

21
201



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
PLANTEL ACATLAN

CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA CRISIS
ECONOMICA EN EL DISTRITO FEDERAL Y
EL PAPEL DEL GOBIERNO FRENTE A ESTA
PROBLEMATICA DURANTE 1980-1989:
EL CASO DEL DELITO DE ROBO,

T E S I S

Que para obtener el Titulo de
LICENCIADO EN CIENCIAS
POLITICAS Y ADMINISTRACION
PUBLICA

P R E S E N T A
OSCAR PEREZ GONZALEZ

México, D.F

1992

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I SALVAGUARDA DE LA SEGURIDAD PUBLICA COMO FUNCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MODERNA

I.1 Administración Pública Moderna v Seguridad Pública

I.1.1 Conceptualización de la Administración Pública

I.1.1.1 Nación v Estado

I.1.1.2 Elementos del Estado

I.1.1.3 Organos de Gobierno v División de Poderes

I.1.1.4 Poder Ejecutivo v Administración Pública

I.1.2 Salvaguarda de la Seguridad Pública como Función de la Administración Pública

I.1.2.1 Definición de Seguridad Pública

I.1.2.2 Seguridad Pública v Administración Pública

I.2 Garantía de la Seguridad Pública en el Estado Mexicano

I.2.1 Marco Legal de la Seguridad Pública

I.2.2 Salvaguarda de la Seguridad Pública en el Distrito Federal

I.2.3 La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Seguridad Pública en la Ciudad de México

CAPITULO II ROBOS Y SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL
DURANTE LA DECADA DE LOS ANOS OCHENTA

II.1 Comportamiento de la Criminalidad General y de los Robos en
el Distrito Federal de 1980 a 1988

II.2 Crisis Economica y Nivel de Vida en el Distrito Federal de
1983 a 1988

II.2.1 Antecedentes de la Crisis Economica de los años ochenta

II.2.2 Panorama Nacional de la Crisis Economica durante la
década los años ochenta

II.2.3 Inflacion. Salario. Desempleo y Nivel de Vida en el
Distrito Federal de 1980 a 1988

II.3 Actividad de la P. G. J. D. F. en el mejoramiento de la
Seguridad Publica de 1983 a 1988

CAPITULO III MEJORAMIENTO DE LA SEGURIDAD PUBLICA Y
COMPORTAMIENTO DE LOS ROBOS EN EL DISTRITO FEDERAL DURANTE 1989 Y
1990

III.1 Cambios Institucionales y Acciones de la P.G.J.D.F. para el
mejoramiento de la Seguridad Publica

III.1.1 Ampliación de la Cobertura de las Agencias del
Ministerio Publico

III.1.2 Creacion de Agencias Especializadas

III.1.3 Desconcentracion Institucional de Funciones y Recursos

III.1.4 Reestructuración de Funciones del Ministerio Público

III.1.5 Instrumentación del Sistema de Atención Inmediata

III.1.6 Cambios Funcionales en Policía Judicial

III.2 Recuperacion economica en el Distrito Federal durante 1989 y 1990

III.3 Comportamiento de la Incidencia de Robos en el Distrito Federal durante 1989 y 1990

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA

ANEXOS

I N T R O D U C C I O N

La conformación de grandes ciudades, fenómeno propio de la etapa industrial del desarrollo de la sociedad, ha traído consigo nuevos problemas que anteriormente no presentaban la magnitud, la intensidad y complejidad que ahora manifiestan. La creciente concentración de enormes cantidades de población en espacios relativamente pequeños, han generado: deformaciones en la distribución regional del crecimiento económico y de sus beneficios: contaminación del agua, del aire y el suelo: dificultades para el abastecimiento suficientemente de los centros urbanos con agua potable, productos agrícolas y materias primas: así como altos índices de criminalidad, entre otros problemas.

Durante la década de los años ochenta el Distrito Federal debió de enfrentar un acelerado crecimiento de sus índices delincuenciales. Ello, propició que se propagaran entre los habitantes de la ciudad sentimientos de zozobra, inseguridad y desamparo. Ese deterioro de la confianza con la que el ciudadano común y corriente hace su vida, transita y habita en esta ciudad, dado el creciente riesgo de ver vulnerados sus derechos, su integridad física y la de sus seres queridos, o perder sus bienes materiales, puede verse como uno de los aspectos en los que

la calidad de vida de la población sufrió un grave deterioro durante esos años.

De todas las conductas antisociales, los robos se destacaron por mostrar una dinámica de crecimiento muy superior al resto de los delitos. Fue el delito, por el cual se generó la mayor demanda de servicios de procuración de justicia en el Distrito Federal y por ende, por el que mayormente se vio vulnerada la seguridad pública durante los años ochenta. Este fenómeno delictivo, se presentó en la época en que el país se enfrentaba a la peor crisis económica de los últimos tiempos, lo cual en definitiva debió de haber contribuido para impulsar tal comportamiento.

La estructura y funcionamiento de las instituciones encargadas de ofrecer al ciudadano protección contra el delito y otras conductas antisociales, también es otro de los factores que pueden influir en el comportamiento de la criminalidad. Por eso, todas aquellas medidas encaminadas a adecuar las estructuras y mejorar el funcionamiento de dichas instituciones, impactan en pro del mejoramiento de la seguridad pública.

Uno de los objetivos de la administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, como parte del Acuerdo Nacional por el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, ha sido el mejoramiento de la

seguridad pública. proposito reiterado a nivel del Distrito Federal. en el punto que señala el Mejoramiento de la Condiciones de Vida de la Ciudad de México.

Considerando que el robo ha sido uno de los delitos que mayor impacto han provocado sobre la seguridad pública. y que como decíamos. el gobierno ha manifestado su proposito de mejora en este sentido. ha sido de nuestro interes estudiar la contribución de los cambios en la estructura y funcionamiento de la institución encargada de ofrecer protección contra delitos del fuero comun en la Ciudad de México. es decir la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. al logro de ese fin durante los primeros dos años de la presente administración. Para ello habremos de considerar al comportamiento de la incidencia de robos en el Distrito Federal como el indicador de mejoramiento de la seguridad pública en el aspecto delictivo.

La crisis económica enfrentada por México durante la década de los años ochenta ha resultado ser la mas severa desde la Revolución. generando retrasos y retrocesos en muchos aspectos del desarrollo económico y social del país. Fenómenos como el crecimiento del desempleo. la pérdida de poder adquisitivo del salario o el aceleramiento de la inflación. impulsaron cambios en el comportamiento de buena parte de la población. en sus pautas de consumo. de diversion o aprovechamiento del tiempo ocioso. de

ocupacion. asi como la frustracion de sus expectativas de progreso economico y social. Ello a su vez. fue el escenario propicio para el crecimiento de conductas antisociales como los robos. Es por eso. que el desarrollo de esta investigacion nos permitira marcar la importancia de la crisis economica como uno de los factores causales del crecimiento de la cantidad de robos denunciados en el Distrito Federal en la decada de los años ochenta. lo que sin ser el tema central de estudio. la ubicara en su contexto historico.

Como resultado del desarrollo la tematica de esta investigacion se pretende. entre otras cosas. contribuir a esclarecer la relacion existente entre seguridad publica y administracion publica. la cual cotidianamente resulta poco clara o confusa. Particularmente. al destacar el papel que la institucion del Ministerio Publico tiene en el cuidado de la seguridad publica. lo que dada su penetracion social. le convierte en uno de los organos del Estado que mejor pueden promover el equilibrio. la unidad y la paz social. Ademas. permitira enfocar a la administracion publica. como una disciplina que estudia e instrumenta soluciones a problemas sociales a traves de organismos publicos. promoviendo su reforma y actualizacion conforme a las condiciones de la realidad en que se vive.

La presente investigación consta de tres capítulos, el primero básicamente teórico, el segundo de antecedentes históricos y el último que se ocupa del estudio del problema antes referido. De tal manera que el primer capítulo nos ocupamos de definir el concepto de seguridad pública, ubicando su cuidado como una de las tareas en las que interviene la Administración Pública. Para lo cual procedemos, definiendo diferentes conceptos de ciencia política para ubicar la posición que ocupa la administración pública en la estructura del Estado, lo que permite describir sus funciones y estructura. Posteriormente, definimos el concepto de seguridad pública y establecemos su relación con la administración pública, para estudiar la manera en que el Estado mexicano garantiza la seguridad pública a través de sus leyes e instituciones, tanto a nivel nacional como en el Distrito Federal. Finalmente, centrando la atención en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, hablaremos de sus atribuciones y estructura orgánica, las cuales le confieren un papel importante en la salvaguarda de la seguridad pública en la Ciudad de México.

