Párrafo sexto:

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.¹⁵³

Con las reformas de diciembre de 1994, se eleva el concepto de la Seguridad Pública, al ámbito federal función que anteriormente involucraba sólo a los municipios, como se desprende de lo establecido en el artículo 115 constitucional, fracción II, párrafo segundo, el cual faculta a los municipios para *"expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno"*¹⁵⁴; y que atribuye, en el inciso h), de la fracción III, del mismo artículo, el servicio público de la seguridad pública y tránsito a los municipios con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario.¹⁵⁵

Se perciben cambios cualitativos notables en cuanto al crimen organizado que pueden conspirar contra la seguridad de la nación, aprovechando un déficit estructural para la prevención e intervención de estas modernas formas de criminalidad, de manera que es impostergable definir una estrategia nacional para luchar en contra del crimen organizado como uno de los grandes retos de este fin de siglo. Y en este orden, resulta prioritario eliminar la rigidez normativa que resulta insuficiente para combatir estas nuevas formas de comportamiento social.¹⁵⁶

Con esta reforma, se establece un nuevo esquema de seguridad pública, la seguridad de los gobernados que ha de entenderse como una función del Estado, en la que los diferentes niveles de Gobierno-Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios participan corresponsablemente.

Es necesario resaltar que en esta definición de Seguridad Pública, se involucran a todo el sistema de justicia, en un proceso integral en donde cada subsistema es copartícipe del mantenimiento de la seguridad pública, y no nada más responsabilidad exclusiva de los cuerpos policiales.

Es importante resaltar que el haber promovido a nivel constitucional el tema de la seguridad pública, pensamos que es darle a esta materia el lugar primordial que le

¹⁵³ Diario Oficial de la Federación. op cit. 31 de diciembre de 1994. p. 2.

¹⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op cit. p.107.

¹⁵⁵ *Ibidem*. p. 108.

¹⁵⁶ Cfr. Cámara de Diputados. op cit. diciembre 21 de 1994. p. 2324 y 2325.

corresponde dentro del conjunto de garantías que otorga la Ley Suprema a todos los Mexicanos.

a) Los cuerpos policiales en la reforma constitucional de 1994

Esencialmente, la función de la policía, consiste en la protección de derechos, individuales o colectivos. Por ello, el ejercicio policial no debe ser entendido sólo como una necesidad de seguridad pública.

En la exposición de motivos de esta reforma se señala:

Ante la comisión de ilícitos, incluso por quienes debieran vigilar el cumplimiento de la ley, se ha acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, los programas y las personas responsables de la impartición y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio.¹⁵⁷

Por ello, no es de extrañar que en la reforma -21 constitucional-, se halla establecido en la última parte del párrafo quinto, los principios éticos y jurídicos que sustentaron toda acción de los cuerpos policiales:

- a) Legalidad,¹⁵⁸
- b) Eficiencia,¹⁵⁹
- c) profesionalismo¹⁶⁰ y
- d) honradez¹⁶¹.

¹⁵⁷ Presidencia de la República. Iniciativa de Reformas Constitucionales. 5 de diciembre de 1994. p. IV.

¹⁵⁸ Principio básico que implica que la actuación de los cuerpos policiales siempre y en todo momento, debe apegarse de conformidad con lo establecido en los ordenamientos jurídicos, como la única forma de mantener y fortalecer el Estado de Derecho.

¹⁵⁹ Entendemos este principio como el logro de los objetivos institucionales, que resultan de una adecuada optimización de los recursos físicos y humanos, mediante una programación lógica y sistemática.

¹⁶⁰ Implica elevar los estándares de calidad en el desempeño de la actividad policial, mediante un adecuado proceso de reclutamiento, admisión y selección de quienes pretendan ejercer esta importante función pública. Así como la constante capacitación, adiestramiento técnico, promoción y reconocimiento de aquellos elementos que ya se encuentran en servicio. -El principio de profesionalismo inicialmente no estaba considerado en la iniciativa de ley, enviada por el Ejecutivo Federal. Este fue añadido como consecuencia de las modificaciones a la iniciativa propuesta por las Comisiones Unidas de Justicia de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, que coincidieron que "tener una policía profesional significa para los mexicanos un elemento mayor de confianza en los vigilantes de la ley y de orden público: pero también para éstos una revaloración de su tarea cotidiana, para que se reconozca, dignifique y remunere de la mejor manera posible la insustituible labor de su misión. "Cfr. Senado de la República. Diario de los debates. 14 de diciembre de 1994. No. 14. p. 23 y 24.-

Los cuerpos policiales son la policía, particularmente, la llamada preventiva, representa el primer y más cercano contacto del Estado con la ciudadanía, de manera que no es poca la importancia que les ha concedido para la regulación de sus funciones. La sociedad exige una policía moderna, profesional, honesta, protectora del derecho y de la dignidad humana.

b) Creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Dos aspectos fundamentales que están estrechamente entrelazados: la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la visión sistémica de la seguridad pública.

Asimismo, es necesario subrayar que la seguridad Pública, desde la perspectiva gubernamental comprende:

- I. Prevención¹⁶² y vigilancia
- II. Procuración de justicia
- III. Administración de justicia
- IV. Readaptación social.¹⁶³

La Seguridad Pública así, constitucionalmente ha quedado concebida sistemáticamente los principios de división de poderes y de autonomía de los estados y municipios no se alteran. La creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, no significa que sea federal, sino simplemente, establecer los canales de comunicación y articulación institucionales, jurídicos y permanentes, que permitan mayor eficacia operacional.¹⁶⁴

" Si existe coordinación, con respecto de los tres niveles de gobierno, en materias importantes pro en inferior jerarquía al reclamo y a la sensibilidad de la nación? ¿Por qué no debe existir la coordinación en materia de seguridad pública".¹⁶⁵

¹⁶¹ Como la piedra angular que permitirá reconstruir la imagen de los cuerpos policiales, permitiendo establecer nuevos vínculos de confianza y acercamiento entre policía y comunidad. Eliminando, al mismo tiempo, los espacios en donde se nutre corrupción e impunidad,

¹⁶² Resalta necesario solo anotar, que la idea de prevención aún presenta algunos problemas teóricos.

¹⁶³ González Fernández, José Antonio. "La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como parte del Sistema de Seguridad Pública". Revista de la Facultad de Derecho de México. p. 168.

¹⁶⁴ *Ibidem.* p.169 y s.

¹⁶⁵ Intervención del Senador José Trinidad Lanz Cárdenas por el Estado de Campeche del Partido Revolucionario Institucional ante la H. Cámara de Senadores, cfr. Senado de la República. Diario de los Debates. 17 de diciembre de 1994. No, 15. p. 21.

4.7. Reformas al artículo 73 Constitucional

La adición de la fracción XXIII, al artículo 73 constitucional; faculta al Congreso de la Unión, a legislar en esta materia:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracc. XXIII

*Para expedir leyes que establezcan las Bases de Coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de Seguridad Pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de Seguridad Pública en el ámbito federal.*¹⁶⁶

Esta reforma crea el marco jurídico para que el Congreso de la Unión expida una ley de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en cuanto se refiere a la Seguridad Pública, antecedente de la Ley General que sienta las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995.

Estas Reformas; se realizaron, con el propósito de estructurar el marco jurídico de la Seguridad Pública; sin embargo: *"...en razón de nuestra organización político-federal, la coordinación aludida que se plantea en el ámbito de la seguridad, queda al arbitrio de convenios que puedan o no firmarse entre la federación, el Distrito Federal, los estados y municipios."*¹⁶⁷

4.8. La Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Este documento, se asentó que *" el ámbito de la Seguridad Pública, es evidente la falta de una debida capacitación y de una remuneración adecuada, así como la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los tres órdenes de gobierno. A su vez, las acciones de los cuerpos de seguridad pública se han enfocado más a combatir los delitos consumados que a adoptar medias de prevención... Hay que reconocer también que existe una franca desconfianza hacia las instituciones, los programas y los responsables de la seguridad pública. En muchos casos, es evidente un desempeño policial falto de método, técnica, ética y compromiso."*¹⁶⁸

¹⁶⁶ Diario Oficial de la Federación. op cit. 31 de diciembre de 1994. p. 2.

¹⁶⁷ Monzalvo Pérez, Pablo. "Bases legales de la prevención del delito". p. 262.

¹⁶⁸ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. p. 20 (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1995).



Asimismo, respecto al crimen organizado "...combatirlo debe constituir una prioridad nacional. Su existencia atenta contra todo el tejido social, por su potencialidad desintegradora. Combatir sus causas y sus efectos, acabar con la impunidad que genera y castigar a sus autores, son tareas urgentes que debemos emprender sin dilaciones ni titubeos." ¹⁶⁹ continúa: "Hoy en día nuestro marco normativo e institucional no es del todo adecuado a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo. Subsisten atrasos, vicios y carencias en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, combate a la corrupción e impunidad, seguridad jurídica y reconocimiento a los derechos fundamentales, en especial, en agravio de los grupos sociales más vulnerables".¹⁷⁰

En el Plan se establece como estrategia genérica; la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo deberá tener las siguientes características: "Estándares nacionales de calidad en el servicio de seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruentes con la importancia y los riesgos de su labor, y mecanismos de coordinación entre los tres ordenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los Estados y la autonomía de los municipios".¹⁷¹

Los objetivos que se desprenden son:

- * Asegurar a los individuos su debida protección física y patrimonial,
- * El combate frontal y eficiente a la delincuencia organizada,
- * La procuración de justicia,
- * La probidad y rendición de cuentas en el servicio público,
- * Régimen de acceso a la justicia donde individuos y autoridades se sometan a la ley,
- * Seguridad jurídica a la propiedad,
- * Consolidación de los organismos que tienen a su cargo los derechos humanos y
- * Mejorar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia.

A fin de lograr dichas metas, fueron propuestas las siguientes estrategias:

- * El establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública,
- Profesionalización de los cuerpos policiales,
- * Establecimiento de un sistema de información policial,
- Intensificación de la cooperación internacional,
- * Implantación de una legislación penal más severa,
- * Revisión del marco normativo y de procedimientos de los órganos y encargados de la investigación y procuración de los delitos,
- Reestructuración del control interno del Poder Ejecutivo, y
- * Revisión del marco jurídico sancionador de la corrupción y
- * Intercambio de información y la creación de un Sistema de Información Policial.

¹⁶⁹ Ibidem. p. 21.

¹⁷⁰ Ibidem. p. 20.

¹⁷¹ Ibidem.

Al respecto, en su Primer Informe de Gobierno, el Presidente Zedillo advierte:

...con la reforma constitucional (del 31 de diciembre de 1994) hemos dado un primer paso al establecer los fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país una política integral de seguridad pública y procuración de justicia, una política que nos permita emprender un combate sistemático, articulado y a fondo contra la delincuencia y el crimen organizado.

Durante este período de sesiones someteré a la consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de ley que norme la Coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios, para conformar con toda solidez jurídica, un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dicha ley será un instrumento que permitirá a los tres órdenes de gobierno diseñar y aplicar una política integral de Seguridad Pública.

4.9. La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La LGSNSP consta de 54 artículos sustantivos y seis transitorios, y está dividida en cuatro títulos:

- * *Disposiciones Generales*
- * *Del Sistema Nacional de Seguridad Pública*
- * *De la Participación de la Comunidad*
- *De los Servicios Privados de Seguridad*

Entre los aspectos más sobresalientes podrían incluirse:

a) El federalismo y la coordinación de los tres niveles de gobierno.

En la exposición de motivos se señalaba que la ley se creaba "para garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población ante la creciente capacidad, organizativa y movilidad de la delincuencia, (por lo cual resultaba) imperativo que los tres órdenes de gobierno participen coordinadamente en la realización de este deber común."¹⁷²

¹⁷² La Cámara de Senadores se indicó que el espíritu que animó al legislador al establecer en la Constitución el Sistema Nacional de Seguridad Pública fue "dar una respuesta organizada a una delincuencia organizada", ya que la acción del Estado se había visto rebasada y los cuerpos policíacos se encontraban rezagados porque los cuerpos policíacos, municipales, estatales y federales, actuaban aisladamente, o bien los acuerdos a entre ellos eran informales, lo que permitía que las grandes bandas de delinquentes se protegieran ante la desunión y debilidad de quienes procuran justicia, Cfr. Cámara de Senadores. Diario de los debates. núm. 14. 26 de octubre de 1995. p. 11.

Ya que: "Negar la posibilidad de que los tres órganos de gobierno se coordinen para desempeñar la función de seguridad pública, además de mostrar desconocimiento del sistema de competencias establecido en la Constitución, es negar uno de los principios básicos que la inspiran: el federalismo." ^{173 174}

Las materias de coordinación se encuentran en el artículo 10° de esta ley –LSPDF–:

- 1) Que son en materia de cuerpos policiales, reglas de ingreso, disciplina, acciones policiales conjuntas y regulación de los cuerpos privados de seguridad (fr. I, II, VI y VII);
- 2) En materia de modernización tecnológica e intercambio de información (fr. III y V);
- 3) En materia de aplicación de recursos, incluido el financiamiento conjunto (fr. IV); y,
- 4) En materia de relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de la prevención (fr. VIII).

La coordinación que se propone incluye las áreas básicas que deben ser cubiertas dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, no menos cierto es el énfasis que se continúa haciendo en el subsistema de policía, como el eje alrededor del cual gira todo el sistema, siendo que las restantes partes del mismo (Ministerio Público, Jueces y Cárcel), constituyen otras tantas partes medulares, tal como fue reconocido por el mismo legislador federal. "... es innegable la importancia de una buena administración de justicia en la disminución de los índices de criminalidad." ^{175 176}

¹⁷³ *Ibidem.* p. 10.

¹⁷⁴ En la misma constitución se encuentra también un esquema en donde los distintos órdenes de gobierno actúan de modo coordinado para la consecución de objetivos comunes en materias tales como educación, salud y protección del medio ambiente. Aspectos en los que indudablemente no hay invasión de competencia sino colaboración de organismos en los diferentes niveles de gobierno. Las posiciones que asumieron los partidos políticos en relación a este importante punto fueron en el tenor siguiente. Para el Senador Mario Vargas Aguilar del PRI, "Esta coordinación preserva el federalismo y perfecciona el Estado de Derecho, ya que permite una articulación normativa que habrá de expresarse de una mayor eficacia en el combate a la delincuencia organizada y, por ende, en la procuración de justicia..." Esta misma posición fue compartida por el Partido Acción Nacional, en voz del senador Natividad Jiménez Moreno, para quien "...el federalismo se respeta y se cuida en el dictamen cuando establece que aquellos ámbitos en los que se pudiera intervenir en alguna soberanía estatal, tendrán que realizarse acuerdos o convenios de coordinación,...". Por el contrario, el PRD, a través del senador Félix Salgado Macedonio, presentó una moción suspensiva del dictamen de la Ley, considerando a ley en comento como una Ley del Terror, una Ley de Corte Fascista, que no solamente confunde la seguridad pública con la seguridad del Estado, sino que las fuerzas armadas desempeñen las funciones que les corresponden hacer a los policías, Dicha moción no fue aprobada por el pleno de la Cámara. Cfr. Cámara de Diputados. Diario de los debates. núm. 15. 30 de octubre de 1995. p. 12-16.

¹⁷⁵ Cámara de Senadores. op cit. p. 15.

¹⁷⁶ Chincoya Teutli, Héctor. op cit. p. 200.

Es conveniente señalar que la sana práctica iniciada por las Conferencias Nacionales de Procuradores, es incorporada al Sistema Nacional de Seguridad Pública, al establecer, en el artículo 13 de la Ley, como un mecanismo para el conocimiento de las distintas materias de coordinación, las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal.¹⁷⁷

b) Los enlaces jurídicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Parte fundamental de la estructura que constituye el Sistema Nacional de Seguridad Pública, son los Consejos Nacionales, Locales y Regionales (Art. 12° al 21°), como los mecanismos a través de los cuáles todo el Sistema, en sus diferentes niveles, permite interrelacionarse para conocer de los asuntos que le competen, cumplir con sus funciones y objetivos y tomar las decisiones más importantes en el ámbito de la seguridad pública.

La incorporación de los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina; sugirió la posibilidad de la militarización, por lo que se promovió una acción de inconstitucionalidad con fundamento en el art. 129 de la Carta Magna.

En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de la poblaciones, estableciera para la estación de las tropas.

No obstante, quedo integrado, además de los ya mencionados Secretarios de Defensa y Marina, por el titular de la Secretaría de Gobernación, quien lo preside; el Secretario de Comunicaciones y Transporte¹⁷⁸; al Procurador General de la República; los Gobernadores de los Estados; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública constituye, ante todo, un espacio de concertación y toma de decisiones¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Es necesario aplaudir el nacimiento de la Conferencia de Participación Municipal, ya que si bien es cierto que el primer espacio de intervención de los municipios con el Sistema son los consejos locales o regionales, no menos cierto es que dicha Conferencia permite crear un espacio de participación municipal nacional, donde puedan expresarse, discutirse problemas específicos del ámbito municipal.

¹⁷⁸ En la iniciativa de ley no estaba contemplada dicha Secretaría. Esta fue incorporada a raíz de la discusión de la Ley en la Cámara Alta que consideró incorporarla toda vez que este Servidor público tiene sectorizada a su cargo a la Policía Federal de Caminos y Puertos, una institución de gran relevancia para la protección de la seguridad en las carreteras. Cfr. Cámara de Diputados. op cit. p. 17.

¹⁷⁹ Chincoya Teutli, Héctor. op cit. p. 202.