El capítulo segundo, está dividido en tres partes, la primera se ocupa de la descripción de criminalidad general y de los robos como parte de ella, ocurrida en la ciudad durante el periodo 1980 - 1988. La segunda parte está dedicada al análisis de uno de los

factores que, a nuestra consideracion, contribuyeron para que se diera tal comportamiento delictivo, y que fue la crisis economica. Por ultimo, se menciona las condiciones en que la P.G.J.D.F. presto sus servicios, durante el sexenio 1983 - 1988.

En el capitulo tres, iniciamos con una descripcion general de los que, consideramos, son los mas importantes cambios introducidos en la estructura y funcionamiento de la P.G.J.D.F., que permiten la prestacion de un servicio mas agil, oportuno, especializado y con una mayor cobertura, posibilitando una mayor capacidad para el desempeno eficiente del papel que la ley le confiere en el terreno del cuidado de la seguridad publica. Mas adelante, nos referimos brevemente, al comportamiento de algunos indicadores economicos para el D. F., asociados al nivel de vida, los cuales fueron empleados desde el capitulo dos, para describir el desenvolvimiento de la crisis economica en esta capital. Finalmente, y a la luz de las anteriores circunstancias, analizamos el comportamiento de los robos durante 1989 y 1990, para evaluar si los cambios implementados en la P.G.J.D.F. incidieron favorablemente en este comportamiento.

GLOSARIO

A lo largo del presente trabajo se emplearán algunos términos poco usuales en el hablar cotidiano, por lo que para facilitar la comprensión del tema, serán definidos a continuación, o en su caso, se indicará la página del trabajo en que podrá ser encontrada su definición:

- Acción Penal: Es la facultad de iniciativa procesal y de crear la obligación de juez de comprobar la situación concreta del hecho que se le somete y de declarar si constituye un delito, quien será el responsable y cuál la situación adecuada a esa responsabilidad.

- Administración de Justicia: (p. 19)

- Administración Pública: (p. 7-8)

- Aprehensión: Detención o captura de un acusado.

- Arraigo: Obligación impuesta al actor en ciertos casos, de afianzar su responsabilidad a los resultados del juicio.

- Conducta Antisocial: (p. 22)

- Comparecencia: Acción y efecto de presentarse ante la justicia en la forma y tiempos prescritos por la ley, ya sea personalmente o intermedio de mandatario legalmente autorizado, y que para defenderse en juicio, responder de un hecho o deponer como castigo.

- Crimen: (p. 35-36)
- Criminal: (p. 35-36)
- Criminalidad: (p. 35-36)
- Criminología: Ciencia que abarca todas las disciplinas criminológicas de carácter experimental, que son: la Biología Criminal, la Estadística Criminal, la Sociología Criminal, la Patología y la Criminalística.
- Delito: (p. 22)
- Detención: Técnicamente es una medida transitoria que restringe la libertad de una persona hasta tanto una resolución judicial o de la autoridad que determino la detención defina su situación jurídica causa de ello.
- Dictamen: Opinión jurídica sobre una cosa.
- Dictaminador: Que dictamina.
- Dictaminar: Dar dictamen.
- Embargo: Acción de poner en manos de la justicia o de la autoridad administrativa, en defensa de un interés privado o público, un bien mueble o inmueble, con el fin de impedir que su propietario o tenedor pueda disponer o gozar de él en detrimento del embargante. Se trata de garantizar así, la responsabilidad establecida en una sentencia, o asegurar el pago de deudas o la satisfacción de la responsabilidad pecuniaria en caso de delito.
- Embargo Preventivo: Es una medida precautoria que se decreta

juridicamente en favor de un presunto acreedor, quien dando fianza bastante para asegurar los daños eventuales de la medida cautelar, justifica sumariamente su crédito y el riesgo derivado de la tardanza del proceso, en los casos determinados por la ley.

- Espectro Delictivo: Para efectos del presente trabajo se entendera como la representacion grafica del conjunto de conductas delictivas registradas en una area geografica y en un espacio de tiempo determinados, que se asemejaría al espectro que se produce al descomponerse en siete colores un rayo luminoso por el efecto de una refracción.

- Factor Criminogeno: (p. 37)

- Faltas de Policía y Buen Gobierno: (p. 24)

- Incidencia Delictiva: Es el total de conductas delictivas ocurridas en un espacio geografico y de tiempo determinados.

- Incoación: Accion de incoar y su efecto.

- Incoar: Comenzar una cosa. Usase comunmente refiriendose a un pleito, proceso o expediente.

- Jurisdiccion: Potestad publica de conocer y fallar los asuntos conforme a la ley, o sea, la facultad atribuida al poder judicial para administrar justicia.

- Orden Publico: (p. 14)

- Proceso: Consiste en el fenomeno o estado dinamico producido para obtener la aplicacion de la ley a un caso concreto o

particular, mediante los organos jurisdiccionales.

Conjunto de piezas constitutivas de una causa criminal o de un juicio o pleito.

- Procuracion de Justicia: (p. 19)

- Reparacion de Daño: Reparar es, juridicamente, reponer las cosas al ser y estado en que se hallaban antes de producirse un desperfecto o daño, y si ello no es posible, reintegrar el justo importe de la lesion causada.

Robo: Apoderamiento ilegitimo de una cosa mueble, total o parcialmete ajena, con fuerza en las cosas o con violencia fisica en las personas, sea que la violencia tenga lugar antes del robo para facilitararlo, en el acto de cometerlo, o despues de cometido para procurar su impunidad.

Salvaguardar: Custodiar o cuidar una cosa.

CAPITULO I. SALVAGUARDA DE LA SEGURIDAD PUBLICA COMO FUNCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MODERNA.

En las sociedades actuales, crecientemente urbanizadas y pobladas, la seguridad pública es un tema de interés, tanto para su población, como para su gobierno, pues ella se relaciona con la confianza con que los ciudadanos comunes y corrientes hacen su vida cotidiana. Salvaguardar la seguridad pública de una Nación, es una de las tareas tradicionales del Estado, y que junto a las de hacer justicia son funciones básicas que justifican su existencia como tal.

Para definir y ubicar el concepto de seguridad pública, es necesario hablar de las instituciones públicas a través de las cuales el Estado hace posible esta para que prevalezca un nivel de certidumbre en que sea factible la convivencia humana. Por ello, a continuación exponemos algunos conceptos de Ciencia Política, tales como Nación, Estado, Gobierno, Organos de Gobierno, División de Poderes y Administración Pública, con la finalidad de entender y ubicar con certeza a las instituciones encargadas de velar por la seguridad pública. Particularmente, se tratará de destacar el papel de la administración pública en esta tarea, como una de las funciones que la misma cumple hacia la sociedad.

Posteriormente, describiremos como el Estado mexicano garantiza, a través de sus leyes e instituciones, la seguridad pública. Para ello se precisan las instituciones públicas designadas por la Constitución para defender a los ciudadanos de conductas antisociales, diferenciando las tareas de procuración de justicia, que en México se ubican en la esfera del Poder Ejecutivo, de las de administración de justicia, propias del Poder Judicial. abocándonos al estudio de las atribuciones del Ministerio Público, que es figura clásica en procuración de justicia y que forma parte de la administración pública.

Finalmente, dentro de las instituciones encargadas de procurar justicia en el Distrito Federal, centraremos la atención en el Ministerio Público del Fuero Común, que para su adecuado funcionamiento la Ley organiza en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

I.1 Administración Pública Moderna y Seguridad Pública.

I.1.1 Conceptualización de la Administración Pública.

I.1.1.1 Nación y Estado.

En la actualidad, el Estado ha cobrado una importancia definitiva, tanto en la vida pública como en la vida privada de los ciudadanos, además de ser el eje alrededor del cual gira todo el completo mundo de la política en las sociedades

contemporáneas. Así también, el concepto de Nación, que de alguna manera le antecede y del cual es necesario diferenciar, se remite a una realidad más general, que al menos presenta las siguientes características:

Primero, de acuerdo con la definición hecha por Mancini, la idea de nación se refiere a "...un particular fenómeno etno-histórico y psicológico, dirigido a configurar un conjunto de hombres vinculados por lazos comunes de raza, lengua, cultura y conciencia nacional."(1). Todo ello ubicado temporal y espacialmente.

Partimos de aquí, ya que las definiciones de Estado que ofrecen diversos autores, manifiestan elementos que -según Enrique Neira- pueden ser considerados como supuestos reales del mismo, y que por ser incluidos contribuyen a que los términos de Estado y de Nación se confundan. Es decir, que cuando en la definición de Estado se hace mención de un territorio, una población y una conciencia nacional, se está hablando de elementos que preexisten, de supuestos, sin los cuales no podría existir el Estado ni ninguna otra forma de organización política.

Ahora, en cuanto al Estado, dada la diversidad de corrientes de pensamiento político, existe una gran variedad de definiciones, y como en esta ocasión no es nuestro propósito hacer una confrontación de todas estas concepciones, nos limitaremos a

hacer uso de una definición que para los fines de este trabajo resulta ser la más adecuada. De acuerdo con Enrique Naira, el Estado es: "el poder político de una nación estructurado jurídicamente."⁽²⁾ Aquí, la nación sigue siendo la comunidad-base sobre la cual se superpone el Estado como la organización o institución jurídico-política que reclama el poder supremo sobre un territorio y una población determinada.

I.1.1.2 Elementos del Estado.

Cuando se habla de elementos constitutivos del Estado, diferentes autores incluyen en sus definiciones entre tres y seis de estos elementos. Acosta Romero hace un análisis de ellos, y entre los más comunes e importantes a los que hace referencia se encuentran: a) una población; b) un territorio; c) la soberanía; d) un orden jurídico; y e) órganos de gobierno. De acuerdo con la definición mencionada, sólo son elementos propiamente dichos los tres últimos.

La soberanía "...puede considerarse como el poder superior que implica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta ningún otro que limite el poder estatal. asimismo, la soberanía implica la igualdad de todos los Estados que tienen esa característica y que son independientes."⁽³⁾

La existencia de un orden jurídico "...se justifica por la necesidad de que las relaciones intersubjetivas humanas sean reguladas por normas que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos." (4) Y además, de que el Estado mismo para existir y poder organizarse internamente, para funcionar como tal, requiere de ajustarse a un orden normativo.

En cuanto a los órganos de gobierno, cualquier Estado, sin importar su orientación filosófo-política debe de contar con ellos para ejercer su soberanía y su poder.

Los órganos de gobierno en su conjunto constituyen el gobierno de un Estado. El gobierno es, según lo define Andrés Serra Rotas, "...la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos." (4) A través de ellos, el Estado cumple con sus atribuciones fundamentales y alcanza sus fines. "En general el gobierno se refiere al funcionamiento del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. En particular, se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el jefe del Ejecutivo o sus órganos auxiliares." (5)

I.1.1.3 Órganos de Gobierno y División de Poderes.

Estos órganos constitutivos del gobierno son los depositarios a su vez de los poderes del Estado que según la teoría

tradicional de Montesquieu. de la división de poderes. son tres: el ejecutivo. el legislativo y el judicial. Cada uno de estos poderes cumple con una función básica del Estado y para el funcionamiento óptimo del conjunto. dicha teoría dice que debe de existir un control mutuo. un equilibrio y colaboración entre ellos.

De acuerdo con esta teoría esos tres poderes cumplen con tres funciones básicas atribuibles al Estado:

a) Función legislativa: Formula normas jurídicas. crea derecho nuevo. Entre la Constitución y legislación no se interpone nada.

b) Función Ejecutiva: Ejecuta leyes; gobierna (actividad política o gubernamental); administra (actividad administrativa). Pero esta siempre bajo la ley. La ley esta como plano de mediación entre la Constitución y la administración.

c) Función Judicial: Administra la justicia. acorde con la ley. a lo que está también sujeta. Función muy valiosa que debe ejercer con autonomía." (6)

I.1.1.4 Poder Ejecutivo y Administración Pública.

En los últimos tiempos. se ha observado en la mayor parte de los Estados un fenómeno que consiste en el aumento de la preponderancia del Poder Ejecutivo. Es decir. que la teoría de la división de poderes ha sido rebasada por la realidad. puesto que no existe un equilibrio de poderes. sino que. en algunos casos

mas en otros menos. se da una supeditación del legislativo al ejecutivo.

La integración del poder ejecutivo, así como su relación con el poder legislativo, dependen de la forma o sistema de gobierno. Actualmente, dos son los principales sistemas de gobierno que existen: el parlamentario y el presidencial. En el sistema parlamentario el poder ejecutivo es doble, ya que existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno o primer ministro, que es quien lleva la administración y el gobierno mismo; además, los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del poder legislativo. En el sistema presidencial, el poder ejecutivo es unitario, y se deposita en un presidente, que es al mismo tiempo jefe de estado y jefe de gobierno; los miembros del gabinete, son nombrados y removidos libremente por el presidente y son responsables solo ante él, lo que los hace totalmente independientes del congreso.

Es justamente en la esfera del poder ejecutivo, donde se ubica la administración pública. Miguel Acosta Romero la define de la siguiente manera: "Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y

persistente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos." (7)

Complementando desde otro punto de vista, Julieta Guevara nos define a la Administración Pública como sigue: "En su acepción amplia, la administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública, porque comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración, porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control." (8)

La administración pública no es parte del poder ejecutivo, sino solamente el instrumento auxiliar del que se sirve éste para cumplir con sus atribuciones.

La estructura de la administración pública no presenta cambios muy importantes de un sistema presidencial a uno parlamentario. Así, la administración pública se estructura de tal forma que el Presidente o Primer Ministro se encuentra rodeado por los siguientes círculos concéntricos:

a) Consejeros personales y agentes de coordinación (secretarios particulares o asistentes especiales).

b) Organismos específicos de coordinación cuyas funciones trascienden la división departamental o ministerial (Planificación, servicio civil, seguridad, energía, reorganización administrativa, etc.).

c) Gabinete, integrado por ministros o jefes de departamento, responsables de la organización política y de la administración de las actividades gubernamentales, funcionalmente definidas. (Relaciones Exteriores, Comercio, Educación, etc.). Estos ministerios o secretarías se subdividen, a su vez, en otras unidades especiales (subsecretarías, direcciones, etc.) y en delegaciones territoriales.

d) Organismos independientes o semi-independientes, con responsabilidades reclamatorias o supervisoras (consejos o comisiones en las cuales participan los intereses afectados) y corporaciones independientes (organismos descentralizados, empresas estatales y fideicomisos) manejadas por consejos de funcionarios y operadas por personal considerado generalmente dentro del servicio civil.

En los Estados federales puede existir una estructura similar a nivel de las entidades federativas; pero en lo que corresponde al ámbito local, según se trate de un Estado federal o unitario.

tenemos:

La organización municipal, que otorga gran autonomía a los gobiernos locales para definir sus formas de gobierno, recolectar impuestos, determinar sus políticas y organizar sus propios servicios públicos.

Y el sistema prefectoral, que implica la presencia de un prefecto que supervise los servicios centrales desconcentrados y haga prevalecer el criterio nacional en la formulación de las políticas locales; de tal manera que, a pesar de que existan unidades intermedias o locales, estas disponen de poderes muy limitados y los ejercen a nombre de las autoridades centrales."(9)

I.1.1.5 Funciones de la Administración Pública.

Al ser el brazo ejecutor del gobierno, la administración pública tiene que realizar una gran variedad de funciones o actividades que casi en su totalidad son atribuibles al Poder Ejecutivo. En la actualidad, la mayoría de las soluciones a los problemas contemporáneos, implica, necesariamente la acción del gobierno. La superioridad de la administración pública -en poder, organización, experiencia y competencia profesional-, frente a todas las instituciones sociales, le han permitido asumir más y más funciones.

Así, funciones tradicionales de la administración pública como

las relaciones internacionales. el mantenimiento de la ley y el orden. la construcción de obras. los tribunales y la protección de los indefensos. han sufrido cambios cualitativos ocasionados por diversas causas. como el crecimiento poblacional. el crecimiento de las ciudades. el desarrollo tecnológico e industrial. las guerras. etc.