Es importan destacar la poca importancia que a la integración del consejo otorga la LGSNSP, pues no al no preverse la acreditación ni por supuesto actuación de representantes ni de suplentes, a fin de reunir, el Consejo Nacional, ni en las conferencias nacionales, a los principales responsables de las diferentes funciones de la Seguridad Pública.¹⁸⁰

Las atribuciones del Consejo Nacional, reguladas en el artículo 15 de la LGSNSP, pueden quedar sintetizadas en tres grandes aspectos; funciones propiamente de coordinación y definición de políticas públicas en materia de seguridad (frac. I, II y III).¹⁸¹ *Funciones de enlace para la realización de programas de cooperación nacional e internacional (frac. IV y VI), y,*

Funciones normativas, como la formulación de reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales, elaboración de propuestas de reformas a leyes en materia de seguridad pública, así como la elaboración de reglas de organización del sistema nacional de seguridad pública (frac. V, VII y IX).

El Consejo Nacional, junto con los Consejos locales y regionales de coordinación, pretenden evitar cualquier resquicio de centralización en la toma de decisiones, está política pretende consolidar los principios federalistas al fortalecer la identidad de los municipios con su respectivo estado, ya que los municipios participan como parte de los Consejos Estatales.¹⁸²

Asimismo, con el propósito de establecer instancias que aporten soluciones a problemas de inseguridad específicos de determinadas zonas geográficas, fueron creados los **Consejos Regionales**, como mecanismos de participación entre dos o más entidades federativas (Art. 19 de la LGSNSP)¹⁸³.

¹⁸⁰ Cfr. Cámara de Diputados. Diario de los Debates. 21 de noviembre de 1995. p. 3046.

¹⁸¹ Para algunos autores, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, con la atribución que le confiere el artículo 15, Frac. V, para realizar operativos conjuntos entre corporaciones policiales, es anticonstitucional, ya que la persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público, conforme al artículo 21 y 102 Constitucional. (Cfr. Martínez Cerda, Nicolás, "Comentario a la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública", en Revista Michoacana de Derecho Penal, No. 32 y 33, 1996, p. 146 y ss.) Sin embargo, nosotros opinamos que el artículo 5° de la LGSNSP es claro en ese sentido, al señalar que: "La coordinación y aplicación de esta ley se hará con respecto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones; autoridades que intervienen en el sistema nacional. Cfr. Cámara de Diputados. op cit. 26 de octubre de 1995. p. 20.

¹⁸² En los estados la LGSNSP los llama Consejos Estatales, mientras que para el Distrito Federal, el Consejo es Cfr. Art. 18 de la Ley.

¹⁸³ Chincoya Teutli, Héctor. op cit. p. 203.

Hay, por el contrario, quien piensa que los artículos 18 y 20 de la ley que establecen los Consejos locales, invaden la competencia de la Procuraduría de Justicia de las Entidades Federativas. Mientras que en relación a los Consejos Regionales, se dice, existen ya las delegaciones de circuito de la Procuraduría General de la República, en consecuencia equivale a duplicar normas y organismos que son inconstitucionales.¹⁸⁴

Finalmente, quisiéramos precisar, que nos parece indudable que tanto el Consejo Nacional, como los consejos locales, y regionales, han sido concebidos como órganos colegiados de participación representativa de las diferentes instancias que colaboran en el ámbito de la seguridad pública. En este sentido, representan los mecanismos de enlace a través de los cuáles se coordinan las diferentes autoridades.

c) Profesionalización de los cuerpos policiales.

La ausencia de una carrera policial, han sido severamente cuestionados durante largo tiempo con el propósito de contrarrestar esto, ahora, será un requisito de este Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el que se establecen los criterios de ingreso, ascenso y trabajo, promoviendo así que la carrera policial deberá promover los principios de honestidad, eficiencia y profesionalismo¹⁸⁵.

Con lo cual la LGSNSP pretende refrendar el principio de legalidad bajo el cual deben de actuar en todo momento los integrantes de los diferentes cuerpos policiales.

d) La creación del Registro Nacional de Información sobre Seguridad Pública.

En el Capítulo IV, Art. 25° al 46°, se asienta lo relativo a la **información nacional sobre seguridad pública**, se establece la creación de bancos nacionales de datos con el objetivo de realizar de manera profesional y eficiente, la prevención¹⁸⁶ de los delitos y la persecución de aquellos delincuentes que pretendan substraerse a la acción de la justicia.

¹⁸⁴ Cfr. Martínez Cerda, Nicolás. op cit. p. 146.

¹⁸⁵ Cabe recordar que dichos principios fueron elevados a rango constitucional en el penúltimo párrafo del artículo 21 Constitucional, donde quedo establecido que la actuación de las instituciones policiales se regirá por tales principios. Mientras que la fracción XXIII del artículo 73 inciso "C", faculta al Congreso de la Unión a legislar respecto a "la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal."

¹⁸⁶ Prevención fundada en el supuesto de la investigación empírica; desgraciadamente, únicamente como supuesto.

El Banco Nacional de Datos comprendía tres apartados: el primero, sobre registros policiales; el segundo, sobre registro de mandamientos judiciales, el tercero, sobre información procesal.^{187 188}

- I. *El registro del personal, policial, agrupara sus datos personales y movimientos que realicen (altas y bajas), tratando de evitar con ello la práctica común de que un integrantes de un cuerpo policial expulsado por actividades ilícitas se reincorpore en otra corporación.*
- II. *El registro nacional de armamento y equipo, con el propósito de controlarlo.*
- III. *La estadística de seguridad pública, con información sobre procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y tratamiento de menores, con el fin de promover la investigación empírica, y posteriormente la toma de decisiones.*
- IV. *El registro de delincuentes (llamado en la ley "De la información de apoyo a la procuración de justicia"), para formar una base nacional de datos sobre personas probables responsables, indiciadas, procesadas y sentenciadas, con lo cual no solamente se crea un registro de todas las personas que han cometido actos contra la sociedad, sino además una base de datos que le permite a cualquier corporación conocer a los delincuentes de todo el país y su modus operandi.*

Sin embargo, este registro ha enfrentado grandes obstáculos, particularmente por lo que se refiere a orientaciones totalitarias y violaciones a derechos humanos.

e) Otros temas importantes dentro de la LGSNSP.

Al respecto Chincoya Teutli, Héctor, comenta uno de los temas más importantes es el respeto a **las garantías y a los derechos humanos**. En este ámbito, la ley establece los deberes de los diferentes agentes policiales, quienes deberán ceñirse estrictamente a ese respeto de derechos humanos, sin realizar ninguna detención que no cumpla con los requisitos constitucionales a que se refieren los artículos 14 y 16 de la Constitución. Lo anterior constituye indudablemente un avance significativo no sólo en la promoción y defensa de la cultura de los derechos humanos, sino en la construcción de un clima de mayor seguridad para las personas.

La participación ciudadana (contemplada en los artículos 8° y 49° al 51° de dicha ley), es algo también novedoso dentro de la misma, ya que por primera vez se valora la participación de la sociedad civil en asuntos que son de su más cercano interés. De acuerdo a la LGSNSP, ésta se fomenta a través de los Consejos de Seguridad Pública

¹⁸⁷ Carpizo, Jorge. Un año en la Procuración de Justicia. op cit. p. 93 y s.

¹⁸⁸ Aún y cuando el diseño propio de la Base de datos, ha recorrido un largo y tortuoso camino.

Estatales o Municipales, y en labores que son únicamente de planeación, denuncia o queja. En este sentido, es casi innecesario señalar que la participación de la ciudadanía es fundamental para poder enfrentar problemas de inseguridad, ya que es la misma ciudadanía la que conoce donde se concentran los problemas, por lo que su colaboración resulta invaluable para poder combatir al delito.

También otro de los aspectos que hasta ahora habían sido tratados insuficientemente en las diferentes disposiciones normativas relacionadas con la seguridad pública, es el relativo a los organismos de seguridad privada. Los últimos artículos de la ley (Art. 52° a 54°), además de regular su registro y funcionamiento, proveen un conjunto mínimo de normas, por medio de las cuales las corporaciones de seguridad privada quedan sujetas a esta ley. Resolviendo el desorden y la falta de control imperante sobre los numerosos cuerpos de seguridad privada¹⁸⁹.

4.10. Importancia de las primeras Conferencias Nacionales de Procuradores Generales de Justicia.

Con la creación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, iniciaron las Conferencias Nacionales de Procuradores Generales de Justicia de México, que tuvo lugar la primera de ellas el 14 de mayo de 1993, y que tuvo el objetivo fundamental de sumar esfuerzos. Las principales conclusiones a las que se llegó en esa conferencia fueron las siguientes¹⁹⁰:

**Implementar un Programa Nacional de Capacitación para Agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial con el fin de actualizar, modernizar y hacer más eficiente la capacidad de investigación.*

**Estrechar la relación entre los Delgados de la PGR y los Procuradores estatales en la lucha contra la delincuencia y la impunidad.*

**Implantar un Registro Nacional de Datos de Agentes de la Policía Judicial y Celadores, instalando en cada procuraduría una terminal, pero apoyándose en los sistemas existentes; fortalecer los objetivos, estrategias y compromiso del Programa Nacional para el Control de Drogas, reiterándose la voluntad de las autoridades locales para continuar la ejecución de los programas estatales en esta materia.*

**Respetar cabalmente los derechos humanos en la ejecución del Programa de puntos de Revisión Carreteros.¹⁹¹*

¹⁸⁹ Chincoya Teutli, Héctor. op cit. p. 207.

¹⁹⁰ Ibídem. p.195.

¹⁹¹ Carpizo, Jorge. op cit. p. 50 y s.

Cabe aclarar que esta Conferencia fue muy valiosa, porque comenzó a unir a todas las procuradurías del país en una finalidad común, la lucha y coordinación contra la delincuencia. Reuniones que hasta la fecha se siguen llevando a cabo.

4.11. La creación de la Policía Federal Preventiva

El modelo implícito de Seguridad Pública adoptado por el estado de mexicano, no agotó la generación de Políticas Públicas, con las reformas anteriores; una ¡novedosa! propuesta más, se presentaría el 16 de noviembre de 1998, el Ejecutivo Federal envió, una propuesta para la creación de una Policía Federal Preventiva, y otras más que reforma la Ley que establece las Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados.¹⁹²

Con iniciativa la Policía Federal Preventiva integraría a las Policía Federal de Caminos, puertos y Puentes, Migración y Fiscal Federal, con la pretendida idea de eliminar los inconvenientes presupuestarios, organización y de comunicación, al parecer se presentaban por la presencia de diversos mandos, en una sola adscripción y un mando único centralizado. No obstante, la realidad ha demostrado todo lo contrario.

Esta policía, sería **dependiente de la Secretaría de Gobernación**, más tarde se integraría a la Secretaria de Seguridad Pública Federal **no es conveniente** adscribir a esta policía a la Secretaría de Gobernación, por el carácter eminentemente político, que la describe.

Las facultades de esta policía están centralizadas a la prevención de la comisión de delitos federales, siempre que ésta responsabilidad no esté expresamente atribuida a otra dependencia del Ejecutivo Federal u Organismo Público Autónomo, asimismo, también participará en todas las zonas federales y fronterizas, parques nacionales e instalaciones hidráulicas, así como, en otros inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la federación, a efecto de garantizar, mantener y restablecer el orden público, así como para prevenir la comisión de delitos.

Otra de las funciones que de acuerdo a la iniciativa en mención tendría la Policía Federal Preventiva, es la de participación con diversas instituciones policiales federales y locales en los operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública. También se propone en esta iniciativa el apoyo por parte de la Policía al Ministerio Público, siempre y cuando éste, formalmente lo requiera, el auxilio podrá consistir en la investigación y persecución de los delitos. Dicha Policía Federal Preventiva estará a cargo de un **Comisionado** nombrado y removido por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de

¹⁹² Insistiendo en la tan trillada e infructuosa idea de la Readaptación Social.

Gobernación, el cual tendrá atribuciones de mando, dirección y disciplina dentro de la institución¹⁹³.

En síntesis; un aparato policial enorme para tratar de "resolver" los problemas que las otras policías no han logrado enfrentar eficazmente.

El discurso maniqueo policía-delincuente, continúa presente en el discurso oficial, el Ejecutivo Federal, señaló en su momento que es interés legítimo del estado combatir la delincuencia y la inseguridad pública, para disminuir aún más su incidencia sobre la sociedad, toda vez que la delincuencia hace sentir sus efectos destructivos en todas las esferas de la vida individual y social, actúa en cualquier lugar y sobre cualquier persona, actualiza sus métodos y sus formas de organización, amenaza y degrada la convivencia cotidiana y se manifiesta cada vez con mayor violencia.

Se sigue justificando el proyecto de decreto a través de la demanda de la Sociedad Mexicana en el sentido de que ésta pretende y exige a su vez vivir en un entorno libre de la amenaza de la delincuencia, de la inseguridad que afecta a las familias, del riesgo que genera temor e incertidumbre por lo que indica que el ciudadano no quiere sentirse acechado en las calles, víctima de la violencia, no quiere sentir más que su comunidad ha dejado de ser un espacio privilegiado de convivencia libre y armónica, el ciudadano exige respeto a su persona, a su familia, a su domicilio, y a sus bienes, y demanda con justa razón, que el estado asuma y cumpla el compromiso de garantizarlo, aseverando que ésta garantía de seguridad no puede solo limitarse al acto coercitivo estatal de la sanción del delito, sino que es indispensable extenderla a su prevención.

En base al artículo 4° de dicha Ley que fue publicada el día 4 de enero de 1999, la Policía Federal Preventiva tiene las siguientes atribuciones:

1. *Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;*
2. *Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes.*
3. *Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos en:*
 - a) *Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares,*

¹⁹³ Chincoya Teutli, Héctor. op cit. p. 208.

- b) *Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas, y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;*
 - c) *Todos aquéllos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas.*
4. *Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquéllos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legalmente establecidos.*
 5. *Practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucionales y legalmente establecidos;*
 6. *Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades federales para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;*
 7. *Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbio u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden público;*
 8. *Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al sistema nacional de seguridad pública;*
 9. *Obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;*
 10. *Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre para las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas levantar las infracciones, en los formatos proporcionados por la autoridad competente, por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación y remitirlas a la dependencia competente para su trámite correspondiente;*
 11. *Levantar las infracciones, en los formatos proporcionados por la autoridad competente por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación y remitirlas a la dependencia competente para su trámite correspondiente.*
 12. *Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y*

REPOSICION

puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional.

13. *Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes con los servicios de protección civil en casos de calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;*
14. *Ejercer las atribuciones que sobre migración le confiere la ley de la materia y,*
15. *Las demás que le confieren ésta y otras leyes.* ¹⁹⁴

Como puede observarse sus atribuciones se encuentran funciones de seguridad pública (II, III y XII), de prevención del delito (I y II), de auxilio y apoyo en tareas a diversas autoridades (IV, V, VI, VII y VIII), de vigilancia e inspección (XII), migración (XIV), y, tal vez de inteligencia (IX).

Es importante hacer notar una inconstitucionalidad, la Carta Magna señala que en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Por otro lado, con la incorporación de elementos del ejército se violenta el contenido del artículo 2° de la Ley de la Policía Federal Preventiva, en virtud de que este personal en realidad no dependerá de la Secretaría de Gobernación, debido a que no ha causado baja del ejército.

Con la incorporación de la Policía Militar en las filas de la Policía Federal Preventiva, se pone en evidencia la confusión de los responsables de la política criminal, respecto a lo que es la seguridad pública y la seguridad nacional, ya que, tomando como base el incremento de la criminalidad, se pretende justificar la intervención de grupos militares en su combate ¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Es oportuno precisar que fue publicado el 27 de abril del 2000, en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la PFP.

¹⁹⁵ Chincoya Teutli, Héctor. op cit. p. 210.



4.12 Conclusiones Parciales

PRIMERA.- El Modelo Económico Neoliberal, a golpeado fuertemente a los ciudadanos menos favorecidos de la sociedad y en finales 1994, la crisis económica se agudizó, como consecuencia de la implantación de políticas económicas neoliberales, que ha provocado cambios en la estructura social, tales como incertidumbre de la estabilidad laboral, pérdida de las expectativas de movilidad social y el aumento del desempleo etc. pero además los efectos más graves de dicho modelo se vinculan con retroceso en las condiciones de vida de la población, crecimiento de la marginación, de la pobreza y de la exclusión social.

SEGUNDA.- También dicho Modelo, provoca que el grupo gobernante trate de autoprotgerse de la potencial peligrosidad de los ciudadanos inconformes, empobrecidos y marginados que inician acciones de resistencia civil orientados a detener los daños causados por dicha política y por lo tanto, dichos gobernantes mediante la política criminal trata de evitar que dicha pobreza se convierta en ESTALLIDO SOCIAL.

TERCERO.- Los grupos poderosos para seguir conservando y reproduciendo un sistema de dominación, implementa estrategias de control social, que el mismo diseña y que están estrechamente relacionadas con la campaña de inseguridad ciudadana, que se dan a conocer a través de los medios masivos de comunicación, y que de manera específica la televisión, que es un instrumento de mediación de los más poderosos al servicio de los GRUPOS DOMINANTES.

CUARTA.- La inseguridad y la delincuencia forman parte de la estrategia política que tiene como fin analizar a dicho terreno las preocupaciones de los ciudadanos, el desempleo, la crisis económica y la corrupción, todo ello con el fin de legitimar y justificar una política criminal represiva entre los más pobres del país y así poder justificar o aparentar que se cumplen con las promesas de campaña de nuestros gobernantes.

QUINTA.- Entre las políticas de nuestros gobernantes se encuentra el Endurecimiento de las normas penales, la construcción de un mayor número de centros de readaptación social, penales de máxima seguridad, la creación de una normatividad del sistema.

SEXTA.- En diciembre de 1994, por parte del Ex-presidente de México, manifestó al pueblo de México la inobjetable consolidación del crecimiento económico de nuestro país y 3 meses después nosotros los mexicanos, nos percatamos de la peor crisis económica de nuestro país, mediante la caída del 6.9% del PIB (Producto Interno Bruto), el ingreso por habitante cayó 8.6%, el mayor en toda América Latina, la inflación creció 51.97%, siete veces más que en 1994, todo ello implicó que miles de empresas agrícolas, industriales y comerciales quedaron endeudadas con la banca, al borde de la quiebra, la tasa de desempleo abierto descendió al 7.61%, el salario real cayó a menos de un tercio- el mercado interno se contrajo drásticamente-, etc.