Asimismo. el desarrollo de la sociedad ha propiciado que la administración pública asuma. cada vez más. funciones totalmente nuevas. como la regulación económica gubernamental. el control del medio ambiente. o el incremento de la intervención del Estado en el campo del bienestar social. desplazando a otras instituciones sociales en la prestación de estos servicios. como la Iglesia y las organizaciones de caridad. No obstante cabe señalar que en los últimos años se ha venido dando un replanteamiento del papel del Estado en la sociedad. retirando su participación de aquellas áreas recientemente conquistadas en el presente siglo.

En cuanto a las funciones que actualmente cumple la administración pública hacia la sociedad. existen variadas versiones y clasificaciones de las mismas. que para efectos del presente trabajo resultaría redundante citarlas. En vez de ello. nos abocaremos a citar una clasificación hecha por Julieta Guevara. que para nuestro propósito resulta adecuada:

"En la sociedad contemporánea, la administración pública tiene encargados los siguientes roles:

- a) Preservación del sistema político: socialización y reforzamiento de la cultura política, celebraciones cívicas, sanción de la legalidad, etc.
- b) Mantenimiento de la estabilidad y el orden: mediación de disputas, represión de extremistas, defensa del status quo, etc.
- c) Institucionalización del cambio: establecimiento de mecanismos de planeación, programas de desarrollo, conciliación de intereses competitivos, etc.
- d) Prestación de servicios públicos en gran escala: servicios sociales, de protección, empresas públicas, recreación, etc.
- e) Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos: inversión pública, explotación, descubrimientos, promoción de una ideología optimista, etc.
- f) Protección de los desvalidos: caridad institucional, leyes antidiscriminatorias, paternalismo, programas de bienestar, etc.
- g) Formación de la opinión pública: regulación de los medios masivos de comunicación, propaganda, relaciones públicas, etc.
- h) Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia: manipulación de la discrecionalidad administrativa, del establecimiento de prioridades, del poder coercitivo, etc."(10)

I.1.2 Salvaquarda de la Seguridad Pública como función de la Administración Pública.

I.1.2.1 Definición de Seguridad Pública.

El crecimiento de la población y su concentración en grandes ciudades ha sido un fenómeno propio de la etapa industrial del desarrollo de la sociedad. Esto ha traído consigo un consecuente incremento de demandas sociales como educación, vivienda, empleo, alimentación y la aparición de otras nuevas como la protección del medio ambiente.

En las ciudades con mayor población, la seguridad pública se encuentra entre las necesidades apremiantes, que es menester sean atendidas adecuadamente si se quiere lograr una buena calidad de vida para sus habitantes. Pues, solo en una situación de confianza es posible lograr un desarrollo pleno de las facultades humanas.

Si nos remontamos a épocas anteriores a la aparición del Estado (en donde no existía la obligación de impartir justicia) entenderemos la importancia de la anterior aseveración. Según Eduardo Pallares, en esos tiempos imperaron las siguientes condiciones: "...la venganza, la autodefensa, lo que necesariamente trajo consigo el reino de la violencia, el predominio del más fuerte y, en definitiva, la inseguridad y la anarquía sociales." (11)

La solución a esa situación caótica vino a darla y la sigue dando, para todas las sociedades, el Estado. "La justicia, si así puede llamarse, que los particulares hacían por su propia mano, fue desapareciendo y en su lugar se instituyó y comenzó a funcionar la de los gobiernos constituidos que, por decirlo así, tienen el monopolio de esa función social, mediante la cual se mantiene el orden y la paz colectiva, sin los cuales es imposible la subsistencia de la comunidad y menos su progreso en los diversos órdenes de la vida." (12)

De acuerdo con René González de la Vega, seguridad pública en su sentido más general es: "...la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos, no serán objeto de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad (protección y reparación). En otros términos, esta es seguridad aquel individuo en el Estado, que tiene la garantía de que su situación no será modificada, sino por procedimientos societarios y, por consecuencia, regulares - conforme a las reglas legítimas o conforme a la ley." (13)

La seguridad pública se debe entender como protección de la situación social de los seres humanos en comunidad mediante los órganos e instituciones del Estado. Estos pueden ser de orden preventivo o represivo, y entre ellos encontramos al aparato de justicia -tanto procurador como impartidor- y la policía.

El concepto de seguridad pública y el de justicia están íntimamente relacionados. Por un lado, ambos son fines del derecho, donde la justicia es el valor máximo perseguido por éste. Por otro lado, de la aplicación de las leyes en el proceso de hacer justicia, castigando al infractor de las normas sociales de convivencia pacífica y restituyendo el daño causado al ofendido, depende en buena medida, el grado en que se pueda dar la seguridad pública.

Por otro lado, la seguridad pública guarda estrecha relación con el concepto de orden público, con el que suele confundirse y que, por lo mismo, es necesario diferenciar. De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica OMEBA, se denomina orden público al conjunto de condiciones fundamentales de vida social instituidas en una comunidad jurídica, las cuales, por afectar centralmente a la organización de esta, no puede ser alterada por la voluntad de los individuos, ni en su caso, por la aplicación de normas extranjeras.(14) Es decir, que en tanto que la seguridad pública se refiere al bienestar individual, el concepto de orden público hace alusión al bienestar de una comunidad o un Estado y sus instituciones. Aunque toda alteración del orden público necesariamente se constituye en una amenaza para la seguridad pública por los disturbios que generalmente la acompañan.

I.1.2.2 Seguridad Pública y Administración Pública.

Como se señaló más arriba tanto la impartición de justicia como el cuidado de la seguridad pública son competencia del Estado. Dentro de los órganos de gobierno, estas funciones se reparten entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, uno que procura que se haga justicia y el otro que la administra.

La definición de seguridad pública que ofrece el diccionario enciclopédico abreviado, sitúa a esta, como un ramo de la administración pública, cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos. (15) Otros autores, hacen referencia a conceptos directamente relacionados con los de justicia y el cuidado de la seguridad pública, como el de protección, policía o simplemente el de seguridad como funciones propias de la administración pública. (16) Así, finalmente podemos afirmar que la salvaguarda de la seguridad pública es una de las tareas tradicionales del Estado en las que debe de participar la Administración Pública.

I.2 Garantía de la Seguridad Pública en el Estado mexicano.

I.2.1 Marco Legal de la Seguridad Pública.

Para que la seguridad pública pueda existir en la sociedad actual, es necesario que se den algunas condiciones. Primeramente al igual que el conjunto de garantías individuales, la seguridad pública deberá estar expresamente garantizada por la ley, es

decir. plasmados en una Constitución: luego, esta misma ley fundamental dispondrá la existencia de órganos e instituciones del Estado que hagan posible que ésta se realice a través de la aplicación de la justicia.

Por otro lado, si nos atenemos a la definición de seguridad pública antes expuesta, comprenderemos que se trata de un fenómeno bastante complejo. Puesto que ella se refiere al grado de seguridad que los habitantes de una área territorial determinada puedan tener sobre su integridad física, su vida, sus bienes y sus derechos. Su logro pleno resulta difícil de alcanzar confiando únicamente en la protección estatal. Resulta que la seguridad pública se enfrenta a toda una serie de factores, que en muchos de los casos son impredecibles, como en el caso de las catástrofes (incendios, terremotos, ciclones, etc.), problemas socio-políticos (golpes de estado, guerrillas, ataques terroristas, etc.), o los que son los más cotidianos, como los delitos y conductas antisociales, la violación de las garantías individuales por las mismas instituciones encargadas de guardar la seguridad y el orden público. De estos, el gobierno puede ofrecer una protección más continua (incluso aspirar a su prevención), sólo en contra de los dos últimos factores, por ser un poco más predecibles y cotidianos. En el presente trabajo, únicamente trataremos de enfocar nuestra atención, a la

protección brindada por el gobierno en contra del delito.

En México, la seguridad pública está garantizada por los artículos 14 y 16 constitucionales. El primero menciona en el párrafo segundo que: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."(17) El segundo establece que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."(18)

Como mencionamos anteriormente, en la definición de seguridad pública, la salvaguarda de esta y la impartición de la justicia, en la sociedades modernas corre a cargo del Estado. por ello, el artículo 17 constitucional establece que: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho."(19) Para cumplir con el propósito de hacer justicia existen las autoridades competentes de las que habla el artículo 16, y que serán referidas más abajo.