SEPTIMO.- El incremento de la pobreza en el Distrito Federal, da como consecuencia la *desmedida desigualdad y pobreza* que los ciudadanos sufrimos -forma inequitativa en que se encuentra repartida la riqueza en México-, el desempleo, pérdida del poder adquisitivo de sus ingresos, es la muestra palpable de la crisis de 1994, en la que la pobreza y las conductas delictivas demuestran la desesperación, frustración y hambre que tienen algunos sectores sociales, sin embargo, la política económica neoliberal ha provocado que un número reducido de multimillonarios tengan escandalosas fortunas, como consecuencia de la miseria de millones de mexicanos.

OCTAVA.- La estadística es la herramientas que nos permite interpretar la criminología, la cual forma parte del complejo problema de Seguridad Pública, que nos facilita la toma de decisiones racionales ante situaciones de inseguridad, así como también planear preguntas complejas, respecto del comportamiento de la delincuencia.

NOVENA.- La estadística (investigación empírica), permite evaluar la solidez de los supuestos implícitos en la seguridad pública, mediante las pruebas estadísticas de hipótesis, para ver el diseño más adecuado de estrategias de Seguridad Pública que lo garantice.

DECIMA.- En los últimos años nuestro país, la política criminal ha implementado estrategias y políticas en materia de Seguridad Pública, en el contexto socioeconómico y, por otra, la crisis de inseguridad provocada por la delincuencia, como la peor crisis económica de México.

DECIMAPRIMERA.- La peor crisis económica son consecuencia de fracasos de la mala planeación estratégica del desarrollo nacional, en la que han fracasado rotundamente los programas económicos de los regímenes neoliberales, dando como consecuencia la falta de credibilidad en el gobierno, en sus instituciones, que crean en la ciudadanía desconfianza y afecta también el bienestar de la sociedad y que provoca intranquilidad y descontento generalizado.

DECIMASEGUNDA.- Entre las principales formas de violencia que se han expuesto en los últimos años, se ha hecho hincapié en la violencia criminal, como la principal generadora del clima de inseguridad social de nuestro país.

DECIMATERCERA.- Nuestros gobernantes en sus discursos legitimadores de sus políticas en materia de Seguridad Pública, indican que la violencia criminal desbordada y la creencia generalizada de que la delincuencia ha aumentado a grado tal que ha rebasado las posibilidades de control por parte de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, de la prevención del delito, aumentando el número de delitos hasta el nivel de poner en riesgo la integridad y seguridad de todos los ciudadanos.

DECIMACUARTA.- El endurecimiento de los sistemas penales, va desde el aumento del número de policías; el incremento de la medida de la pena privativa de libertad, con el consecuente aumento en las tasas de aprisionamiento; el incremento legislativo con la

construcción de nuevas figuras delictivas y leyes más duras; las restricciones al beneficio de libertad caucional; los intentos por disminuir la edad penal y llevar a la práctica la pena de muerte; el mayor presupuesto para la seguridad pública, el armamento moderno, los nuevos cuerpos policíacos, etc.

DECIMAQUINTA.- El Título Primero, del artículo 2 de la LSPDF, define la **Seguridad Pública**, como un servicio -responsabilidad estatal- que corresponde prestar en forma exclusiva al Estado, y que el objeto de está es:

- I. *Mantener el orden público.*
- II. *Proteger la integridad física de las personas, así como de sus bienes de éstos.*
- III. *Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.*
- IV. *Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y*
- V. *Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.*

DECIMASEXTA.- La LSPDF, establece que la Policía Judicial depende del Procurador General del Distrito Federal y la policía del Distrito Federal, comprende dos tipos de policía: la Policía Preventiva y la Policía Complementaria, compuesta por la Policía Auxiliar, Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente, dejando la puerta abierta para la existencia de policías especiales, sin que se especifique en la ley sus funciones y atribuciones y como consecuencia puede dar lugar a la aparición de cuerpos policiales que violente el orden jurídico establecido.

DECIMASEPTIMA.- Por primera vez la Ley de Seguridad Pública, representa un intento de establecer clara y sistemáticamente las responsabilidades, las obligaciones y las normas de conducta que tienen que seguir los cuerpos policiales, así como la profesionalización y defensa que se hace de sus derechos: salario digno y remunerador; trato digno de sus superiores jerárquicos.

DECIMAOCTAVA.- La Seguridad pública, esta mayormente vinculada con la educación, los medios de comunicación, la cultura ciudadana, con la introyección de normas y valores, abatimiento de la impunidad entre otros muchos factores que coadyuvan a mantener en los límites tolerables el problema de la inseguridad en las grandes ciudades.

DECIMANOVENA.- La iniciativa reforma centra sus planteamientos en tres ámbitos muy estrechamente relacionados: la Coordinación en materia de Seguridad Pública entre los diferentes niveles de gobierno; la reorganización del Poder Judicial de la Federación y las nuevas reglas del régimen jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conjuntamente con las del Consejo de la Judicatura Federal; y, en tercer lugar, modificaciones sustanciales relativas al Procurador General de la República y a la posibilidad de poder impugnar las resoluciones del Ministerio Público, respecto al no ejercicio y desistimiento de la acción penal.

VIGESIMA.- El artículo 21 Constitucional, orienta los fundamentos "legales de la Seguridad Pública, en el marco jurídico de dicho artículo que dice: *La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez*".

VIGESIMAPRIMERA.- La Seguridad Pública, se considera como la seguridad de los gobernados y que es una función del Estado, en la que los diferentes niveles de Gobierno-Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios participan corresponsablemente.

VIGESIMASEGUNDA.- Los cuerpos policiales son la policía, particularmente, la llamada preventiva, representa el primer y más cercano contacto del Estado con la ciudadanía, de manera que no es poca la importancia que les ha concedido para la regulación de sus funciones. La sociedad exige una policía moderna, profesional, honesta, protectora del derecho y de la dignidad humana.

VIGESIMATERCERA.- La seguridad Pública, desde la perspectiva gubernamental comprende:

- I. Prevención y vigilancia
- II. Procuración de justicia
- III. Administración de justicia
- V. Readaptación social.

VIGESIMACUARTA.- La creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, no significa que sea federal, sino simplemente, establecer los canales de comunicación y articulación institucionales, jurídicos y permanentes, que permitan mayor eficacia operacional.

VIGESIMAQUINTA.- Los **objetivos** que se desprenden son:

- * Asegurar a los individuos su debida protección física y patrimonial,
- * El combate frontal y eficiente a la delincuencia organizada,
- * La procuración de justicia,
- * La probidad y rendición de cuentas en el servicio público,
- * Régimen de acceso a la justicia donde individuos y autoridades se sometan a la ley,
- * Seguridad jurídica a la propiedad,
- * Consolidación de los organismos que tienen a su cargo los derechos humanos y
- * Mejorar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia.

VIGESIMASEXTA: A fin de lograr dichas metas, fueron propuestas las siguientes estrategias:

- * El establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública,
- * Profesionalización de los cuerpos policiales,
- * Establecimiento de un sistema de información policial,
- * Intensificación de la cooperación internacional,
- * Implantación de una legislación penal más severa,
- * Revisión del marco normativo y de procedimientos de los órganos y encargados de la investigación y procuración de los delitos,
- * Reestructuración del control interno del Poder Ejecutivo, y
- * Revisión del marco jurídico sancionador de la corrupción y
- * Intercambio de información y la creación de un Sistema de Información Policial.

VIGESIMASEPTIMA.- La LGSNSP consta de 54 artículos sustantivos y seis transitorios, y está dividida en cuatro títulos:

- * Disposiciones Generales
- * Del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- * De la Participación de la Comunidad
- De los Servicios Privados de Seguridad

VIGESIMAOCTAVA.- El legislador al establecer en la Constitución el Sistema Nacional de Seguridad Pública fue "dar una respuesta organizada a una delincuencia organizada", ya que la acción del Estado se había visto rebasada y los cuerpos policíacos, se encontraban rezagados, porque los cuerpos policíacos, municipales, estatales y federales, actuaban aisladamente, o bien los acuerdos a entre ellos eran informales, lo que permitía que las grandes bandas de delincuentes se protegieran ante la desunión y debilidad de quienes procuran justicia

VIGESIMANOVENA.- Las atribuciones del Consejo Nacional, reguladas en el artículo 15 de la LGSNSP, pueden quedar sintetizadas en tres grandes aspectos; funciones propiamente de coordinación y definición de políticas públicas en materia de seguridad (frac. I, II y III).

Funciones de enlace para la realización de programas de cooperación nacional e internacional (frac. IV y VI), y,

Funciones normativas, como la formulación de reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales, elaboración de propuestas de reformas a leyes en materia de seguridad pública, así como la elaboración de reglas de organización del sistema nacional de seguridad pública (frac. V, VII y IX).

TRIGESIMA.- En el Capítulo IV, Art. 25° al 46°, se asienta lo relativo a la **información nacional sobre seguridad pública**, se establece la creación de bancos nacionales de datos con el objetivo de realizar de manera profesional y eficiente, la prevención de los

delitos y la persecución de aquellos delincuentes que pretendan substraerse a la acción de la justicia.

TRIGESIMAPRIMERA.- El Banco Nacional de Datos comprendía tres apartados: el primero, sobre registros policiales; el segundo, sobre registro de mandamientos judiciales, el tercero, sobre información procesal.

- I. *El registro del personal, policial, agrupara sus datos personales y movimientos que realicen (altas y bajas), tratando de evitar con ello la práctica común de que un integrantes de un cuerpo policial expulsado por actividades ilícitas se reincorpore en otra corporación.*
- III. *El registro nacional de armamento y equipo, con el propósito de controlarlo.*
- III. *La estadística de seguridad pública, con información sobre procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y tratamiento de menores, con el fin de promover la investigación empírica, y posteriormente la toma de decisiones.*
- IV. *El registro de delincuentes (llamado en la ley "De la información de apoyo a la procuración de justicia"), para formar una base nacional de datos sobre personas probables responsables, indiciadas, procesadas y sentenciadas, con lo cual no solamente se crea un registro de todas las personas que han cometido actos contra la sociedad, sino además una base de datos que le permite a cualquier corporación conocer a los delincuentes de todo el país y su modus operandi.*

TRIGESIMASEGUNDA.- Con iniciativa, la Policía Federal Preventiva integraría a las Policía Federal de Caminos, puertos y Puentes, Migración y Fiscal Federal, con la pretendida idea de eliminar los inconvenientes presupuestarios, organización y de comunicación, al parecer se presentaban por la presencia de diversos mandos, en una sola adscripción y un mando único centralizado. No obstante, la realidad ha demostrado todo lo contrario.

TRIGESIMATERCERA.- Otra de las funciones que tendría la Policía Federal Preventiva, es la de participación con diversas instituciones policiales federales y locales en los operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública. También se propone en esta iniciativa el apoyo por parte de la Policía al Ministerio Público, siempre y cuando éste, formalmente lo requiera, el auxilio podrá consistir en la investigación y persecución de los delitos. Dicha Policía Federal Preventiva estará a cargo de un **Comisionado** nombrado y removido por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Gobernación, el cual tendrá atribuciones de mando, dirección y disciplina dentro de la institución.

TRIGESIMACUARTA.- El discurso maniqueo policía-delincuente, continúa presente en el discurso oficial, el Ejecutivo Federal, que es interés legítimo del estado combatir la delincuencia y la inseguridad pública, para disminuir aún más su incidencia sobre la sociedad, toda vez que la delincuencia hace sentir sus efectos destructivos en todas las esferas de la vida individual y social, actúa en cualquier lugar y sobre cualquier persona, actualiza sus métodos y sus formas de organización, amenaza y degrada la convivencia cotidiana y se manifiesta cada vez con mayor violencia.

TRIGESIMAQUINTA.- Se sigue justificando el proyecto de decreto a través de la demanda de la Sociedad Mexicana en el sentido de que ésta pretende y exige a su vez vivir en un entorno libre de la amenaza de la delincuencia, de la inseguridad que afecta a las familias, del riesgo que genera temor e incertidumbre por lo que indica que el ciudadano no quiere sentirse acechado en las calles, víctima de la violencia, no quiere sentir más que su comunidad ha dejado de ser un espacio privilegiado de convivencia libre y armónica, el ciudadano exige respeto a su persona, a su familia, a su domicilio, y a sus bienes, y demanda con justa razón, que el estado asuma y cumpla el compromiso de garantizarlo, aseverando que ésta garantía de seguridad no puede solo limitarse al acto coercitivo estatal de la sanción del delito, sino que es indispensable extenderla a su prevención.

TRIGESIMASEXTA.- Con la incorporación de la Policía Militar en las filas de la Policía Federal Preventiva, se pone en evidencia la confusión de los responsables de la política criminal, respecto a lo que es la seguridad pública y la seguridad nacional, ya que, tomando como base el incremento de la criminalidad, se pretende justificar la intervención de grupos militares en su combate.

TRIGESIMASEPTIMA.- Es importante señalar que la Política Criminal, es la exposición sistemática, ordenada de las estrategias y tácticas sociales para conseguir un control óptimo del delito, es decir, establece líneas de acción en el campo de la criminalidad y de la delincuencia, por conducto del derecho penal.

TRIGESIMAOCTAVA.- La Política Criminal no debe ser entendida como el conjunto de medidas, estrategias y acciones encaminadas a disminuir, atacar y combatir los índices de criminalidad, sino como un instrumento que esta al servicio de los grupos hegemónicos, para lograr la conservación, reproducción y mantenimiento del sistema de dominación, ya que a las clases dominantes les importa el control de la delincuencia, pero no porque sea esta su principal preocupación o que por medio de dicho control se pretende alcanzar el bien común y el mantenimiento de la convivencia social.

TRIGESIMANOVENA.- La criminalidad directamente vinculada con el mantenimiento y consolidación del sistema, es decir, aquella que se nutre de los fraudes públicos, del saqueo de las arcas nacionales, de la corrupción, del tráfico de influencias, del enriquecimiento ilícito e inexplicable del abuso del poder etc. y que permite crear toda una red de complicidad y fealdades al interior de los grupos políticos. Complicidad necesaria no solamente para la imposición de políticas públicas antipopulares, sino

CONCLUSIONES
GENERALES.

1.- La Seguridad Pública es uno de los principales reclamos sociales a que se enfrentan los gobernantes del país, en los últimos años, no obstante se le considera preponderantemente como un conflicto entre instituciones policiales y delincuencia, por lo que debe ser analizado integralmente y no como un problema dogmático penal, para poder atender la demanda ciudadana de Seguridad Pública, que actualmente se acrecenta día a día.

2.- La Seguridad Pública, se presenta en nuestro país, como un problema, precedido por las transformaciones políticas y económicas del Estado, que ha acarreado reformas legislativas y funcionales de los sistemas policiales, de procuración y administración de justicia y de la ejecución de penas etc. que a través del sistema jurídico se regula el poder del Estado, para controlar los conflictos que los ciudadanos tienen entre sí, así como también de los conflictos de éstos con respecto al Estado.

3.- La Seguridad Pública como función del Estado, es la acción gubernamental, que se ejerce para salvaguardar la integridad de las personas, así como los intereses y bienes privados de los ciudadanos, con estricto respeto a sus garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en un verdadero Estado de derecho.

4.- La función de seguridad pública se realiza por conducto de las autoridades de la policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, de ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la ley.

5.- La intervención de la Administración Pública en el problema de Seguridad Pública, ha incursionado en múltiples esferas. En el ámbito legislativo se publicó la Ley General, que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se encarga de aspectos relacionados a la Seguridad Pública, de las directrices que normarán el acopio de información y culminarán con el diseño de estrategias políticas, tendientes a preservar la Seguridad Pública, contempladas en los art. 38, 39 y 40 de la Ley citada.

6.- En el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Incidencia Delictiva, debe ser analizada mediante la información captada para ver cuáles son sus perfiles delictivos de las entidades, regiones y municipios que integran el territorio nacional y así poder saber atender la realidad delictiva del país, y se puedan detectar los bienes jurídicos afectados por la delincuencia.

7.- Las imágenes de la criminalidad difundidas por los medios de comunicación e implantadas en el sentido común de los ciudadanos mexicanos, son coincidentes con el contenido de los discursos y las políticas de los recientes gobiernos de México, bajo el supuesto de que: la criminalidad ha aumentado desorbitadamente y 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, por lo que, es necesario mano dura con el fenómeno.

8.- La delincuencia es identificada como una consecuencia de la incapacidad o insuficiencia de las corporaciones policiacas, pero si la criminalidad, fuera la causa -única- de la inseguridad, y esta dependiera de la capacidad de contención de las corporaciones policiales, entonces el crecimiento en la inseguridad sería indicativo de la necesidad de perfeccionar o aumentar el binomio eficiencia-eficacia de ellos, sin embargo, en esas corporaciones, el problema es mucho más complejo que el duplo policías y ladrones.

9.- En la tolerancia cero se suele argumentar, que la capacidad de las corporaciones dependen: del número de 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 y por ello, se plantea la necesidad de que las corporaciones policiacas cuenten con mayor capacidad para contener a la delincuencia, lo que implica que deben ser, dotadas de más recursos y equipo, y otorgarles facultades y libertades ilimitadas, aún en contra del respeto a las garantías individuales, tales son las razones del aparato gubernamental en función, de lo mismo que las promesas de campaña de los contendientes de la Jefatura del Ejecutivo Federal, como Francisco Labastida, Cuauhtémoc Cárdenas, Vicente Fox, Manuel Camacho Solís, Gilberto Ricon Gallardo y Profirio Muñoz Ledo.