El artículo 21 constitucional, determina las instituciones que en México deben de hacer de la justicia y por ende de la

seguridad pública algo posible: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. 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. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía..."(20) Aquí, quedan definidos los dos campos en que se divide la impartición de la justicia en México. Por un lado, esta la procuración de justicia, de la que se encarga el Ministerio Público y que consiste básicamente en la persecución de los presuntos autores de actos delictivos, para lo cual se auxiliara de la policía judicial, y una vez reunidas las pruebas de su culpabilidad, presentara ante el juez correspondiente, para pedir o procurar que se haga justicia de acuerdo con la ley. Por el otro, esta la administración de justicia, que es competencia de la autoridad judicial (juez penal), es la encargada de determinar e imponer las penas correspondientes de acuerdo con la Ley, a las que se hayan hecho acreedores aquellos que, siendo llevados ante ella por el Ministerio Público, sean encontrados culpables de acuerdo con las prueba presentadas.

Por lo anteriormente mencionado, queda claro que del aparato de justicia en México, toca a la figura del Ministerio Público la parte más dinámica. El artículo 102 constitucional, en su texto

confirma este papel. al decir que: "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 inculcados; buscar y presentar las pruebas que acreditan la responsabilidad de estos; 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." (21) De acuerdo con Jorge Carpizo. ello otorga al Ministerio Público el monopolio de la acción penal. ya que a él toca la decisión discrecional de ejercitar o no la acción penal. según los elementos que se tengan de cada caso. (22) Mas aún. esas funciones lo convierten en el representante de la sociedad. en tanto se interpone entre el ofendido y el juez penal. "Las partes ofendidas acuden ante él. buscando protegerse del delito. salvaguardarse de la injusticia y de los apremios ilegales." (23) Para Marco Antonio Díaz de León. la figura del Ministerio Público cumple no solo con la anterior función. sino que además. es un factor de equilibrio social. al evitar la venganza; es un cohesionador político que le da consistencia moral al Estado. para poder subsistir como ente; es una especie de control social que permite que se supriman las presiones que podrían hacer que la sociedad se desintegrara:

finalmente. se torna como: "...uno de los organos del Estado con mayor penetración colectiva. en el cual se fincan la unidad y paz social." (24)

Para el ejercicio de sus funciones. la Constitución ha dispuesto. en su artículo 102. que esa institución. sea integrada a nivel nacional de la siguiente forma: "La Ley organizara el Ministerio Publico de la Federacion. cuyos funcionarios seran nombrados y removidos por el Ejecutivo. de acuerdo con la Ley respectiva. debiendo. estar presididos por un Procurador General. el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia." (25)

El Procurador General de la Republica depende. directamente del Presidente de la Republica. lo que lo situa dentro de la esfera del Poder Ejecutivo. El artículo 89 constitucional. fracción II. faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a éste. entre otros funcionarios. El artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal. situa a la Procuraduria General de la Republica como una de las instituciones que forman parte de la Administración Publica Federal centralizada.

I.2.2 Salvaquarda de la Seguridad Publica en el Distrito Federal.

Al hablar de seguridad publica. generalmente nos surge la idea de protección contra el delito. Sin embargo. como ya vimos

anteriormente, tiene una implicación más amplia. El delito, es uno de los fenómenos que cotidianamente tiene que enfrentar la población y el gobierno, y que tiene que ser atacado para lograr un mejoramiento de la seguridad pública y en general, de la calidad de vida de una ciudad.

La palabra delito generalmente la asociamos con la idea de una conducta prohibida y castigada por el Estado, por atentar contra el bienestar de la sociedad en general, contra alguna de sus instituciones o el de alguno de sus ciudadanos. Para tener una concepción más clara de la problemática que aquí nos ocupa, será necesario que establezcamos lo que entendemos por delito. Pues bien, generalmente, forma parte de las llamadas conductas antisociales. Por conductas antisociales se entienden a aquellas que van contra el bien común, contra la estructura básica de la sociedad, destruye los valores fundamentales y lesionan las normas elementales de convivencia. En tanto que delito es la acción u omisión que castigan las leyes penales, es decir, una conducta definida y castigada por la Ley. Así, aunque generalmente todo delito constituye una conducta antisocial, no siempre es así, como en el caso de la prohibición de abrir determinado número de ventanas. Ni toda conducta antisocial es delito, como en los casos de la prostitución, la drogadicción, el alcoholismo, y otras conductas que socialmente son rechazadas.

pero no se encuentran definidas y castigadas por la ley como hechos delictivos, aunque si en muchos casos como faltas de policia y buen gobierno.

Es pertinente esta aclaración, dado a que, la seguridad publica tiene relación con la procuración de justicia, por lo que se vincula con este tipo de conductas. En el Distrito federal, en el cuidado de este aspecto, convergen varias instituciones, cada una con su campo especifico de competencia definido la ley.

Asi, a nivel nacional corresponde la persecución de los delitos del orden federal al Ministerio Público de la Federación (artículo 102 constitucional), organizado por ley en la Procuraduria General de la Republica (P.G.R.). De esta forma, aquellos delitos de este orden que se cometan en cualquier punto del país, incluyendo el Distrito Federal, deberán de ser atendidos por la P. G. R., pues es una institución de cobertura nacional.

Para la persecución de los delitos del orden común ocurridos en el Distrito Federal, el artículo 73 constitucional, fracción VI, base 5a., dispone la existencia de un Procurador General a cargo del cual estará la institución del Ministerio Público y que para su funcionamiento la Ley organiza en la correspondiente procuraduria, es decir, la Procuraduria General de Justicia del Distrito Federal (P.G.J.D.F.).

Por ultimo, y de acuerdo a lo dispuesto en el articulo 21 constitucional; la Ley Organica del Departamento del Distrito Federal, articulo 3, base VI; y la Ley sobre Justicia en materia de Faltas de Policia y Buen Gobierno del Distrito Federal, articulo 10., corresponde al Departamento del Distrito Federal, por conducto de sus organos administrativos, castigar las faltas de policia y buen gobierno que ocurran dentro de su jurisdiccion. Cabe aclarar que, a este tipo de conductas pertenecen las acciones u omisiones que alteren el orden publico o afecten la seguridad publica en lugares de uso comun, acceso publico o libre transito, o bien, tengan efecto en estos lugares, segun el articulo 2 de la ultima Ley mencionada. Cabria agregar, que a cada una de las autoridades mencionadas anteriormente, del area de la procuracion de justicia corresponde, de acuerdo a la Ley y a su ambito de competencia, determinadas autoridades del area de administracion de justicia.

Asi, aun cuando se da una convergencia en cuanto a la persecucion de delitos y otras conductas antisociales, cada institucion tiene su ambito de competencia definido, ademas de que la Ley dispone que exista una coordinacion y colaboracion entre ellas, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones.

Dicho lo anterior pasaremos a ocuparnos de la organizacion y atribuciones de la Procuraduria General de Justicia del Distrito

Federal para profundizar en el papel que juega en la salvaguarda de la seguridad pública en el Distrito Federal.

I.2.3 La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Seguridad Pública en la Ciudad de México.

El artículo 10. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal dice que esta es: "...la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integra la institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que aquella atribuyen los artículos 21 y 73. fracción VI. base 5a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..." El último artículo mencionado, lo mismo que el 50. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ubican a la P.G.J.D.F. como parte de la Administración Pública Federal centralizada. Es también por ello que el Procurador depende directamente del Presidente de la República, el cual tiene la facultad de nombrarlo y removerlo libremente.

Son atribuciones de la institución del Ministerio Público del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 2. de la Ley Orgánica de Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, las siguientes:

I.- Perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Distrito Federal;

II.- Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de sus principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuracion e impartición de justicia.

III.- Proteger los intereses de los menores incapaces, asi como los individuales y sociales en general, en terminos que determinen las leyes.

IV.- Cuidar la correcta aplicación de las medidas de politica criminal, en la esfera de su competencia: y

V.- las demas que las leyes determinen.

Para que el Ministerio Publico pueda cumplir eficazmente con la tarea de perseguir los delitos del orden comun, el articulo 3 de esta Ley, le otorgan las siguientes atribuciones:

A.- En la averiguación previa:

I.-Recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre acciones u omisiones que pudedan constituir delito.

II.- Investigar los delitos del orden comun con el auxilio de la Policia Judicial, de los servicios periciales y de la Policia Preventiva.