10.- Las políticas criminales implementados en el discurso oficial, hacen 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 prevenir las enfermedades. Esta prevención sólo es posible si se *"actúa con firmeza"* contra todo transgresor de la ley, independientemente de la gravedad de su falta y consecuentemente, quienes sostienen esta posición, señalan que las fuerzas responsables de la seguridad de los ciudadanos no deben tolerar cualesquiera conductas que afecten el orden y a esto se le llama precisamente *"estrategias"* de *"tolerancia cero"*.

11.- Las conductas que afectan el orden social, y que deben ser sancionadas de manera severa, debe aplicarse este carácter no solamente a delitos graves, sino también a toda conducta que ponga en riesgo la paz social y es por ello, que los jefes policiacos y los responsables de la procuración y la administración de justicia en México, justifican las redadas, las detenciones ilegales y los allanamientos por parte de la policía; lo cual ocasiona molestia a la ciudadanía, pero se pretende obtener la contención de la criminalidad, lo cual representa un signo inequívoco del totalitarismo gubernamental.

12.- 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. Asimismo, también los medios de difusión y las autoridades policiales, han sostenido que el número de delitos ha aumentado hasta el nivel de poner en riesgo la integridad de los ciudadanos.

13.- 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 policiacas, 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, porque es falso que en México sea insuficiente el número de policías y que sea necesario incrementar su número, pues si se compara el caso del Distrito Federal con el de otras ciudades, se encontrará datos elocuentes.

14.- 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 México hay comparativamente con otras ciudades, muchos policías para la cantidad de delitos denunciados, es decir, existen demasiados policías para muy pocos detenidos, sin embargo, 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 y no solamente es excesivo elevar el número de policías, sino que además es inútil, pues la experiencia ha mostrado que los cuerpos policiacos son insuficientes para aumentar la seguridad de los ciudadanos.

15.- Una de las características de las políticas en materia de prevención del delito, 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 y 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.

16.- En México hay una especie de *"estado de sitio"*, caracterizado por la violación de las garantías individuales, con el pretexto de la seguridad pública. Verbigracia, entre las violaciones más recurrentes a las garantías del debido proceso y al principio de presunción de inocencia están los retenes policiacos y las redadas, que consisten básicamente en detener a todos los ciudadanos para verificar que no porten armas, drogas u objetos robados; y revisar que su auto no sea robado; o para comprobar que no hay orden de aprehensión en su contra y también para indagar a los ciudadanos si no han cometido un delito, es decir, todos se vuelven *"sospechosos"*.

17.- 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 policiacos, 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.

18.- Las estrategias de "tolerancia cero" son poco efectivas y carecen de sustento democrático. Debiéndose partir de 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.

19.- Los criterios de la política de "tolerancia cero", como medida para alcanzar la seguridad de los ciudadanos, 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, solamente operan en el sentido de apoyar intereses particulares y de justificar la violencia del Estado.

20.- En la sociedad mexicana se cometen con mucha frecuencia delitos, que lesionan los bienes jurídicos más evidentes, como la vida, el patrimonio, la libertad sexual etc.

21.- Actualmente se ha aumentado la frecuencia y violencia con que se cometen los delitos, y en especial a partir de 1994, se incremento la inseguridad ciudadana que vive actualmente hasta la fecha, la Sociedad Mexicana.

22.- Los medios de comunicación provocaron climas de inestabilidad e intolerancia, respecto de los acontecimientos que suceden en nuestro país, en relación a la Inseguridad que vivimos los mexicanos hasta la fecha.

23.- La intervención de los Medios de Comunicación, es un factor al que se le puede atribuir responsabilidad en la construcción de la mayoría de imágenes de inseguridad, que aterran a la ciudadanía, debido a la manipulación de la información, que fácilmente suelen traducirse en desinformación, es decir, a la intervención de los medios de comunicación, se les ha atribuido la mayor responsabilidad en la construcción de la imagen de inseguridad, que aterra a la ciudadanía, por la manipulación de la información, que realizan los medios masivos de información, todo ello, debido a que su función de servir para informar y entretener, se deja de lado y los utilizan como instrumento de control social al servicio del grupo en el poder.

24.- El crecimiento de la violencia y el crimen organizado en México ha propiciado que la conciencia pública de la ciudadanía considere que la mejor solución radical al problema de la Inseguridad, sea la implantación de la Pena de Muerte, es la exigencia de la ciudadanía en la calle, que recogen los medios radiofónicos y televisivos al punto de que las autoridades han cedido en la posibilidad de la pena capital, la cual opinan los expertos es inoperante como muro de contención de los delitos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

25.- Los expertos de la Agenda de Seguridad Pública, manifiestan que el aumento de los índices delictivos se debe a la CORRUPCIÓN de las corporaciones policiacas y que el gobierno actualmente no ha actuado en contra de las mafias y hermandades policiacas que regulan el crimen, y también porque el gobierno minimiza el problema planteándolo como una cuestión técnica o simplemente con respuestas legales, sin tocar su meollo político, moral y presupuestal, es decir, sanear radicalmente los cuerpos policiacos y la construcción de nuevos cuerpos de la policía.

26.- No es posible asegurar que la desaparición o introducción de una determinada sanción penal tendrá por sí sola el efecto de prevenir o reducir ciertos delitos. Los problemas sociales no se resuelven únicamente a través de la función legislativa.

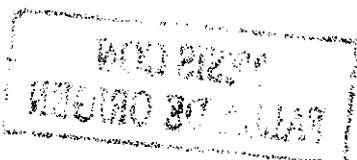
27.- La seguridad pública es la función del estado, por medio de la cual se manifiesta la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad de las personas, así como los intereses y bienes privados, para la protección de las garantías ciudadanas por parte de las autoridades del gobierno, en el sentido de proporcionar la paz y la seguridad necesarias a los ciudadanos y que siga vigente el Estado de derecho en la vida cotidiana de éstos y en caso de ser violadas sus garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estos puedan hacer valer sus derechos conforme a la ley.

28.- El Impacto Económico Neoliberal, es otro factor que contribuye a la construcción de la actual imagen que la seguridad pública, que en el mundo de las actuales decisiones políticas en materia de Seguridad Pública, son eficaces como medio para alcanzar los objetivos de dar seguridad a los individuos y también para valorar si tales políticas son justificables ética y jurídicamente, desde la óptica de las exigencias del *Estado de Derecho Democrático* (respeto y vigencia de los Derechos).

29.- La Seguridad Pública requiere que sea analizada desde una perspectiva integral y no como tradicionalmente sucede, exclusivamente a la luz de la dogmática penal o represión brutal policial, representada dramáticamente en los tristes operativos policiacos, que se desenvuelven en el Estado de Derecho en que se vive actualmente.

30.- La Seguridad es la garantía dada al individuo, de que su persona, sus bienes y sus derechos, no serán objeto de ataques violentos y en caso de sufrirlos la sociedad le asegura la protección y reparación del daño que sufra, ya que el Estado tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservando las libertades, el orden y la paz pública.

31.- El artículo 21 Constitucional, contempla que el Estado tiene la obligación de velar por la seguridad pública y que las Instituciones policiales del país se organicen bajo principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.



32.- El Servicio Civil de Carrera, como los esfuerzos por profesionalizar a los Servidores Públicos, dedicados a la tarea de Procurar Justicia, requieren de continuidad, como los que realiza la Procuraduría General de la República, a través del Instituto de Educación Superior, con la formación de profesionistas especializados en maestrías, diplomados y especialidades en distintas áreas, así como con su Instituto de Capacitación, en donde se forma al personal para que vele por la Seguridad Pública e investigue la comisión de los delitos y realicen la persecución de los delincuentes, todo ello con el fin de que el ciudadano actual se encuentre en un Estado Democrático de Derecho, como resultado de profesionalización a la Policía.

33.- El Modelo Económico Neoliberal, a golpeado fuertemente a los ciudadanos menos favorecidos de la sociedad y en finales 1994, la crisis económica se agudizo, como consecuencia de la implantación de políticas económicas neoliberales, que ha provocado cambios en la estructura social, tales como incertidumbre de la estabilidad laboral, pérdida de las expectativas de movilidad social y el aumento del desempleo etc. pero además los efectos más graves de dicho modelo se vinculan con retroceso en las condiciones de vida de la población, crecimiento de la marginación, de la pobreza y de la exclusión social.

34.- También dicho Modelo, provoca que el grupo gobernante trate de autoprotgerse de la potencial peligrosidad de los ciudadanos inconformes, empobrecidos y marginados que inician acciones de resistencia civil orientados a detener los daños causados por dicha política y por lo tanto, dichos gobernantes mediante la política criminal trata de evitar que dicha pobreza se convierta en ESTALLIDO SOCIAL.

35.- Los grupos poderosos para seguir conservando y reproduciendo un sistema de dominación, implementa estrategias de control social, que el mismo diseña y que están estrechamente relacionadas con la campaña de inseguridad ciudadana, que se dan a conocer a través de los medios masivos de comunicación, y que de manera específica la televisión, que es un instrumento de mediación de los más poderosos al servicio de los GRUPOS DOMINANTES.

36.- La inseguridad y la delincuencia forman parte de la estrategia política que tiene como fin analizar a dicho terreno las preocupaciones de los ciudadanos, el desempleo, la crisis económica y la corrupción, todo ello con el fin de legitimar y justificar una política criminal represiva entre los más pobres del país y así poder justificar o aparentar que se cumplen con las promesas de campaña de nuestros gobernantes.

37.- Entre las políticas de nuestros gobernantes se encuentra el Endurecimiento de las normas penales, la construcción de un mayor número de centros de readaptación social, penales de máxima seguridad, la creación de una normatividad del sistema.

38.- En diciembre de 1994, por parte del Ex-presidente de México, manifestó al pueblo de México la inobjetable consolidación del crecimiento económico de nuestro país y 3 meses después nosotros los mexicanos, nos percatamos de la peor crisis económica de

nuestro país, mediante la caída del 6.9% del PIB (Producto Interno Bruto), el ingreso por habitante cayó 8.6%, el mayor en toda América Latina, la inflación creció 51.97%, siete veces más que en 1994, todo ello implicó que miles de empresas agrícolas, industriales y comerciales quedaron endeudadas con la banca, al borde de la quiebra, la tasa de desempleo abierto descendió al 7.61%, el salario real cayó a menos de un tercio- el mercado interno se contrajo drásticamente-, etc.

39.-El incremento de la pobreza en el Distrito Federal, da como consecuencia la *desmedida desigualdad y pobreza* que los ciudadanos sufrimos -forma inequitativa en que se encuentra repartida la riqueza en México-, el desempleo, pérdida del poder adquisitivo de sus ingresos, es la muestra palpable de la crisis de 1994, en la que la pobreza y las conductas delictivas demuestran la desesperación, frustración y hambre que tienen algunos sectores sociales, sin embargo, la política económica neoliberal ha provocado que un número reducido de multimillonarios tengan escandalosas fortunas, como consecuencia de la miseria de millones de mexicanos.

40.-La estadística es la herramienta que nos permite interpretar la criminología, la cual forma parte del complejo problema de Seguridad Pública, que nos facilita la toma de decisiones racionales ante situaciones de inseguridad, así como también planear preguntas complejas, respecto del comportamiento de la delincuencia.

41.-La estadística (investigación empírica), permite evaluar la solidez de los supuestos implícitos en la seguridad pública, mediante las pruebas estadísticas de hipótesis, para ver el diseño más adecuado de estrategias de Seguridad Pública que lo garantice.

42.-En los últimos años nuestro país, la política criminal ha implementado estrategias y políticas en materia de Seguridad Pública, en el contexto socioeconómico y, por otra, la crisis de inseguridad provocada por la delincuencia, como la peor crisis económica de México.

43.-La peor crisis económica son consecuencia de fracasos de la mala planeación estratégica del desarrollo nacional, en la que han fracasado rotundamente los programas económicos de los regímenes neoliberales, dando como consecuencia la falta de credibilidad en el gobierno, en sus instituciones, que crean en la ciudadanía desconfianza y afecta también el bienestar de la sociedad y que provoca intranquilidad y descontento generalizado.

44.-Entre las principales formas de violencia que se han expuesto en los últimos años, se ha hecho hincapié en la violencia criminal, como la principal generadora del clima de inseguridad social de nuestro país.

45.- Nuestros gobernantes en sus discursos legitimadores de sus políticas en materia de Seguridad Pública, indican que la violencia criminal desbordada y la creencia generalizada de que la delincuencia ha aumentado a grado tal que ha rebasado las posibilidades de control por parte de las instituciones encargadas de la procuración de

justicia, de la prevención del delito, aumentando el número de delitos hasta el nivel de poner en riesgo la integridad y seguridad de todos los ciudadanos.

46.- El endurecimiento de los sistemas penales, va desde el aumento del número de policías; el incremento de la medida de la pena privativa de libertad, con el consecuente aumento en las tasas de aprisionamiento; el incremento legislativo con la construcción de nuevas figuras delictivas y leyes más duras; las restricciones al beneficio de libertad caucional; los intentos por disminuir la edad penal y llevar a la práctica la pena de muerte; el mayor presupuesto para la seguridad pública, el armamento moderno, los nuevos cuerpos policiacos, etc.

47.- El Título Primero, del artículo 2 de la LSPDF, define la Seguridad Pública, como un servicio -responsabilidad estatal- que corresponde prestar en forma exclusiva al Estado, y que el objeto de está es:

- I. *Mantener el orden público.*
- II. *Proteger la integridad física de las personas, así como de sus bienes de éstos.*
- III. *Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.*
- IV. *Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y*
- V. *Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.*

48.- La LSPDF, establece que la Policía Judicial depende del Procurador General del Distrito Federal y la policía del Distrito Federal, comprende dos tipos de policía: la Policía Preventiva y la Policía Complementaria, compuesta por la Policía Auxiliar, Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente, dejando la puerta abierta para la existencia de policías especiales, sin que se especifique en la ley sus funciones y atribuciones y como consecuencia puede dar lugar a la aparición de cuerpos policiales que violente el orden jurídico establecido.

49.- Por primera vez la Ley de Seguridad Pública, representa un intento de establecer clara y sistemáticamente las responsabilidades, las obligaciones y las normas de conducta que tienen que seguir los cuerpos policiales, así como la profesionalización y defensa que se hace de sus derechos: salario digno y remunerador; trato digno de sus superiores jerárquicos.

50.- La Seguridad pública, esta mayormente vinculada con la educación, los medios de comunicación, la cultura ciudadana, con la introyección de normas y valores, abatimiento de la impunidad entre otros muchos factores que coadyuvan a mantener en los límites tolerables el problema de la inseguridad en las grandes ciudades.

51.- La iniciativa reforma centra sus planteamientos en tres ámbitos muy estrechamente relacionados: la Coordinación en materia de Seguridad Pública entre los diferentes niveles de gobierno; la reorganización del Poder Judicial de la Federación y las nuevas reglas del régimen jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conjuntamente con las del Consejo de la Judicatura Federal; y, en tercer lugar, modificaciones

sustanciales relativas al Procurador General de la República y a la posibilidad de poder impugnar las resoluciones del Ministerio Público, respecto al no ejercicio y desistimiento de la acción penal.

52.- El artículo 21 Constitucional, orienta los fundamentos “legales de la Seguridad Pública, en el marco jurídico de dicho artículo que dice: *La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez*”.

53.- La Seguridad Pública, se considera como la seguridad de los gobernados y que es una función del Estado, en la que los diferentes niveles de Gobierno-Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios participan corresponsablemente.

54.- Los cuerpos policiales son la policía, particularmente, la llamada preventiva, representa el primer y más cercano contacto del Estado con la ciudadanía, de manera que no es poca la importancia que les ha concedido para la regulación de sus funciones. La sociedad exige una policía moderna, profesional, honesta, protectora del derecho y de la dignidad humana.

55.- La seguridad Pública, desde la perspectiva gubernamental comprende:

- I. Prevención y vigilancia
- II. Procuración de justicia
- III. Administración de justicia
- VI. Readaptación social.

56.- La creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, no significa que sea federal, sino simplemente, establecer los canales de comunicación y articulación institucionales, jurídicos y permanentes, que permitan mayor eficacia operacional.

57.- Los objetivos que se desprenden son:

- * Asegurar a los individuos su debida protección física y patrimonial,
- * El combate frontal y eficiente a la delincuencia organizada,
- * La procuración de justicia,
- * La probidad y rendición de cuentas en el servicio público,
- * Régimen de acceso a la justicia donde individuos y autoridades se sometan a la ley,
- * Seguridad jurídica a la propiedad,
- * Consolidación de los organismos que tienen a su cargo los derechos humanos y
- * Mejorar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia.

58.- A fin de lograr dichas metas, fueron propuestas las siguientes estrategias:

- * El establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública,
- * Profesionalización de los cuerpos policiales,
- * Establecimiento de un sistema de información policial,

- Intensificación de la cooperación internacional,
- * Implantación de una legislación penal más severa,
- * Revisión del marco normativo y de procedimientos de los órganos y encargados de la investigación y procuración de los delitos,
- Reestructuración del control interno del Poder Ejecutivo, y
- * Revisión del marco jurídico sancionador de la corrupción y
- * Intercambio de información y la creación de un Sistema de Información Policial.

59.- La LGSNSP consta de 54 artículos sustantivos y seis transitorios, y está dividida en cuatro títulos:

- * Disposiciones Generales
- * Del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- * De la Participación de la Comunidad
- De los Servicios Privados de Seguridad

60.- El legislador al establecer en la Constitución el Sistema Nacional de Seguridad Pública fue "dar una respuesta organizada a una delincuencia organizada", ya que la acción del Estado se había visto rebasada y los cuerpos policíacos, se encontraban rezagados, porque los cuerpos policíacos, municipales, estatales y federales, actuaban aisladamente, o bien los acuerdos a entre ellos eran informales, lo que permitía que las grandes bandas de delinquentes se protegieran ante la desunión y debilidad de quienes procuran justicia

61.- Las atribuciones del Consejo Nacional, reguladas en el artículo 15 de la LGSNSP, pueden quedar sintetizadas en tres grandes aspectos; funciones propiamente de coordinación y definición de políticas públicas en materia de seguridad (frac. I, II y III). Funciones de enlace para la realización de programas de cooperación nacional e internacional (frac. IV y VI), y,

Funciones normativas, como la formulación de reglas para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales, elaboración de propuestas de reformas a leyes en materia de seguridad pública, así como la elaboración de reglas de organización del sistema nacional de seguridad pública (frac. V, VII y IX).

62.- En el Capítulo IV, Art. 25° al 46°, se asienta lo relativo a la información nacional sobre seguridad pública, se establece la creación de bancos nacionales de datos con el objetivo de realizar de manera profesional y eficiente, la prevención de los delitos y la persecución de aquellos delinquentes que pretendan substraerse a la acción de la justicia.

63.- El Banco Nacional de Datos comprendía tres apartados: el primero, sobre registros policiales; el segundo, sobre registro de mandamientos judiciales, el tercero, sobre información procesal.

- I. *El registro del personal, policial, agrupara sus datos personales y movimientos que realicen (altas y bajas), tratando de evitar con ello la práctica común de que un integrantes de un cuerpo policial expulsado por actividades ilícitas se reincorpore en otra corporación.*
- IV. *El registro nacional de armamento y equipo, con el propósito de controlarlo.*
- III. *La estadística de seguridad pública, con información sobre procuración y administración de justicia, sistemas de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y tratamiento de menores, con el fin de promover la investigación empírica, y posteriormente la toma de decisiones.*
- IV. *El registro de delincuentes (llamado en la ley "De la información de apoyo a la procuración de justicia"), para formar una base nacional de datos sobre personas probables responsables, indiciadas, procesadas y sentenciadas, con lo cual no solamente se crea un registro de todas las personas que han cometido actos contra la sociedad, sino además una base de datos que le permite a cualquier corporación conocer a los delincuentes de todo el país y su modus operandi.*

64.- Con iniciativa, la Policía Federal Preventiva integraría a las Policía Federal de Caminos, puertos y Puentes, Migración y Fiscal Federal, con la pretendida idea de eliminar los inconvenientes presupuestarios, organización y de comunicación, al parecer se presentaban por la presencia de diversos mandos, en una sola adscripción y un mando único centralizado. No obstante, la realidad ha demostrado todo lo contrario.

65.- Otra de las funciones que tendría la Policía Federal Preventiva, es la de participación con diversas instituciones policiales federales y locales en los operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública. También se propone en esta iniciativa el apoyo por parte de la Policía al Ministerio Público, siempre y cuando éste, formalmente lo requiera, el auxilio podrá consistir en la investigación y persecución de los delitos. Dicha Policía Federal Preventiva estará a cargo de un Comisionado nombrado y removido por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Gobernación, el cual tendrá atribuciones de mando, dirección y disciplina dentro de la institución.

66.- El discurso maniqueo policía-delincuente, continúa presente en el discurso oficial, el Ejecutivo Federal, que es interés legítimo del estado combatir la delincuencia y la inseguridad pública, para disminuir aún más su incidencia sobre la sociedad, toda vez que la delincuencia hace sentir sus efectos destructivos en todas las esferas de la vida individual y social, actúa en cualquier lugar y sobre cualquier persona, actualiza sus métodos y sus formas de organización, amenaza y degrada la convivencia cotidiana y se manifiesta cada vez con mayor violencia.

67.- Se sigue justificando el proyecto de decreto a través de la demanda de la Sociedad Mexicana en el sentido de que ésta pretende y exige a su vez vivir en un entorno libre de la amenaza de la delincuencia, de la inseguridad que afecta a las familias, del riesgo que genera temor e incertidumbre por lo que indica que el ciudadano no quiere sentirse

acechado en las calles, víctima de la violencia, no quiere sentir más que su comunidad ha dejado de ser un espacio privilegiado de convivencia libre y armónica, el ciudadano exige respeto a su persona, a su familia, a su domicilio, y a sus bienes, y demanda con justa razón, que el estado asuma y cumpla el compromiso de garantizarlo, aseverando que ésta garantía de seguridad no puede solo limitarse al acto coercitivo estatal de la sanción del delito, sino que es indispensable extenderla a su prevención.

68.- Con la incorporación de la Policía Militar en las filas de la Policía Federal Preventiva, se pone en evidencia la confusión de los responsables de la política criminal, respecto a lo que es la seguridad pública y la seguridad nacional, ya que, tomando como base el incremento de la criminalidad, se pretende justificar la intervención de grupos militares en su combate.

69.- Es importante señalar que la Política Criminal, es la exposición sistemática, ordenada de las estrategias y tácticas sociales para conseguir un control óptimo del delito, es decir, establece líneas de acción en el campo de la criminalidad y de la delincuencia, por conducto del derecho penal.

70.- La Política Criminal no debe ser entendida como el conjunto de medidas, estrategias y acciones encaminadas a disminuir, atacar y combatir los índices de criminalidad, sino como un instrumento que esta al servicio de los grupos hegemónicos, para lograr la conservación, reproducción y mantenimiento del sistema de dominación, ya que a las clases dominantes les importa el control de la delincuencia, pero no porque sea esta su principal preocupación o que por medio de dicho control se pretende alcanzar el bien común y el mantenimiento de la convivencia social.

71.- La criminalidad directamente vinculada con el mantenimiento y consolidación del sistema, es decir, aquella que se nutre de los fraudes públicos, del saqueo de las arcas nacionales, de la corrupción, del tráfico de influencias, del enriquecimiento ilícito e inexplicable del abuso del poder etc. y que permite crear toda una red de complicidad y lealtades al interior de los grupos políticos. Complicidad necesaria no solamente para la imposición de políticas públicas antipopulares, sino porque permite, además, que los responsables de las instituciones de procuración y administración de justicia, tiendan a ser benévolos en la persecución de dichos ilícitos.

72.- El mayor beneficio que obtienen los grupos homogéneos por conducto de la Política Criminal, es el permitir la justificación de estrategias de control social diseñadas expresamente para lograr la reproducción del sistema de dominación, como es el caso de los mexicanos, en donde por una crisis económica recurrente, un creciente proceso de pauperización de los grupos sociales y un incremento de las expresiones de inconformidad y rechazo social hacia las políticas económicas, privilegiar estrategias duras de control social, indudablemente que provocaría el efecto contrario a aquel que se pretende alcanzar, ya que es bien sabido que una mayor represión tendería a irritar más a una población ya de por si golpeada por la situación política y económica como es el caso de nuestro país.

143

ANEXO 1

En la Nueva España se implementó un sistema de explotación, que estuvo caracterizado por la explotación intensa de la fuerza del Indio, que se separó de su organización comunal; por el despotismo tributario a que fueron sometidas las comunidades indígenas; y por las nuevas formas de explotación introducidas en la Encomienda y la esclavitud al estilo europeo.

En la Encomienda el tributo se impuso por tasas y tiempos fijos, que dio origen a la esclavitud de indios, llevando a una pronta y eficaz apropiación de la riqueza y como consecuencia el acelerado exterminio de la población indígena, por el siglo XVII, 80 o 90% de la población había desaparecido.

En el siglo XVII (siglo de la represión) se dio origen a reacomodos de las fuerzas productivas, en que los españoles y los criollos tuvieron una participación más activa y la forma de producción fue más capitalista, provocado por el progresivo monopolio de la tierra en sus manos y como consecuencia del derrame demográfico, debido al sistema productivo de la hacienda y enseguida por el encasillamiento de peones que consistía en contratación libre, remunerada que duró hasta el siglo XX.

Dicho sistema de producción, estuvo reforzado en la Nueva España y en el México independiente, por su administración de justicia, que se le llamó Tribunal de la Acordada, que culminó en 1719, con facultad del virrey, para que éste comisionara a personas de su confianza y que asesoradas por abogados, cumplieron funciones de jueces en las regiones en donde vivían, aprendiendo a los que cometieran delitos y posteriormente tenían la obligación de informar al virrey y a la Sala del Crimen de la Real Audiencia. Dichos agentes de justicia eran voluntarios sin goce de sueldo, tenía la categoría de tenientes y comisionados. Los primeros, eran de origen peninsular, propietarios de haciendas, que tenían el interés de utilizar el poder para defender sus vidas y sus propiedades. Los segundos, tenían menos posición social debido a que eran mestizos o capataces de las haciendas y que apoyaban las acciones de sus patrones.

El hacendado, tenía el carácter de teniente, era el propietario de tierra, que daba el trabajo, el techo y alimento para el indígena y su familia, lo vigilaba y le hacía favores, dirimía los conflictos e incluso podía disponer de la vida de sus subordinados y también de los ajenos que atentaran contra sus intereses y el de otros hacendados, que no estaban investidos con ese poder.

En 1813 la Real Audiencia, decidió que *"la existencia del Tribunal de la Acordada", era incompatible con la estructura jurídica de la Constitución de Cádiz, y que el sistema de relaciones de producción que la Institución de la Acordada había asegurado y mantenido durante un siglo, permanecieron en las relaciones sociales como una hábité en beneficio del sistema de hacienda, que se vio reforzado la segunda mitad del siglo XIX, con la influencia de*

liberalismo económico, por la repartición de las últimas tierras comunales y entidades que quedaban y que perduró hasta ya entrado el siglo XX".¹⁹⁶

La administración de justicia en las ciudades con respecto a los delitos fue competencia de la Real Audiencia dentro de ella cuando se trataba de indígenas y con respecto a delitos de apostasía y herejía, le correspondía juzgar a la iglesia católica.

La Inquisición se utilizó como un control político y religioso en la Nueva España, mediante la cual se torturaba al reo cuando los delitos no eran confesados por voluntad propia, porque negaba el hecho de la acusación a pesar de ser testigo o haber hecho algo en contra de la fe.

La Inquisición monástica (1519 a 1535), fue ejercida por el "*clero regular*", (religiosos) y se integraban por órdenes, como la Orden Franciscana y las ordenanzas de Cortes de 1520, para castigar a los blasfemos y después en 1523, para sancionar a los indios herejes.

En 1526, la función inquisitorial le fue quitada a los Franciscanos y pasó a la orden Dominicana, que perseguía luchas por el poder, a las insurrecciones contra Cortés y la instauración de la Primera Audiencia de la Nueva España.

Los dominicos sumaron a los enemigos de Hernán Cortés y utilizaron la Inquisición como un arma más contra los leales de aquél, eran apoyados por los franciscanos, dándose así una lucha entre las órdenes religiosas. No es casual que el 17 de octubre de 1528 se realizará el primer "*auto de fe*" en la nueva España y que en él se quemara por herejes a Hernando Alonso y a Gonzalo Morales partidarios de Cortés.

Los indígenas que fueron juzgados eran nobles o caciques, para cumplir una función ejemplificadora, pues existía la convicción entre los españoles que evangelizando primero a los hijos de los caciques, podían reproducir la fe a través de la jerarquía.

Los abusos que se cometieron causaron tanto escándalo que por eso, volvieron los poderes inquisitoriales a los franciscanos en cabeza del primer obispo de Nueva España, Fray Juan de Zumárraga de 1532 a 1535 fecha en que el Consejo de la Suprema Inquisición de España le dio el título de inquisidor apostólico.

En la Inquisición episcopal de 1535 para Zumarraga, las principales preocupaciones fueron los indios que continuaban siendo idólatras o renegados; los corsarios franceses e ingleses quienes eran los enemigos comerciales que violaban el sistema de puertos cerrados de España; los europeos con ideas judaizantes y las órdenes misioneras que se salían de la ortodoxia clerical. Esto llevo a prelados, frailes y monjas, ante la

¹⁹⁶ Gonzales Vidaurri Alicia. Control Social en México, D.F. Criminalización primaria, secundaria y Derechos Humanos. p. 48.

Inquisición, pues se revisaron sus sermones y los manuales impresos usados para la instrucción religiosa.

En 1571, se realizó el Tribunal del Santo Oficio, que en 1815, creó fuertes conflictos con el poder civil. En la primera ceremonia el virrey y altos funcionarios juraron obediencia al tribunal y siguió éste identificándose con el "*clero secular*" perteneciente a la iglesia jerárquica que estaba integrada por cardenales, arzobispos y obispos nombrados directamente por el Papa.

El Tribunal del Santo Oficio preparó genealogías para estudiar la limpieza de sangre tanto para los europeos a fin de probar que no tuvieran ascendencia judía y también para demostrar la pureza de los indios, su acción del Tribunal se dirigió contra los alemanes y flamencos por ser sospechosos de literalismo o calvinismo y se amplió también a los negros, mestizos y mulatos.

Entre los castigos que aplicó la Inquisición, son notables la muerte en la hoguera; la Abjuración en caso de sospecha de herejía y las penitencias; la multa y la confiscación de los bienes cuyo beneficiario fue siempre el Santo Oficio.

El advenimiento del judeo cristiano, cristianismo en México, a través de la conquista y la colonia implantó un sistema de dominación que conjunta el pastoreo religioso-cristiano, caracterizado por la dependencia individual permanente y la obediencia incondicional del siervo respecto del pastor, de quien deriva el pan de vida y a quien se debe, por ser su guía en el camino de la salvación, porque la considera expresión de la voluntad de la polis.

De la mezcla de estos dos sistema de dominación, se dio la fórmula demoniaca sobre la que se ha construido la mayoría de las sociedades que es la dominación política religiosa, la cual en México construye una persona alienada por la ideología, misma que se somete y obedece a la autoridad, no por la ley, porqué autoritarismo del "*Señor*", la encarna, sino por el temor que provoca el no acatar la voluntad de la decisión del pastor, de el patrón, del padre protector, a quien se le debe a la subsistencia en esta vida y la salvación eterna en la otra.

En México el sistema de la justicia feudal resultó igualmente demoniaca, porque su característica esencial fue la de expropiar de los particulares el conflicto, la querrela y sus soluciones, para poner la figura del señor como parte lesionada por haberse violado su ley, y como exigidora de la reparación de un daño mítico, en nombre de una sociedad abstracta, por el comportamiento de la persona que en un momento dado, se había institucionalizada como ilícito.

Como defensa de los intereses del soberano, aparecen los **procuradores**, que no pueden ser imparciales, pues no sólo exigen la reparación del daño causado a la víctima, sino también piden la reparación de la ofensa cometida contra el Señor el

estado, la ley, o la ficción más recurrida entre los agentes de la administración de justicia: La sociedad.

...El procurador. Este curioso personaje que surge en Europa hacia el siglo XII, se presentará como representante del soberano, el del rey o del señor cada vez que haya un crimen, delito, o pleito entre individuos, el procurador se hace presente en su condición representante de un poder lesionado por el solo hecho de que ha habido delito o crimen y dirá: Si es verdad que este hombre lesionó a este otro, yo, representante del soberano, puedo afirmar que el soberano, su poder, el orden que él dispensa, la ley que él establecía, fueron igualmente lesionados por este individuo. Así, yo también me colocó contra de él. De esta manera, el soberano, el poder político, vienen a doblar y, paulatinamente, a sustituir a la víctima. Este fenómeno que es absolutamente nuevo, permitirá que el poder político, se apodere de los procedimientos judiciales.¹⁹⁷

Durante la conquista y la colonia el proceso dialéctico de dominación se continuó primero mediante el reconocimiento que hace el indígena de su dominador, como ser para sí, en la relación unilateral y desigual que se da entre los dos de. Y segundo por la adquisición de autonomía por parte del dominado en su búsqueda de su ser para sí.

Se recobra la relación de dominación, mediante la expresión de la negatividad que el siervo representa para el señor; por lo cual el indígena, el criollo, el mestizo, el campesino, el obrero y en general los dominados, no se encuentran condenados a un destino sin salida, sino que la antítesis o refutación que ellos representan, se supera por medio del servicio o del trabajo que ellos desarrollan.

Los indígenas del centro de México que durante la conquista no murieron, no se suicidaron, o que no huyeron, constituyeron un grupo social que se sumó a los criollos, a los mestizos y a los negros, para manifestar su repudio a la dominación española en 1810 y continuaron la lucha hasta a finales del siglo XIX.

La clase media estuvo integrada por los criollos eclesiásticos, abogados y pequeños administradores que ocupaban curatos o magistraturas de segundo orden, o puestos administrativos en pequeñas ciudades. Eran letrados y estaba liberados del trabajo manual, pero que no podían sumarse a la clase productiva por no poseer bienes de capital y tampoco una tarea a la medida de su vocación. El criollo vive en un mundo en el que no participa, en el seno de una comunidad con la que apenas los unen tenues vínculos, despojado de su puesto de trabajo y de la vida de la sociedad.

La polarización de las fuerzas contradictorias, unas conservadoras que pretendían un gobierno centralista que siguiera dependiendo de la corona española y de la iglesia, y otras, liberales que deseaban una nación federalista y republicana, impidieron la consolidación de una patria, que en cincuenta años tuvo seis constituciones políticas, dos regímenes federalistas y dos centralistas, un imperio, la invasión por parte de España en 1829, la pérdida de Texas en 1836, la guerra con Francia de 1838, el

¹⁹⁷ Ibidem. p. 52.

despojos por parte de los Estados Unidos de la mitad del territorio en 1847, la dictadura y el régimen de terror de Santana contra los pueblos que continuaban su lucha contra la represión contra la opresión, y la dominación europea por parte de la casa de Habsburgo que instauró el segundo imperio.

Las tendencias políticas mostraron la necesidad de un "*centro revolucionario*" que reemplazara al clero y al ejército en su dominación hegemónica, y ofreciera la base sociopolítica y económica que aún no encontraba el país, pues todavía seguía siendo un territorio de conquista para las potencias extranjeras, hasta el 19 de junio de 1867 en que se fusiló a Maximiliano de Habsburgo, como un gesto al mundo de soberanía.