III.- Practicar las diligencias necesarias para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieren intervenido, para fundamentar, en su caso, la ejecución de la accion penal.

IV.- Restituir al ofendido en el goce de sus derechos provisional e inmediatamente.

V.- Solicitar la aplicacion de la medida precautoria de arraigo y las ordenes de cateo.

VI.- No ejercitar la Accion Penal (segun los elementos del caso).

B.- En el ejercicio de la accion penal y durante el proceso:

I.- Promover la incoacion del proceso penal.

II.- Ejercitar la accion penal ante los juzgados competentes por los delitos del orden comun, cuando exista denuncia, o querrela, este comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes hubieren intervenido, solicitando las correspondientes ordenes de aprehension o de comparecencia.

III.- Solicitar las ordenes de cateo que sean necesarias.

IV.- Poner a disposicion de la Autoridad Judicial, sin demora, a las personas detenidas.

V.- Remitir al organo jurisdiccional que lo haya solicitado, a las personas aprehendidas en el cumplimiento de una orden dictada por este.

VI.- Ejercitar la accion penal ante el juez de la Ciudad de Mexico, en los casos de detenidos por delitos del orden comun cometidos fuera del Distrito Federal, pidiendole que resuelva en lo terminos del articulo 19 de la Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de que determine lo

relativo a su competencia.

VII. Pedir el embargo precautorio de bienes para los efectos de la reparación del dano en todos los casos. salvo esta se garantice satisfactoriamente.

VIII.- Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos a la comprobación del delito y la responsabilidad de quienes hayan intervenido. de la existencia del dano y la fijación del monto de su reparación.

IX.- Formular conclusiones en los terminos señalados por la Ley. solicitando la imposición de las penas y medidas que correspondan y el pago de la reparación del dano; o en su caso. planteando las circunstancias excluyentes de responsabilidad o las causas que extinguen la acción penal.

X.- Interponer los recursos que la Ley concede. expresar agravios.

XI.- En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las leyes.

C.- En relación a su intervención como parte en el proceso:

I.- Remitir al organo jurisdiccional que lo haya solicitado a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden dictada por este.

II.- Pedir el asecuramiento precautorio de bienes. para los efectos de la reparacion del dano.

III.- Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos: a la comprobación del delito. de la responsabilidad de quienes hayan intervenido. de la existencia del dano y a la fijación del monto de su reparacion.

IV.- Formular conclusiones en los terminos señalados por la Ley y solicitar las imposiciones de penas y medidas que correspondan y el pago de las reparaciones del dano.

V.- Interponer los recursos que la Ley concede y expresar los agravios correspondientes: y

VI.- Las demas atribuciones que le senale la Ley. (26)

En cuestion de organizacion el articulo 9 de la misma Ley dice que: "La Procuraduria General de Justicia del Distrito Federal. estara presidida por el Procurador. jefe de la Institucion del Ministerio Publico." De acuerdo con lo dispuesto por el articulo 11. son auxiliares del Ministerio Publico del Distrito Federal:

I.- La Policia Judicial y

II.- Los Servicios Periciales de la P.G.J.D.F.

"Asimismo. es auxiliar del Ministerio Publico. la Policia Preventiva. debiendo obedecer y ejecutar la ordenes que reciba

del Ministerio Público, en el ejercicio de sus funciones."(27)

Los artículos 21 y 22 de esta Ley disponen que tanto la Policía Judicial, como los servicios periciales actuarán bajo la autoridad y el mandato del Ministerio Público.

En términos más específicos, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el artículo 2 ordena que: "Para el ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

- 1.- Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- 2.- Subprocurador de Averiguaciones Previas
- 3.- Subprocurador de Control de Procesos
- 4.- Oficial Mayor
- 5.- Contraloría Interna
- 6.- Dirección General de Administración y Recursos Humanos
- 7.- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- 8.- Dirección General de Averiguaciones Previas
- 9.- Dirección General de Control de Procesos
- 10.- Dirección General de Coordinación de Delegaciones
- 11.- Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil

- 12.- Dirección General de la Policía Judicial
- 13.- Dirección General de Servicios a la Comunidad
- 14.- Dirección General de Servicios Periciales
- 15.- Unidad de Comunicación Social
- 16.- Organos Desconcentrados por Territorio
- 17.- Comisiones y Comites

Las Subdirecciones Generales, Direcciones y Subdirecciones de Area, Jefaturas de Departamento, Jefaturas de Oficina, de Sección de Mesa, servidores publicos que señale este reclamo y las Oficinas Administrativas que se requieran v establezcan por acuerdo del Titular de la Procuraduria, deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización." (VER ANEXO 1)

CITAS CAPITULO I

- (1) Neira, Enrique. **El Saber del Poder**. Ed. Norma. 2a. ed., Colombia, 1986, p. 85
- (2) **Ibidem**. p. 92
- (3) Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Primer Curso. Ed. Porrúa. 8a. ed., Mexico, 1988, p. 61-63
- (4) **Ibidem**. p. 61-63
- (5) **Ibidem**. p. 61-63
- (6) Neira, Enrique. **Op. Cit.**, p. 111
- (7) Acosta Romero, Miguel. **Op. Cit.**, p. 108
- (8) Guevara, Julieta. s/f (Administración Pública), p. 47
- (9) **Ibid.**, p. 58-59
- (10) **Ibid.**, p. 49-50
- (11) Pallares, Eduardo. **Derecho Procesal Civil**. Ed. Porrúa. 10a. ed., Mexico, 1983, p. 70
- (12) **Ibid.**, p. 70
- (13) Gonzalez de la Vesa, Rene, et. al. **Obra Jurídica. P. G. R. - Gobierno del Estado de Guerrero**. Tomo V, p. 4498
- (14) **Enciclopedia Jurídica OMEBA**. Ed. OMEBA. Buenos Aires. (s. f.). Tomo XXI
- (15) **Diccionario Enciclopédico Abreviado**. (s. e.). (s. f.). (s.

1.), Tomo V.

(16) Otros autores que hablan de las funciones de la administración Pública y pueden ayudarnos a ubicar dentro de ellas la salvaguarda de la seguridad pública son: Julieta Gevara. (Administración Pública), p. 47-50; Gonzalo Marner. Planificación y Presupuestos por Programas, p. 227-233; Omar Guerrero. La Administración Pública del Estado Capitalista p. 190.

(17) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 72a. ed.. México. 1982. artículo 14

(18) *Ibid.*, artículo 16

(19) *Ibid.*, artículo 17

(20) *Ibid.*, artículo 21

(21) *Ibid.*, artículo 102

(22) Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI, 2a. ed., México, 1979. p. 159-163

(23) Díaz de León, Marco Antonio. "La Persecución de los Delitos". En Presencia. No. 4, Septiembre de 1989. p. 36-37

(24) *Ibid.*, p. 36-37

(25) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Artículo 102

(26) Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre de 1983.

(27) **Ibid.**

CAPITULO II. ROBOS Y SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA.

Hablamos de la seguridad publica. de su relación con el delito. y de las leyes e instituciones que existen para proteger a la ciudadanía de este problema social. Ahora. ubicaremos el estudio dentro del ambito particular de un tipo de delito. que por sus características tiene y ha tenido la particularidad de identificarse como una de las principales causas de inseguridad. de temor por parte de la población a vivir y transitar por la ciudad. es decir. se trata del delito de robo. Para acercarnos al problema. es pertinente exponer algunos conceptos para llevar a cabo el analisis del comportamiento de este delito durante la década de los años ochenta.

Durante los últimos años el Distrito Federal ha sido escenario de un importante crecimiento en el aspecto delictivo. tanto en su cantidad. como en sus características de agresividad y potencialidad danina. lo cual sin duda se ha convertido en una preocupación constante para la población y para el gobierno capitalino.

Para el cabal entendimiento de este tipo de fenómenos. es necesario que a las definiciones antes mencionadas. de conducta antisocial y delito. agreguemos las de crimen y criminalidad. ya

que teniendo presente la relación y diferencia que existe entre ambos términos, contaremos con buenos elementos para ese fin.