Las Leyes de Reforma emitidas a partir de que los liberales, tomaron el poder de 1847, constituyeron, la punta de lanza que dominó el predominio de la iglesia católica, permitiendo que se comenzará a concebir una nueva conciencia de la realidad, en la reorganización socio política del incipiente país, con la constitución política de 1857.

Las interrelaciones en la vida social habían tenido una tradición de violencia, siendo la respuesta de los pueblos sometidos a la nuevas medidas de pulverización de sus comunidades y de destrucción de su cultura. Contra ellos se intronizó el militarismo mexicano en 1877 cuando Porfirio Díaz comenzó a demostrar que para él era más importante el "orden" de industrialismo y del sistema de producción capitalista, que la libertad.

El régimen de Porfirio Díaz se describió en su momento como la mezcla de corrupción, justicia social y represión. Todos los funcionarios del Porfiriato, tanto del gobierno federal, como de los estatales y locales, exigían sobornos en forma rutinaria. Se perseguía a los campesinos ... y el poder en México se sustentaba, más en una voluntad férrea que en las disposiciones legales. Dicho poder ejercía en mayor medida por la policía (policía secreta y guardias rurales, un grupo fiel y audaz originalmente formado por ladrones, bien pagado dotado de grandes poderes) que por el ejército.

La paz de los muertos elevó al máximo la eficiencia, los métodos y el sistema de explotación de producción colonial española, por lo que la polarización contradicción entre dominantes y dominados, llegó a un clímax, en la que la negatividad esencial que residía en el campesino indígena, se transformó en negatividad creadora de la historia produciendo la revolución de 1910, logrando finalmente los dominados un reconocimiento parcial de la constitución de 1917.

El Estado, es el ejército, la policía, el aparato represivo, coercitivo clasista que fue aplastado por los ejércitos campesinos de Villa, Zapata, Obregón y Carranza. El derrumbe de ese Estado significó el derrumbe de una clase social, dirigente del Porfiriato, de la clase terrateniente.

La revolución de 1910 fue la frustración para el indígena-campesino, pues se sacrificó en aras de una Constitución Política de 1917 que le prometió mucho, pero cuya

aplicación quedó en manos de una naciente burguesía nacional que institucionalizó el autoritarismo, en nombre de la democracia estructuró un capitalismo dependiente que, convirtió el cuerpo y el tiempo de los hombres en una fuerza y tiempo de trabajo, urbanizó al campesino, domesticó al movimiento obrero y estableció una trama de su poder político microscopio capilar, capaz de fijarlos como trabajadores del aparato de producción. Endeudo al país y concentró el poder político y económico en el poder ejecutivo y en los otros que le sirven de sustento.

Por medio de la constitución se fortaleció al Poder Ejecutivo sobre los otros poderes a los cuales controla y dirige, permaneciendo aquél en el Presidente de la República, cúspide de una pirámide de poder dentro de la que existen otros miles de pirámides pequeñas, dirigidas por un jefe o cacique, que reproducen la relación dominación servidumbre y donde se enseñoreó el absolutismo, la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad.

Para mantener, conservar y reproducir ese sistema de dominación, el poder ejecutivo creó la perspectiva del poder de un partido de Estado, ese partido es una institución hegemónica que no había tenido contrario hasta 1988 y que ha gobernado sin podersele exigir responsabilidad. Es un partido pragmático porque ha hecho acopio de todos elementos divergentes sociales y políticos para cohesionar y mantener el control de la actividad social.

En México esa política se ha manifestado a través de la apertura de las fronteras, de la desnacionalización de los recursos y de las empresas antes estatales, de la puesta en marcha del *"programa de ajuste económico"* y la pauperización de la población, por la pérdida de servicios públicos de beneficencia, educativo y asistenciales, que eran derechos sociales económicos y culturales ya adquiridos.

151

ANEXO 2

La Justicia Cívica en el marco del discurso de la seguridad pública

No obstante que las reformas macro; entorno a la Seguridad Pública; se realizan en los ámbitos referidos en el cuerpo del texto la justicia cívica también ha sido objeto de atención, la Seguridad Pública, una de las prioridades es el sistema de justicia cívica, al enfrentar el reto de aportar soluciones prácticas al problema de la Seguridad Pública. Anteriormente, las faltas o contravenciones de Policía y Buen Gobierno estaban incorporadas en el Código Penal Sustantivo. Prevalecía entonces la idea de que los ilícitos, según su gravedad, se dividían en delitos y contravenciones, todos ellos encuadrados en un mismo ordenamiento. A lo largo del tiempo desapareció este sistema y se optó por llevar los ilícitos más graves, calificados como delitos, al Código Penal, y reducir todo lo concerniente a las faltas o contravenciones de policía y Buen Gobierno al nivel de bandos y reglamentos expedidos por la autoridad administrativa.¹⁹⁸

Es indudable que la génesis de la materia de faltas de policía y buen gobierno, aunado al hecho de que la propia Constitución, establece que tales faltas se sancionarán con multa o arresto, que son sanciones inicialmente consideradas dentro del ámbito penal, influyo para que a dicha materia se le haya considerado como parte integrante del llamado Derecho Penal Administrativo, cuya tutela quedó encomendada al subsistema de policía.

Podríamos afirmar que el objetivo fundamental de la normatividad en materia de justicia cívica lo constituye la salvaguarda y conservación del orden público. Sin embargo, en el derecho administrativo la concepción tradicional del orden público, expresiva de tranquilidad y ausencia de perturbaciones, ha adquirido en la práctica, una connotación poco afortunada en asuntos de policía e impartición de justicia administrativa, debido a que la interpretación de orden público por parte del subsistema de policía ha generado actitudes institucionales policiales basadas en esquemas discrecionales, sustancialistas y arbitrarios.

Junto al derecho penal y procesal ordinario, dominado formalmente por los principios de legalidad y jurisdiccionalidad, ha existido y existe actualmente en nuestro país un derecho penal y procesal administrativo, competencia de la policía, caracterizado por una amplia discrecionalidad administrativa, en perjuicio de las libertades fundamentales de los ciudadanos y, en general, de los principios constitucionales del estado liberal y democrático de derecho, en el que la justicia cívica pretende inscribirse. Observándose con ello una sensible divergencia entre la normatividad del modelo en el nivel constitucional y a nivel del discurso oficial y su ausencia de efectividad y concreción en los niveles inferiores. Lo cual implica un derrumbe de hecho, de las garantías normativas establecidas como principios.¹⁹⁹

¹⁹⁸ El ejemplo, más claro de ello fue su intervención para poner fin al conflicto de la UNAM, solucionando por la fuerza un problema eminentemente político.

¹⁹⁹ Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 27 de abril de 1993. p. 19.

Precisamente en los hechos, esta divergencia entre el ser y el deber ser de la estructura jurídica, se ve reflejada en un incremento de los abusos, atropellos, maltratos, molestias infundadas, extorsiones e impunidad con la que tradicionalmente ha actuado la policía preventiva, depositaria de la justicia cívica. Con lastimosa frecuencia, han sido documentados dichos excesos policiales y las extralimitaciones con que han desempeñado sus funciones, tanto en el ámbito de la justicia cívica como en la prevención del delito.

Respecto de la nueva Ley de Justicia Cívica, se considera que pretende los siguientes objetivos: **Primeramente**, elaborar una definición más precisa del concepto de orden público, en el ámbito de la justicia cívica, a fin de delimitar claramente el ámbito de atribuciones de la policía preventiva. Es por ello que, en la iniciativa de ley presentada por la fracción panista el día 23 de abril de 1998, se señala lo siguiente:

"Nos proponemos abandonar entonces un concepto de orden público en que el principal propósito sea la conservación de un régimen de Estado perverso para arribar a la protección de las libertades fundamentales. En este sentido y para los efectos de esta ley, el orden público, significa el respeto y preservación de la integridad física y psicológica de las personas, cualesquiera que sea su condición, edad o sexo; el respeto al ejercicio de derechos y libertades de terceros, el buen funcionamiento de los servicios públicos y aquellos privados de acceso público; la conservación del medio ambiente y de la salubridad general y, en suma, el respeto en beneficio colectivo del uso y destino de los bienes del dominio público."

Cabe hacer mención que, a diferencia de su predecesor, el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, este nuevo ordenamiento tiene la calidad jurídica de ley. Ello se debe a que las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así lo permiten a partir de la reforma del Estado, de que ha sido objeto la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Asimismo al normar la materia de justicia cívica mediante una ley y no un reglamento, permite, a nivel jurídico, una mejor interpretación dentro de los marcos de nuestro sistema jurídico positivo.

En segundo lugar, la Ley se propone como un instrumento para suprimir la discrecionalidad imperante en el subsistema de policía, en relación a la aplicación de la Ley. Tratando de atenuar -en la imposibilidad de anularla por completo- la divergencia existente entre la normatividad del modelo en el nivel constitucional (principios normativos superiores) y su falta de efectividad en los niveles inferiores (prácticas efectivas inferiores), concretamente en el subsistema de policía. Y enfrentar de esta manera lo que Ferrajoli denomina la crisis estructural de las garantías del sistema moderno del Estado de Derecho. Adviértase como, a propósito de la actividad policial, nuevamente se hace hincapié en el problema de las garantías individuales.

Por último, es importante señalar que tanto en la iniciativa de Ley como en el ordenamiento mismo, como se verá a lo largo del presente trabajo, recurrentemente se

advierte la pretensión por parte del legislador de dejar clara la separación entre derecho y moral, desde la perspectiva del utilitarismo jurídico. Como se recordara, esta perspectiva parte de la base de que el derecho no reproduce ni tiene la misión de reproducir los dictámenes de la moral o de cualquier otro sistema metajurídico, de valores ético-políticos, sino que es sólo el producto de convenciones legales no predeterminadas axiológicamente.²⁰⁰

Como señala Ferrajoli, el planteamiento de la separación entre derecho y moral puede entenderse en dos sentidos, asertiva o prescriptivamente, ya sea que haga referencia a principios de justificación interna o externa. También las normas sólo se justifican en la medida en que persiguen fines de utilidad concreta en favor de los ciudadanos, como, en el caso de la Ley de Justicia Cívica que nos ocupa, el mantenimiento del orden público o la seguridad pública, así como el garantizar el respeto a los derechos fundamentales de los gobernados.²⁰¹

Consecuentemente, la estructura metodológica que pensamos deba servir de base en la exposición y desarrollo de nuestro trabajo, será aquella que utilice la tesis axiológica de la separación entre derecho y moral, formulada por el utilitarismo jurídico y que, aplicada al derecho penal administrativo o justicia cívica, se expresa en tres principios axiológicos relativos a la infracción, al proceso administrativo de verificación de la misma y a la sanción.

La nueva Ley fue el Capítulo Segundo, hace referencia a las infracciones cívicas y su sanción, y dentro de éste mereció un especial cuidado que requiere el Artículo 8 de dicha ley en la cual se encuentran las infracciones.

Al respecto, consideramos que la labor del legislador se orientó en torno a tres líneas fundamentales, relativas a la definición de la infracción, su referencia expresa en el cuerpo normativo de la Ley, y la supresión de criterios sustancialistas.

El primer punto es muy importante, toda vez que representa uno de los dos elementos constitutivos que configuran el esquema epistemológico garantista: **la definición legislativa**, que en este caso se trata de la conducta infractora, es decir, aquella formalmente señalada por la ley como presupuesto necesario de la aplicación de una sanción. Aspecto que esta muy estrechamente vinculado con el principio de estricta legalidad, según la clásica fórmula de nulla poena sine lege.²⁰² Y que constituye una de

²⁰⁰ Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 23 de abril de 1998. p. 28.

²⁰¹ Ferrajoli, Luigi. Derecho y razón. p. 218.

²⁰² Cabe señalar que la nueva Ley hace especial hincapié en el respeto a las garantías individuales. Así, en el artículo 3° de la Ley, queda establecido que "Dentro del marco de las garantías fundamentales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo habitante del Distrito Federal tiene derecho a ser protegido por la justicia cívica. en sus derechos y, en el ejercicio de sus libertades." Nosotros aquí entenderemos al garantismo en su sentido amplio, es decir, como un modelo de

las principales preocupaciones del legislador. Así, por ejemplo, en la iniciativa de la Ley en comento se señala que:

*"...se ha hecho una revisión del catálogo de las infracciones cívicas para lograr la definición y delimitación exacta de las conductas que se encuadran en cada supuesto dentro del marco de observancia del orden público apuntado, la descripción de las conductas que se propone procura,.. que la autoridad encargada de aplicar la norma no tenga problemas de interpretación, ni posibilidad de aplicar criterios discrecionales."*²⁰³

Efectivamente, toda norma jurídica debe ser clara y específica, a fin de evitar un lenguaje confuso o ambiguo que abra el camino a interpretaciones subjetivas que tienden a provocar una desvalorización de la ley como criterio exclusivo de definición de los hechos desviados. En el plano de la técnica jurídica, la técnica más difundida es la previsión de figuras jurídicas elásticas o indeterminadas, idóneas para connotar en términos vagos o valorativos modelos globales de desviación, en vez de denotar unívocamente supuestos típicos criminales empíricamente determinables. Criterios de definición sustancialista que, siguiendo a Ferrajoli, provocan un vaciamiento objetivo de aquella garantía fundamental que es el principio de estricta legalidad, en virtud del cual nadie puede ser castigado más que por un hecho ya cometido y exactamente previsto por la ley como delito.²⁰⁴

La labor legislativa tiende en consecuencia a modificar la redacción de aquellas hipótesis que se prestan a interpretaciones subjetivas y confusas. De esta manera, por ejemplo, la fracción I del artículo 8 de la Ley, sustituye el término ofensa, empleado por el Reglamento Gubernativo de 1993, para circunscribir la descripción de la infracción cívica, a la realización de expresiones o actos aislados que se encuentran dirigidos en contra de la dignidad de la persona o personas determinadas. Consideramos que la reforma no es muy afortunada, toda vez que queda abierta la cuestión de determinar cuáles son los actos o expresiones que afectan la dignidad de las personas. Pero por lo menos representa un adelanto en relación al todavía más vago concepto de ofensa.

Las fracciones XI y XII del Reglamento Gubernativo, quedaron fusionadas y quedó acotado su rango de aplicación. Anteriormente la fracción XII consideraba como infracción el impedir o estorbar el uso de la vía pública, quedando muy flexible el criterio de la autoridad para determinar los casos en los que habría que aplicarse la infracción. En la nueva fracción VII de la Ley de Justicia Cívica, el impedir o estorbar el uso de la vía pública ya no se considerara infracción, si existe causa justificada para ello, permiso de la autoridad, o constituya un medio razonable de manifestación de las ideas, asociación o reunión pacífica.

racialidad de justicia y de tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos que se realiza históricamente a través de su positivización en el marco del estado de derecho. Cfr. *Ibidem*. p. 864)

²⁰³ *Ibidem*. p. 34.

²⁰⁴ Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. op cit. 23 de abril de 1998. p. 28.

Otra infracción de la cual fueron eliminados criterios sustancialistas fue la fracción VI del Reglamento Gubernativo, *"Producir, ruidos por cualquier medio o causar desórdenes, que alteren la tranquilidad de las personas o el orden público."* La redacción de la nueva fracción II, solo considera como infracción el *"Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas."* Como puede observarse, fue eliminada del texto la idea de causar desórdenes, que daba lugar a múltiples interpretaciones en relación a las conductas que propiciaban desórdenes. Asimismo, se requiere ahora que el ruido sea producido notoriamente y altere la tranquilidad de las personas o el orden público.

Todos estos son elementos que permiten darnos cuenta como el legislador puso especial atención en eliminar aquellos elementos subjetivos que pudieran dar lugar a un ejercicio discrecional y arbitrario de la autoridad. Dos casos que merecen especial comentario son las infracciones contempladas en la fracción I y XI, (Realizar expresiones o actos aislados que se encuentren dirigidos contra la dignidad de persona, e invitar a la prostitución o ejercerla), en la nueva Ley de Justicia Cívica, sólo se configura la infracción a petición de parte ofendida. Con lo cual se evita que en tales supuestos los elementos de la policía se conviertan en guardianas de la moralidad en la vía pública.

Nos parece especialmente importante este señalamiento en relación a la fracción XI, relacionada con la prostitución, ya que consideramos que no, es función de la norma imponer una moralidad, sino impedir la comisión de acciones lesivas a terceros. Recordemos que, de acuerdo con Ferrajoli, *"... para prohibir y castigar una acción no basta con que sea inmoral, el principio utilitarista señala que debe dañar de un modo concreto bienes jurídicos ajenos, cuya tutela es la única justificación de las leyes penales como técnicas de prevención de su lesión."* y, añade, *"... el estado ...no debe inmiscuirse coercitivamente en la vida moral de los ciudadanos ni tampoco promover coactivamente su moralidad, sino sólo tutelar su seguridad impidiendo que se dañen unos a otros."*²⁰⁵ Por desgracia, el mantener la invitación o el ejercicio de la prostitución como una infracción, a pesar de la restricción ya comentada, sigue siendo una inexcusable intervención del Estado en la vida privada de las personas.

Otro aspecto importante, que consideramos hay que destacar en relación a las infracciones es la preocupación del legislador por integrar en el nuevo catálogo de infracciones solo aquellas conductas que realmente preocuparan a la sociedad, y que debieran ser materia específica de la justicia cívica, lo que permitió que el repertorio de las infracciones se redujera de XXX a XXI. Eliminandose aquellas infracciones que habían dejado de ser consideradas como tales, en virtud de criterios específicos en cada caso, o bien por su relación más con el ámbito penal que con el administrativo.²⁰⁶

²⁰⁵ Ferrajoli, Luigi. Op Cit. p. 42.

²⁰⁶ Ibidem. p. 223.