Así tenemos que, crimen es una conducta antisocial propiamente dicha, es decir, un caso concreto. "...es un episodio que tiene un principio, un desarrollo y un fin." (1) Es decir, cuando se habla de crimen se habla de un hecho particular, ocurrido en un instante y lugar determinado, generalmente cometido por un individuo (el criminal). Criminalidad en cambio, se refiere al conjunto de conductas antisociales que se producen en un tiempo y lugar determinados. Es decir, que se trata de la generalidad o totalidad de hechos cometidos en una circunscripción territorial (un país, una ciudad, una barrio, etc.), y durante un período de tiempo (cinco años, un año, un mes, un día, etc.) determinados. Aunque ambos tipos de hechos se relacionan estrechamente, su estudio implica tocar variables distintas en cada caso, pues cada uno requiere ser abordado con un nivel de generalidad y abstracción distinto. Es por eso que, para estudiar a la criminalidad, es necesaria la intervención de la Demografía, la Historia, la Etnología, la Psicología Social, la Estadística, etc., pues se trata de un fenómeno con un nivel de generalidad amplio.

La interpretación de la criminalidad, como totalidad de delitos cometidos en un lugar y época determinados, puede ser muy

general y errónea. Es necesario tener en cuenta que aunque las estadísticas oficiales son las de más fácil acceso, estas no pueden ser del todo confiables por diversas razones. Por ello, se debe considerar que para el estudio de la criminalidad, se tiene acceso a tres tipos de cifras diferentes: la cifra oficial, que se conforman a partir de los delitos denunciados ante las autoridades; la cifra negra, que es el volumen de delitos que no llegan al conocimiento de las autoridades; y la cifra real, que es el total de infracciones que efectivamente se han cometido, o sea la suma de las dos primeras cifras. No obstante, es necesario tener presente que los resultados estadísticos se refieren a la generalidad, y las conclusiones que de ellas se deriven no siempre son aplicables a casos particulares, pues no explican sino tendencias generales de lo ocurrido.(2)

Por otro lado, no podemos hablar de criminalidad y seguridad pública, sin hacer mención a los factores causales de la primera. Así, tenemos que, se considera como factor criminógeno todo aquello que favorece a la comisión de conductas antisociales, es decir, se refiere a aquellos factores que afectan el comportamiento de la ocurrencia de los delitos, en un lugar y tiempo determinados. El establecer los factores criminógenos, es algo por demás complejo y polémico, de hecho existen debates entre las diferentes corrientes de pensamiento que se ocupan de

estudiar el fenómeno. De acuerdo con Jose Maria Rico, estos factores se pueden clasificar en: históricos, psicológicos, demográficos, socioeconómicos, socioculturales y políticos.(3) Luis Rodriguez, por su parte, los menciona de manera más descriptiva: "...comprenden la densidad de la población, la opinión pública, la moral; la religión, las condiciones de la familia; el régimen educativo; la producción industrial; el alcoholismo; las condiciones económicas y políticas; la administración pública; la justicia; la policía; y en general, la organización legislativa civil y penal."(4) Como puede apreciarse en estas relaciones, existe una diversidad de elementos que influyen en las variaciones de la criminalidad lo que lo convierte en un objeto de estudio bastante complejo. Por ello, estudiarla teniendo en cuenta solo uno o unos cuantos de esos factores debe tenerse presente que las conclusiones que se deriven solo podran ser parciales.

Por lo que se refiere, al robo, es uno de los delitos más comunes dentro de la criminalidad de casi todas las sociedades. Este delito, lo definiremos como el apoderamiento de un bien material ajeno por parte de una persona, sin permiso expreso de su propietario legítimo. Suele revestir muchas modalidades, dependiendo de la manera en que se cometa, las características de lo robado, si el acto fue acompañado o no de violencia, etc. Pero,

en todos los casos se ve afectada la seguridad pública, ya que el robo afecta el patrimonio de las personas, su integridad física o hasta su vida, dependiendo del uso o no de violencia al momento de ser cometido. Este tipo de conducta, que es atentatorio contra la seguridad pública, en la sociedad moderna se constituye (con su denuncia ante la institución del Ministerio Público) en un reclamo para que el Estado, a través de sus instituciones, haga justicia.

II.1 Comportamiento de la Criminalidad General y de los Robos en el Distrito Federal de 1980 a 1988.

Con una extensión territorial de 1,479 kilómetros cuadrados, que es el 1 por ciento de la superficie del total de la República Mexicana, el Distrito Federal es por muchas razones la ciudad más importante del país. Para 1980, contaba ya con 9,196,800 habitantes, que representaban el 13.2 por ciento de la población nacional, ello le daba una densidad de población de 6,218.2 habitantes por kilómetro cuadrado, colocándose así entre las ciudades más pobladas del mundo.(5)

Lo anterior puede explicarse porque el Distrito Federal además de ser la capital política del país, es la capital industrial, financiera, comercial y cultural; es ahí donde se celebra la mayor parte de los espectáculos artísticos y

deportivos, de orden nacional e internacional en los que interviene México: y es a la vez, dadas las características religiosas del pueblo mexicano y por encontrarse aquí la Basílica de Guadalupe, uno de los centros religiosos más importantes del país. Todo ello, producto de causas de tipo histórico, político, cultural y geográfico, reforzadas por un modelo económico de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y la polarización del campo mexicano.(6) Un análisis sectorial de la concentración económica de esos primeros años de la década, mostraba que el Distrito Federal y su zona metropolitana participaban con aproximadamente el 37 por ciento del producto interno bruto no agrícola del país: la industria registraba el 50 por ciento de la producción nacional, empleaba al 45 por ciento de la mano de obra del sector y se integraba por el 30 por ciento de los establecimientos.(7)

Lo anterior nos ofrece una idea de la relevancia que el Distrito Federal tiene para el país. Asimismo, otra característica que lo hace importante son los problemas que enfrenta y los que genera al resto del país. Una ciudad tan densamente poblada, plantea muchas dificultades para sobrevivir y progresar, tantas que por momentos parecen insalvables, como el del abastecimiento del agua potable, la contaminación, el transporte público, y entre ellas, el deterioro de la seguridad

publica provocado por altos índices de criminalidad.

El crecimiento de la criminalidad, es inquietante tanto para las autoridades como para la ciudadanía, pues, la falta de tranquilidad que esto genera, repercute en un deterioro de la calidad de vida y el bienestar de la población en general.

Durante la década de los ochentas, el Distrito Federal padeció un crecimiento importante de los niveles de criminalidad. De un promedio diario de 299 delitos denunciados en 1980, se pasó a 503 en 1987 y 477 en 1988 (ver cuadro 1). Aunque en el periodo se observaron fluctuaciones, es claro que la tendencia fue francamente al crecimiento (ver gráfica 1). Además, hay tres años en los que los incrementos fueron notoriamente importantes, ellos fueron 1983, 1986 y 1987. Entre los principales delitos que impulsaron esta tendencia, se encuentran los robos, las lesiones, los daños en propiedad ajena, los homicidios y los delitos sexuales.

De todos los delitos denunciados en el Distrito Federal, durante el periodo, los robos se destacaron por mostrar una dinámica de crecimiento superior al resto de los delitos. Así, mientras que de 299 delitos que se denunciaban en promedio diariamente en 1980, 106 eran robos y 193 otros delitos (lesiones, daño en propiedad ajena, homicidios, delitos sexuales, etc.). Para 1987 (año de mayor incidencia delictiva

CUADRO No. 1

COMPORTAMIENTO DE LA INCIDENCIA DELICTIVA Y DE LOS ROBOS EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1980 A 1988

CONCEPTO \ AÑO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
INCIDENCIA DELICTIVA (GENERAL)	109,014	110,585	105,758	1152,430	1150,657	1149,920	1165,295	1183,546	1174,128
VARIACION % R. A. A. 2/	0	1.4	-4.4	44.1	-1.2	-0.5	10.3	11.0	-5.1
PROMEDIO DIARIO	299	303	290	410	413	411	453	503	477
POBLACION DEL D. F. 1/	9'197	9'335	9'610	9'660	9'801	9'931	10'052	10'163	10'164
DELITOS c/10,000 HABITANTES	119	118	111	158	154	151	164	161	171

ROBOS	38,795	40,828	44,488	73,474	72,606	69,873	92,021	101,357	98,231
VARIACION % R. A. A. 2/	0	5.2	9.0	65.1	-1.2	-3.8	31.7	10.4	-3.3
PROMEDIO DIARIO	106	112	122	201	199	191	202	278	269
ROBOS c/10,000 HABITANTES	42	44	47	76	74	70	91	100	96
ROBOS COMO % DE LA INC. DEL.	35.6	36.9	42.1	48.2	48.2	46.6	55.7	55.3	55.4