Algo muy importante fue el hecho de que dejó de castigarse injustamente a la pobreza. Recuérdese que todavía en el Reglamento de la Ley sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, se tipificaba como infracción *"el mendigar habitualmente en lugar público"*.²⁰⁷ Es decir, en la configuración de las infracciones se seguían considerando criterios de definición sustancialistas como la condición de la persona.²⁰⁸ Se trata, como bien señala Ferrajoli, de una técnica punitiva que tiende a criminalizar la identidad subjetiva del reo y que, por ello, tiene un carácter explícitamente discriminatorio. *"Esquema representado por la persecución penal de los herejes y las brujas, y en tiempos modernos, por el modelo nazi del tipo normativo de autor, por el estalinista del enemigo del pueblo y por el positivista del delincuente nato. Más contemporáneamente las normas que disponen de medidas punitivas contra los ociosos, los vagabundos, los proclives a delinquir, etc"*.²⁰⁹

Se derogó igualmente la infracción por participar en juegos que afectasen el libre tránsito de las personas o vehículos o molesten a las personas -las famosas cascaritas- (Fracción II del Reglamento), quizás por considerar que la infracción no correspondía con la cultura urbana del mexicano, pero nótese también el aspecto subjetivo en la idea de molestar a las personas.²¹⁰ Y la infracción por dar, en lugar público, a una persona un golpe que no cause lesión (Fracción III), cuyo contenido era muy vago y elástico.

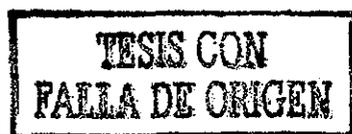
Otra de las infracciones que quedó suprimida en la nueva Ley de Justicia Cívica, fue la contenida en la fracción VIII del antiguo Reglamento, misma que hacía referencia a *"Faltar al respeto a los asistentes a eventos o espectáculos públicos, expresando palabras, realizando actos o señas obscenas o insultantes, por parte del propietario del establecimiento,*

²⁰⁷ Tómese como ejemplo la fracción V. artículo 7, del derogado Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, que consideraba como infracción el maltrato violento a los niños, ancianos o personas discapacitadas, y que quedó integrada en el Código Penal al tipificarse como delito la violencia intrafamiliar; o bien, la fracción LX, que consideraba infracción realizar en forma exhibicionista actos obscenos, conducta que fue incorporada al capítulo I, ultrajes a la moral pública, del título VIII del Código Penal.

²⁰⁸ Diario Oficial de la Federación. tomo CCCXCI. No. 3. del día 10 de julio de 1985. p. 32. Al respecto, fue de trascendental importancia la reforma de febrero de 1983, al artículo 21 constitucional, al reducir el arresto por violaciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía de 15 días a 36 horas, así como para disminuir el tipo máximo de las multas del monto del salario percibido en una semana al importe del jornal o del salario de un solo día, en el caso de que el infractor sea un jornalero, obrero o trabajador. Con esta reforma pudo establecerse un criterio equitativo para sancionar la infracción y no la pobreza, pues hasta esa fecha la carencia de recursos del infractor para cubrir la multa ocasionaba la necesidad de someterse a prolongados arrestos, durante los cuales el infractor se veía impedido para trabajar, y llegar los medios de subsistencia de sus dependientes económicos, convirtiendo el arresto en una pena trascendente para el núcleo familiar.

²⁰⁹ Ferrajoli. L. op cit. p. 101.

²¹⁰ Conviene señalar que desafortunadamente no podemos saber con precisión cuáles fueron los motivos y los criterios utilizados por el legislador para eliminar las infracciones. Ello se debe a que la Ley de Justicia Cívica fue discutida a finales de abril de 1998 y el Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa lleva un retraso de seis meses en su publicación.



los organizadores o los trabajadores de ambos, así como los actores, artistas o deportistas." Que igualmente hacía referencia a un aspecto de contenido estrictamente moral.

Todas estas reformas y modificaciones nos parece que tratan de romper con antiguos modelos de justicia cívica basados en criterios sustancialistas y antigarantistas. Que han permitían en nuestro país el mantenimiento, por razones de orden público, de un derecho penal y procesal especial y administrativo, de competencia del subsistema de policía, que claramente incide en la libertad de las personas y que tradicionalmente se ha sustraído al marco de garantías individuales contenidas en nuestra constitución.

Estos modelos sustancialistas, de acuerdo con Ferrajoli, utilizan como técnica un lenguaje voluntaria y conscientemente genérico y vago, rico en términos equívocos y valorativos, cuya interpretación y aplicación no pueda plasmarse en comprobaciones razonadas o en descripciones empíricas verificables o refutables, sino en opciones y juicios de valor, ni verdaderos ni falsos. De donde resultan figuras de contenido indeterminado y elástico, para cuya determinación es necesaria la referencia a elementos extrajurídicos de naturaleza sustancial (moral, política, sociológica o antropológica) a través de juicios discrecionales no sustentados en criterios legales sino íntegramente confiados al poder dispositivo del juez.²¹¹

Son ejemplo de ello, tal como lo acabamos de ver, expresiones del tipo: actos que causen ofensa, juegos que molesten a las personas, causar desórdenes, alterar la tranquilidad, faltar al respeto, actos o señas obscenas, insultantes o exhibicionistas, actos que ofendan la dignidad de las personas, etc. Expresiones que no son definidas con criterios precisos, manifiestan criterios vagos de valoración moral y generan un oscurantismo legal que en nada favorece la certeza jurídica que debiera prevalecer en un régimen de derecho garantista como es al que aspira y pregona el derecho mexicano.

En este sentido, nos parece que representa un avance en relación a ordenamientos anteriores el hecho de que la nueva Ley de Justicia Cívica pretenda que la descripción de las infracciones contenidas en la Ley no solamente sea limitativa, sino también de, aplicación estricta, es decir, pretende que quede excluida la posibilidad de considerar, ya sea por analogía o mayoría de razón, cualquier conducta que expresamente no este contenida en la Ley.

Asimismo, con la nueva Ley parece que se supera aquella, práctica en que las medidas de policía; especialmente las preventivas y de orden público, estaban destinadas preferentemente a sancionar a las capas más pobres y marginadas de la población, como lo eran las prostitutas, los vagabundos, los ociosos, los desempleados o subempleados, los inmigrantes, etc.

²¹¹ Ferrajoli, L. op cit. p. 709.



Las reformas de la Ley de justicia Cívica en materia de procedimiento.

La comprobación jurisdiccional de la conducta infractora por medio del procedimiento constituye una de las parte neurálgicas de la nueva Ley, toda vez que en esta etapa se expresan las Garantías procesales, -segundo de los elemento del esquema epistemológico garantista- mismas que, en conjunto, están encaminadas a asegurar el máximo grado de racionalidad y de fiabilidad en la impartición de la justicia y de tutela contra la arbitrariedad ²¹²

En lo referente a la substanciación del procedimiento, la Sección Primera del Capítulo III de la Ley, contempla tres hipótesis: a) la presentación a raíz de una infracción en flagrancia; b) su citación en tratándose de infracciones flagrantes que no ameriten presentación; y, c) la citación al infractor motivada por denuncia o queja de un hecho no flagrante. Estos supuestos evitan la discrecionalidad de los agentes de policía en la detención y presentación de infractores, estableciendo claramente la forma en que se deba proceder dependiendo de las circunstancias específicas.

En el primer caso la fracción IV del artículo 20 hace explícita *"la obligación del policía de acreditar elementos objetivos y ciertos que justifiquen la presentación del presunto infractor, incluyendo todas y cada una de las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Y ya no simplemente una relación sucinta de la presunta infracción"* como establecía el Reglamento Gubernativo. Acotando su actuación en este sentido y reduciendo la posibilidad de presentaciones arbitrarias e impunes. De esta manera, para proceder a la presentación ante el juez la nueva Ley requiere que el policía preventivo realice un reporte exhaustivo y detallado de los hechos (fracc. V) que redundan en la comisión de una infracción, precisando además el nombre y domicilio del presunto infractor, así como su edad (fr. III), para efectos de la legal presentación; nombre y domicilio de los testigos, si los hubiere (fr. V); la lista de los objetos recogidos en su caso (fr. VI); nombre y firma del funcionario del juzgado que reciba al presunto infractor (fr. VII); y; nombre, número de placa o jerarquía y firma del policía que hace la presentación (fr. VIII).

El segundo supuesto hace referencia a los casos concretos en que no amerita la presentación inmediata del, presunto infractor, a pesar de haberse consumado una infracción flagrante. Que son las hipótesis contempladas en las fracciones II a VI, así como aquellas en las que, aún en flagrancia, se requiere la denuncia de la parte ofendida (las ya comentadas I y XI). Con lo que nuevamente se suprime el criterio discrecional utilizado por la policía para presentar o no a los presuntos infractores ante el juez calificador.

²¹² Es de notarse que se mantiene el criterio de la aplicación supletorio del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, por lo que toca a la parte procedimental. A pesar de que la iniciativa de ley presentada por la fracción panista proponía la aplicación de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, tomando en cuenta el criterio de lograr un procedimiento homogéneo y cierto en materia de justicia administrativa. Cfr. Diario de los Debates. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 23 de abril de 1998. p. 29.

Igualmente queda eliminado el requisito de la acreditación del nombre y domicilio del presunto infractor mediante documento oficial, sin el cual procedía la presentación inmediata ante el juez. Para subsanar el requisito del documento oficial, la Ley en vigor obliga simplemente al presunto infractor a mostrar un documento fidedigno. En cuyo caso el elemento de policía le entregará un citatorio para comparecer dentro de las 72 horas siguientes ante el Juzgado Cívico. La reforma no es muy afortunada, ya que deja abierta la posibilidad de que sea el mismo servidor público, quien defina si un documento es fidedigno o no, pero se advierte la intención del legislador por evitar la forzosa presentación del presunto infractor en caso de no contar éste con documentos oficiales.

Finalmente, **en relación a la tercera hipótesis**, es decir, la citación al infractor motivada por denuncia, otro elemento de sustancialismo que fue eliminado por la Ley en comento, es el relacionado con la procedencia de las denuncias. Para la estimación de la procedencia de las denuncias o quejas, el último párrafo del artículo 20 del Reglamento Gubernativo contemplaba, como un elemento fundamental en la consideración por parte del juez, las características personales del denunciante. Si el denunciante no era una persona digna de fe, a criterio del juez, podía éste decretar la improcedencia de la denuncia. Con las reformas se elimina esta consideración y se centra la decisión del juez en los elementos probatorios o de convicción que se acompañen, haciendo objetiva una valoración tan trascendente en el inicio del procedimiento.

Podríamos decir que los tres supuestos anteriores constituyen los requisitos previos que deben cumplirse para dar inicio al procedimiento. Una vez que ha comenzado éste, el ejercicio de la justicia cívica dentro de un modelo garantista, implica que la sanción por la comisión de una infracción sea no solamente aplicada por la comisión de un hecho descrito por la ley (*nullum crimen nulla poena sine legge*), sino, además, por la verificación de la hipótesis de la acusación, de modo que resulte susceptible de prueba de acuerdo con la fórmula *nulla poena et nulla culpa sine indicio*. El cognoscitivismo procesal implica, precisamente, el someter la hipótesis acusatorio a verificación y exponerla a refutación, de forma que resulte convalidada por pruebas y contrapruebas según la máxima *nullum indicium sine probatione*²¹³.

La garantía de defensa (*nulla probatio sine defension*), prevista en el artículo 30 del derogado Reglamento Gubernativo, permanece sin ningún cambio, en la Ley de Justicia Cívica. Pero en materia de pruebas el segundo párrafo del artículo 42 de la Ley, introduce el término de diez días para el ofrecimiento y desahogo de pruebas, tiempo durante el cual se suspenderá la audiencia. Esta reforma otorga una mayor certeza

²¹³ Nos parece importante señalar cómo es que a partir de estas premisas Ferrajoli deriva un modelo teórico y normativo del proceso entendido como proceso de cognición o de comprobación, que excluye las valoraciones y admite solo aserciones o negaciones de las que sean predicables la verdad o la falsedad procesal. Y entonces más fácilmente se comprende porque para Ferrajoli el requisito de la estricta jurisdiccionalidad supone lógicamente el de la estricta legalidad. Cfr. Ferrajoli, L. op cit. p. 37.

jurídica, que la fórmula anterior que facultaba al juez para suspender la audiencia sin establecer el tiempo de la suspensión.

Otras garantías procesales contempladas en la nueva Ley de Justicia Cívica son que el procedimiento deberá ser oral, y público (artículo 33) derogando la opción, contemplada en el mismo artículo pero del Reglamento Gubernativo, de que pudiera ser privado. Lo cual elimina la posibilidad de que un procedimiento, privado pudiera degenerar o confundirse en un procedimiento secreto del tipo de los procedimientos inquisitoriales que coartan e inhiben al inculpado.

También se elimina la posibilidad, contenida en el artículo 43, del Reglamento Gubernativo, de que la resolución se dicte en rebeldía del presunto infractor, si el presunto infractor no concurriera a la audiencia. Garantizando con ello no solamente la garantía de audiencia, sino evitando los muy cuestionables juicios en ausencia.

Vale la pena señalar que la Ley en comento no contempla la figura del acusador anónimo, es decir, el inculpado tiene siempre el derecho de conocer a quien depone en su contra, ya sea el elemento de policía que lo presenta ante el juez por infracciones cometidas en flagrancia, o el ofendido, presentándose directamente ante el juez, cívico o interponiendo la denuncia por escrito.

En materia de procedimiento, mención aparte merece la creación de un procedimiento conciliatorio de carácter oral y sumarísimo alternativo al procedimiento de justicia cívica a que las partes pueden someterse voluntariamente, tratándose de las infracciones consideradas en las fracciones I, II, VII, IX, XI, XVII y XVIII.

En materia de impugnaciones, contra la improcedencia de la denuncia, la nueva Ley crea una forma de impugnación que constituye una vía de garantía de legalidad, no contemplada en el Reglamento Gubernativo. De esta manera el párrafo quinto del artículo 22 otorga al denunciante el recurso de revisión interpuesto ante la Consejería.

Asimismo, el artículo 50 establece *“el recurso de revisión administrativa en contra de la resolución que dicte el juzgador en materia de sanción”*. Este recurso es interpuesto ante el propio juzgador, quien deberá remitirlo dentro de las 72 horas siguientes a la Consejería, órgano que deberá resolver sobre su revocación, su confirmación o modificación. Y aún en contra de la resolución de la Consejería, el mismo artículo 50 considera la posibilidad de juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal.

Finalmente, el artículo 83 de la Ley, también considera el recurso de queja, para el caso de la imposición de una corrección disciplinaria o medio de apremio que se considere inadecuado, retención injustificada o no haberse permitido la asistencia de persona su confianza, defensor o traductor, interpuesto ante el Consejo de Justicia Cívica del Distrito Federal.

La sanción: el eslabón final en la justicia cívica

En materia de **sanciones**, la Ley de Justicia Cívica se mantiene dentro de los límites impuestos por el marco constitucional, señalados en el párrafo primero del artículo 21, prevaleciendo el **arresto** y la **multa** como sanciones principales, e incorporando la figura de la **amonestación**, entendida como la reconvención, pública o privada, que el juez hace al infractor. Asimismo, se mantienen los mismos límites -constitucionales respecto a la duración del arresto y para el monto de la multa.

Con respecto a la imposición de la sanción y de acuerdo con las disposiciones constitucionales, el párrafo segundo del artículo 9, señala que el jornalero, obrero o trabajador no asalariado, sólo podrá ser multado por el equivalente a un día de su jornal, salario o ingreso. Añadiéndose que los medios para la acreditación de tales calidades "*deberán ser indubitables al arbitrio del juez*", con lo cuál se pretende evitar que el juez pueda decidir esta importante cuestión de manera discrecional.

Para el caso de la sanción a menores entre los 11 y los 18 años se circunscribe a la amonestación y reconvención. Pero tratándose de las fracciones IX y XXI del artículo 8° se contempla la aplicación de multa o arresto. Y en los casos de las fracciones XI, XII y XIII, el juez queda facultado para darle al infractor la opción de recibir asistencia o apoyo físico y/o psicológico.

Muy importante es señalar que los antecedentes del infractor dejan, finalmente, de ser factor de individualización e imposición de las sanciones. Todavía el segundo párrafo del artículo 8 del Reglamento Gubernativo, permitía que la imposición de la sanción fuera la máxima prevista por el tipo de infracción cuando se tratara de reincidentes. El criterio general que se toma para la aplicación de la sanción no es la comisión de una conducta en sí, sino una simple cualidad personal determinada por criterios puramente potestativos. Insistiéndose en considerar al infractor como responsable por sí mismo y no por sus actos e implica, por supuesto una regresión positivista hacia los llamados tipos de autor.

A este tipo de disposiciones, Ferrajoli, las considera como parte del paradigma constitutivo, mediante el cual se eleva el status racial, social, político, religioso o jurídico de una persona a la categoría de elemento constitutivo del delito. Paradigma que se expresa en los ordenamientos modernos en los tipos de reincidencia, mendicidad y peligrosidad, y constituye un motivo de agravación de la sanción, como era el caso del Reglamento Gubernativo. Ferrajoli señala, citando a Pagano, que "*la pena cancela y extingue íntegramente el delito, y el condenado que la ha sufrido se transforma en inocente ... Por tanto, no se puede incomodar al ciudadano por aquel delito cuya pena ya se ha cumplido*".

214

²¹⁴ Ferrajoli, L. op cit. p. 507.

El análisis antes expuesto en relación a la Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal, nos hace pensar que hay un claro cambio de paradigma, con respecto a la manera como tradicionalmente se ha venido entendiendo la aplicación de la justicia cívica en la capital del país. El giro consiste en ir eliminando aquellos modelos que han permitido el mantenimiento de ese amplio subsistema de abusos y desviaciones que tradicionalmente ha caracterizado las prácticas extralegales en el subsistema de la policía, fundadas en una supuesta demanda de defensa social.

En un contexto como el nuestro, donde prevalecen modelos autoritarios de derecho penal que replantean esquemas penalistas arcaicos de tipo sustancialista e inquisitivo, basados en concepciones ontológicas de la desviación y en criterios subjetivos y decisionistas en relación al juicio que disuelven completamente las garantías procesales y permiten la expansión de la intervención punitiva y la máxima incertidumbre jurídica, resulta sumamente alentador la incorporación al marco normativo de la Ley de Justicia Cívica, pensada básicamente con la idea de disminuir el grado de discrecionalidad con que actúan las instituciones policiales y los jueces, y fortaleciendo, al mismo tiempo, el marco de garantías constitucionales.

Actualmente existen las condiciones apropiadas para avanzar hacia la consolidación de la justicia cívica. Cada vez crece más la opinión entre la población de que es necesario acabar con viejas prácticas de corrupción e impunidad y fortalecer a las instituciones. En este sentido, la revisión exhaustiva de la normatividad vigente en esta materia, debe atender la gradual pero constante variación de las costumbres y preocupaciones sociales, y el legítimo reclamo de la comunidad para que la seguridad pública y justicia en todos sus niveles, respete cabalmente los derechos humanos de los gobernados. La misma justicia cívica no se puede reducir a configurar faltas y a establecer sanciones, sino que debe insistir en la construcción de una cultura cívica que propicie una convivencia armónica vecinal.

Es indudable que una norma secundaria y aislada no puede ser suficiente para solucionar el complejo problema de la seguridad pública, pero sí constituye un paso importante hacia el avance de una mejor convivencia social, del combate a la corrupción y de una mejor y más efectiva seguridad pública.

163

FUENTES
DE
CONSULTA

Aburto, C, 1979, **Elementos de Bioestadística**, Fondo Educativo Interamericano, México, D. F.

Aguilar Camín, Héctor, 24-08-90, **Sótano a cielo abierto**, Diario la Jornada, Primera Plana, México.

Alvarez Gómez, Ana Josefina, 1992, **Antología, Criminología (compilación)**, Universidad Nacional Autónoma de México, Enep-Acatlan, Coordinación del Programa de Posgrado, México.

Arango Arturo, **como un ejemplo de la Informática aplicada a la Seguridad Pública tesis para optar por el grado de maestro en políticas de Seguridad Pública**, Universidad Autónoma de Campeche (en prensa) México.

Bátiz Vázquez, Bernardo, Marzo - Abril de 1998, **Revista Quórum**, Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Año VII, No. 59.

Bobbio, Norberto, 1991, **El Tiempo de los Derechos**, Madrid, Sistema.

Bonilla de Robles, María del Pilar, Mayo 1999, **El Estado de Derecho**, Revista de la Facultad de Derecho, 2da Epoca, Año IX, Número 17,

Briggs, F. y Peat, F. D.: 1990, **Espejo y Reflejo: Del Caos al Orden**. Gedísa. Barcelona España.

Busch, Richard, 1969, **Tenús**, versión Castellana de Vicente Castellanos, Bogotá.

Bustos Ramírez, Juan, septiembre de 1996, **"Política Criminal y Estado"**, conferencia por escrito enviada al Primer Congreso de Estudiantes de Derecho Penal, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato.

Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Año II, N° 20, 17 Junio de 1993.

Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Año II, N° 22, 23 Junio de 1993.

Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Año II, N° 23, 24 Junio de 1993.

Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Año II, N° 24, 6 Julio de 1993.

Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Año I, N° 26, 21 de diciembre de 1994.

Cámara de Diputados, Diario de los Debates, N° 14, 26 de octubre de 1995.

Cámara de Diputados, Diario de los Debates, N° 15, 30 de octubre de 1995.

Cámara de Diputados, Diario de los Debates, Año II, N° 22, 21 de noviembre de 1995.

Senado de la República, Diario de los Debates, N° 24, 6 de junio de 1993.

Senado de la República, Diario de los Debates, N° 14, 14 de diciembre de 1994.

Senado de la República, Diario de los Debates, N° 15, 17 de diciembre de 1994.

Senado de la República, Diario de los Debates, N° 14, 16 de diciembre de 1994.

Carpeta Informativa del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 1995, Cuadernos de Estadística del INEGI.

Carpizo, Jorge, "**Reformas Constitucionales al Ministerio Público y la Creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública**" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nueva Serie, Año XXVIII, Número 82, enero-abril de 1995.

Carpizo, Jorge, 1994, **Un año en la Procuración de Justicia: 1993**, Editorial Porrúa, México.

Carranza, Elías, 1997, **Situación del Delito y de la Seguridad de los Habitantes en los Países de América Latina**, México, ILANUD-Siglo XXI.

Castro V. Juventino, 1997, **El Artículo 105 Constitucional**, Porrúa, México.

Chincoya Teutli, Héctor, 2001, Tesis de Maestría "Delincuencia y Política Criminal en la Ciudad de México (1993-1999): hacia la construcción de un modelo de interpretación de la realidad", México.

Claus, 1979, **Teoría del Tipo Penal**, versión castellana de Enrique Galupo, Depalma, Buenos Aires.

Colín. G, 1990, **Derecho Mexicano de Procedimientos Penales**, Porrúa, México, D. F.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1997, Trillas, México.

Cruz Torredo, Luis Cados, 1995, **Seguridad Pública: Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos**, Editorial Trillas, México.

De Giorgi, Rafael, 1998, **Ciencia del Derecho y Legitimación**, primera edición, Editorial Universidad Iberoamericana / Colección Teoría Social, México.

Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, 19 de julio de 1993.

Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXXIII, N° 3, Primera Sección, 3 de diciembre de 1993.

Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, N° 5, del 27 de abril de 1993.

Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Año I, N° 13, del 23 de abril de 1998.

Diario oficial de la Federación, Tomo CCCXCI, N° 3, del 10 de julio de 1985.

Diario oficial de la Federación, Primera Sección, 19 de julio de 1993.

Diario oficial de la Federación, Tomo CDLXXVII, Primera Sección, 26 de abril de 1994.

Diario oficial de la Federación, 27 de abril del 2000, Reglamento de la Policía Federal Preventiva.

Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación, México.

Órgano del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México. **28 de noviembre de 1995**, Departamento del Distrito Federal. Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000, Secretaría de Gobernación.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, **11 de diciembre de 1995**, Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación, México.

Departamento del Distrito Federal, **11 de marzo de 1996**, Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000. Secretaría de Gobernación. México.

Diccionario Jurídico Mexicano, 1987, **Instituto de Investigaciones Jurídicas**, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa S.A, Tomos A-CH, P-Z, I-O, México.

Diccionario en Español de la Enciclopedia Microsoft Encarta, 1999.

Díaz Müller, Luis, 1991, **Manual de Derechos Humanos**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Dixon, W. J. y Masser, F. J., 1965, "**Introducción to Estadística Analysis**", Mc Graw-Hill, New York.

Draper, N. y Smith, H., 1981, **Applied Regression Analysis**, John Wiley and Sons, New York.

Ferrajoli, Luigi, **Derecho y razón**, Madrid, Trota, 1999.

Fix Zamudio, 1993, **Procuración de Justicia: Problemas, Retos y Perspectivas**, México, Procuraduría General de la República.

García Castillo, Tonatiu, 1997, **La Defensa de la Constitución: El Artículo 105 y el Juicio Constitucional**, Asbe, México.

García, J., A. L. 1991, **El Algoritmo de la Regresión Lineal en el Análisis de la Malla Teórica Criminológica a través de la Estadística Criminal**. Tesis para optar por el grado de maestra en criminología, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, Procuraduría General de la República.

García Juárez, Leticia y Kala Julio Cesar, **Inter Criminis**, Revista de Derecho y Ciencias Penales, Instituto Nacional de la Ciencias Penales, México.

García Ramírez, Efraín, 1993, **Código Penal para el Distrito Federal en Materia Federal**, Sista, Segunda Edición, México.

George L, Kelling, Catherine M. Coles, 1996, **No más ventanas rotas (cómo restaurar el orden y reducir la delincuencia en nuestras comunidades), El Nuevo paradigma Policiaco**, Instituto Cultural Ludwig Von Mises A.C, México.

Gianformaggio Letizia, 1994, **Estudios sobre Kelsen**, Biblioteca de Etica, Filosofía del Derecho y Política, Distribuciones Fontamara.

Godoy Rangel Leonel, 1993, **Procuración de Justicia: Problemas, Retos y Perspectivas**, México, Procuraduría General de la República.

González de la Vega, René, 1993, **Política Criminológica Mexicana**, Editorial Porrúa, S. A., México.

González Fernández, José Antonio, "**La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como parte del Sistema de Seguridad Pública**", en Revista de la Facultad de Derecho de México, México, UNAM, Tomo XVI, mayo-agosto de 1996, N° 207-208.

González Placencia, Luis, **Ciudades Seguras, Fenomenología de la Delincuencia**, Tomo V, Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (en prensa), México.

González Placencia, Luis, **Ciudades Seguras, Percepción ciudadana**, Tomo IV, Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (en prensa), México.

González Placencia, Luis, marzo de 1998, 'El Desafío Ético de la Política' en Nexos, México, N°. 243.

González Ruiz, S. y Gorenc, K-D, 26 de julio de 1990, **Teoría y Praxis de la Estadística Criminal**, Seminario del Instituto Nacional de Ciencias Penales, Tlalpan, D. F.

González Ruiz, S; López Portillo V, E; Yañez R, J.A, 1994, **Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas**. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Serie Justicia. México.

González Vidaurri, Alicia, 1998, **Control Social en México D.F**, Criminalización Primaria, Secundaria y Derechos Humanos, México.

González Vidaurri, Alicia, **Seguridad Pública**, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México.

González, Y E. A, 1990, **Alternativas a la Prisión Preventiva**. En el sistema judicial penal su crisis y el discurso criminológico contemporáneo, México, S. Castro Editorial Universidad Autónoma de Querétaro.

Gerona, K-D. y Nadelsticher, A, 1985, **Cifras Oscuras del Suicidio en México (1969-1979)**, Cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias Penales No. 22, México, D. F.

Gorenc, Klaus-Dieter; Herrera, M.E; y Reynaga, J, 1986, **Manual de Diseños de Investigación**. Texto Autoadministrables, Serie Manuales y Cursos del INACIPE No.3, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.

Gorenc, K-D, 1989, **Introducción a la Estocástica : Adaptación a la Estadística Criminal**, Revista Mexicana de Justicia., N° 4, México, D.F.

Gorenc, Klaus-Dieter, Kala, Julio César y Peredo, Sandra. julio de 1992, **Detrás del Plano Euclídiano: Dos Ensayos sobre Estadística Criminal**, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, Nueva época No. 4.

Gorenc, K-D, 1999, **Teoría Cum Praxis**.- Ensayos sobre Estadística Criminal Nacional (1987-1999), Alter Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho, Vol. III, N° 7, 8 y 9 de 1999, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de Campeche, México.

Hegel, G: W: F, 1987, **Fenomenología del Espíritu**, Fondo de Cultura Económica S.A de C.V, Colección de Textos Clásicos, México.

Instituto Nacional de Ciencias Penales. 1998, **La Ciencia Penal y la Política Criminal en el Umbral del Siglo XXI** (Memorias del Coloquio Internacional con Motivo de la Instauración del Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1996), Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. 1995, Cuadernos de Estadísticas Judiciales.

Investigaciones Jurídicas, 1997, Facultad de Derecho. Vol. XV, Boletín No. 58. Abril-Junio 1995, Universidad de Guanajuato, México.

1998, Segunda Época Vol. 1 y 11, N°. 59-60 Julio-Diciembre 1995, Enero - Junio 1996, México, Universidad de Guanajuato.

Kala, Julio Cesar, 1994, **La Ruptura de la Linealidad en las Estadística Criminal: Un Ensayo Caótico**. Tesis de Doctorado en Ciencias Penales con Especialidad en Estadística Criminal, Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Kala, Julio Cesar, Mayo-agosto de 1997, **La Ruptura de la Linealidad en la Plantación de Estrategias en Política Criminal**. Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del derecho, Año 1, N° 2, México.

Kala, Julio Cesar, 1998, **Seguridad Pública**, Revista el Cotidiano, México.

Kala, J-C, Gorene, K-D, Ramírez, C. y Rodríguez, R , 1991, "**Dos variaciones sobre el Asalto Bancario en el Banco Nacional de México**", en Revista Imagen, México, Banco Nacional de México.

Kelsen H., 1995, **Contribuciones a la Teoría Pura del Derecho**, 1965. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Quinta Edición, Distribuciones Fontamara, México.

Kelsen H. 1997, **¿Qué es la Teoría Pura del Derecho**, 1953. Traducción de Ernesto Garzón Valdés, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Quinta Edición, Distribuciones Fontamara, México.

Klaus, Dieter Gorenc, Enero-diciembre de 1999, Centro de Investigaciones Jurídicas / Universidad Autónoma de Campeche, Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho, Año III, N° 7,8 y 9, México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 28 de diciembre de 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1996, (decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000), (decreto por el que se aprueba el Programa especial de mediano plazo denominado Modernización de la Administración Pública 1995-2000), Editorial Porrúa, 34 edición, México.

López - Rey, A.M, 1978, "**Criminología**", Tomo 2, y 11. Criminalidad y Planificación de la Política Criminal, Biblioteca Jurídica Aguilar, España.

Martínez Cerda, Nicolás, "**Comentario a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**", en Revista Michoacana de Derecho Penal, N° 32 y 33, 1996.

Martínez Garnelo, Jesús, 1999, **Seguridad Pública Nacional**, Editorial Porrúa, México.

Monzaivo Pérez, Pablo, "**Bases legales de la Prevención del delito**", en Antología Jurídica 1992-1996, México, Poder Judicial del Estado de Morelos-Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho, A.C., Volúmen I, 1997.

Navalpotro, Angel, **¿Qué va la teoría del caos?**, Revista Explora, No. 1, giofur: giofur@HOTMAIL.COMhttp://www.geocities.com/CapeCanaverall/Lab/1613caos.html (21/05/98 7:41PM)

Notas en Torno a la Política Penitenciaria Contemporánea: Entre el terapismo penitenciario y el derecho penal de acto, 1998, ponencia presentada en el Congreso Nacional de Derecho Penal, INACIPE, (en prensa).

Periódico **La Jornada**, 6 de agosto de 1997.
 22 de agosto de 1997.
 24 de agosto de 1998.
 19 de septiembre de 1997.
 29 de septiembre de 1997.

Poder Ejecutivo Federal, 1996, **Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, Talleres Gráficos de México.

Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995 (Publicado en el Diario Oficial de la federación del 31 de mayo de 1995).

Poder Ejecutivo Federal, **Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000**, Secretaría de Gobernación, México, 1996.

Popper, K. R., 1983, **Conjeturas y Refutaciones: El desarrollo del pensamiento científico**, De Paidós, España.

Presidencia de la República, **Iniciativa de Reformas Constitucionales**, 5 de diciembre de 1994.

Presidencia de la República, **Iniciativa de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, 2 de octubre de 1995.

Protección de los Derechos Humanos, 1997, Procuraduría General de la República, México.

Psicología Genética, 1987, de J. Piaget, De Paidós, Barcelona.

Revista Proceso, de fecha 25 de enero de 1998, Artículo de Ana Cecilia Terraza.

Rodríguez Manzanera Luis, 1996, **Criminología**, Porrúa, México, 1a. edición 1979.

Romero Vázquez, Bernardo, Noviembre de 1998, **Estado de Derecho, Derechos Humanos y Seguridad Pública**, Documento N° 11, 15 y 16, Fundación Rafael Preciado Fernández, A.C.

Rosembleauth, A, 1975, **El método científico**, Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México.

Roxin, Claus, 1982, **"El desarrollo de la política criminal"** en: política criminal y reforma del derecho penal, Tenús.

Ruiz Harrel, Rafael, **"La Impunidad y la Eficacia Policiaca"** en La Jornada, 20 de marzo de 1996, suplemento 'Derechos Humanos y Ciudadanía.

Ruiz Harrell, Rafael, 1998, **Criminalidad y Mal Gobierno**, México, Sensores-Aljure, primera edición.

Ruptura de la linealidad en la planeación de estrategias en política-criminal, 1997, Alter, Revista Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho, Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de Campeche, Año I, No. 2, mayo-agosto de 1997.

Sánchez Vázquez Adolfo, 1997, **Cuestiones, Estéticas y Artísticas Contemporáneas**, Fondo de Cultura Económica, México.

Sánchez Sandoval, Augusto, abril 2000, **Derechos Humanos, Seguridad Pública y seguridad Nacional**, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.

Terrazas, Ana Cecilia, **"Semana Proceso"**, 25 de enero de 1998.

Vidaurri Arechiga, Manuel, 1997, **Estudios jurídico-penales**, Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho, México.

Wessels, Jonanes. 1980, **Derecho Penal (Parte General)**, traducción de Conrado Finzi, Editorial De Palma, Buenos Aires.

Zaffaroni, Eugenio R., 1986, **Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina**, Buenos Aires, Ediciones De Palma.

Zaffaroni, Eugenio R., 1990, **En Busca de las Penas Perdidas**, Bogotá, Temis.

Zaffaroni, Eugenio Raúl, 1994, **Tendencias Finiseculares del Derecho Penal**, en José Luis Soberanes, Comp., **Tendencias Actuales del Derecho**, México, UNAM- Fondo de Cultura Económica.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, **Discurso durante el Foro Nacional de Justicia y Seguridad celebrado en el Teatro Degollado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.**, el 14 de julio de 1994, en **Diez Apartados sobre Justicia y Seguridad**, México, Partido Revolucionario Institucional, 1994.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, **“Ante la Inseguridad, Mostraremos la Fuerza del Estado y Cambiaríamos las Procuradurías y el Ministerio Público”**, en **Proceso**, N° 913, mayo de 1994.