OTROS DELITOS (a)	70,219	64,757	61,270	78,956	78,051	80,047	73,274	87,999	75,897
VARIACION % R. A. A. 2/	0	-0.6	-12.2	23.9	-1.1	2.6	-8.5	11.9	-7.4
PROMEDIO DIARIO	193	191	168	216	214	219	201	225	200
OTROS DELITOS c/10,000 HAB.	76	74	64	82	80	81	73	81	75
(a) COMO % DE LA INC. DEL.	64.4	63.1	57.9	51.8	51.8	53.4	44.3	44.7	43.6

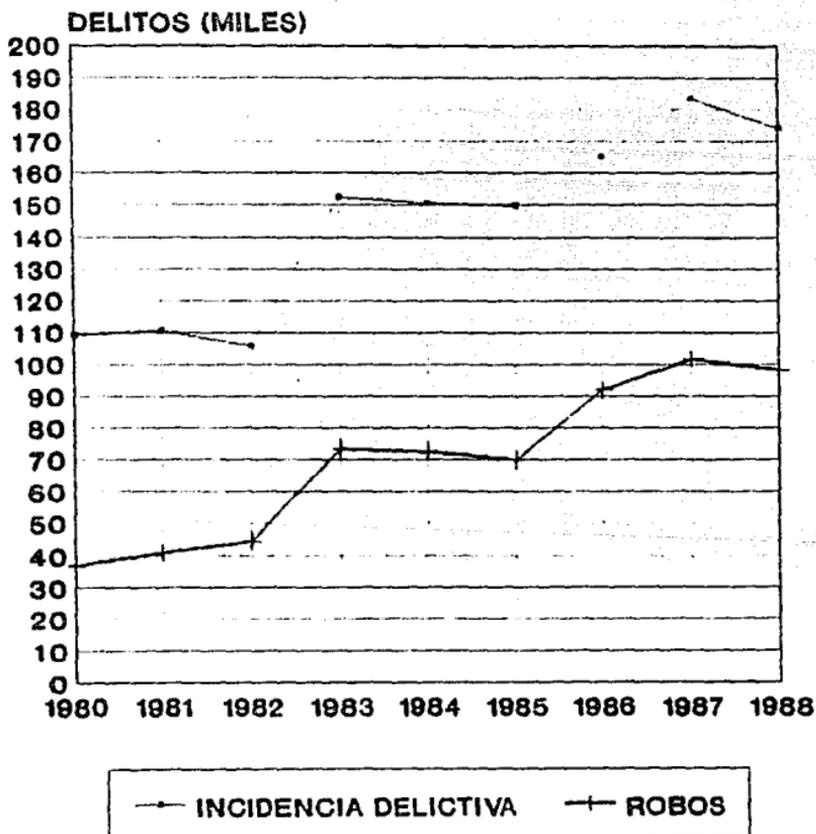
1/ Miles de habitantes

2/ Variación Porcentual Respecto al Año Anterior.

FUENTE: Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, 1989

Incidencia Delictiva: Es el total de conductas delictivas ocurridas en espacio geográfico y durante un período determinados.

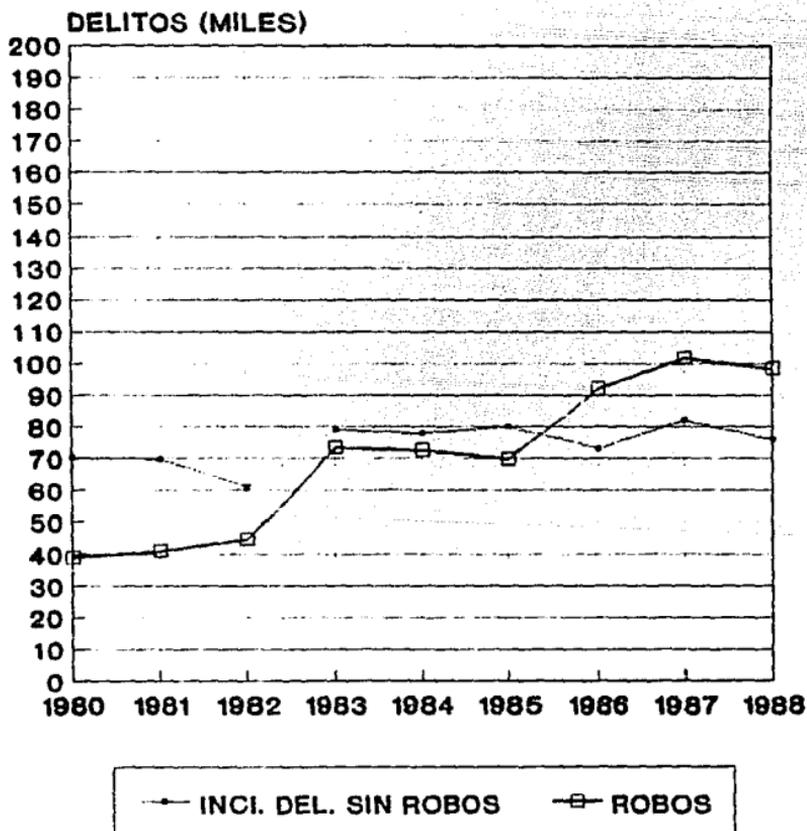
GRAFICA 1
ROBOS E INCIDENCIA DELICTIVA EN EL D. F.
DE 1980 - 1988



FUENTE: Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de G., 1980.

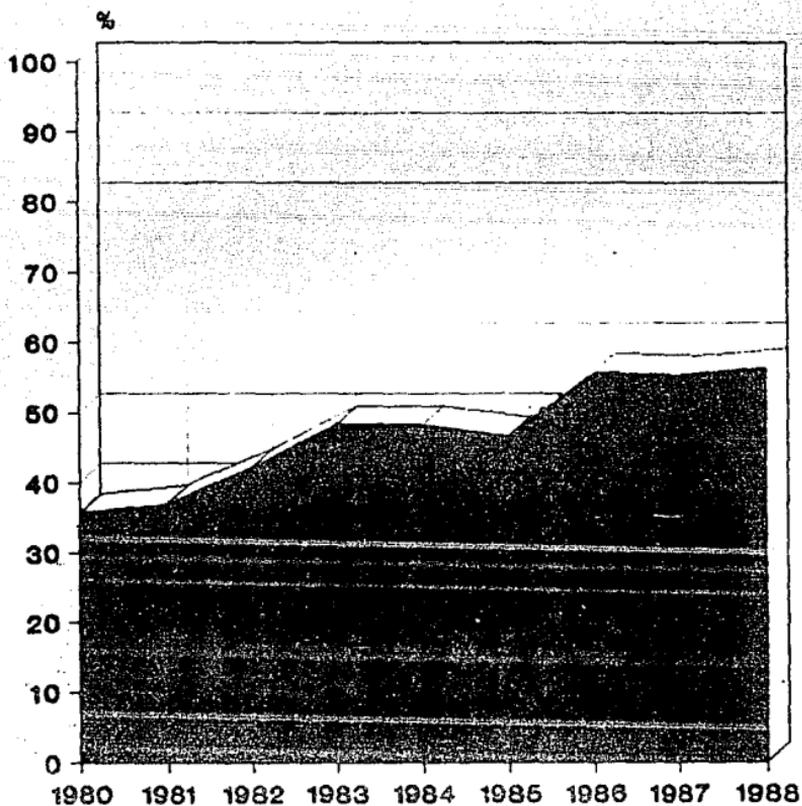
registrada durante la decada). se llevo a los 503 delitos diarios, siendo los robos 278 (el 53.3 por ciento) y 225 (44.7 por ciento) otros delitos. Asimismo, mientras que el crecimiento promedio anual del total delictivo fue de 6.9 por ciento, los robos crecieron en 13.5 por ciento, y el mismo total delictivo, sin incluir los robos, crecio a un ritmo de 1.7 por ciento, anualmente en promedio (ver cuadro 1 y grafica 2). De esta manera, los robos, que en 1980 constituyeron el 35.6 por ciento del total de los delitos denunciados en el D. F., pasaron a representar el 56.4 por ciento en 1988 (ver graficas 3 y 4). Partiendo de estos datos y de la observación de las graficas, podemos destacar, que si bien durante el periodo analizado la incidencia delictiva ha tenido un notable crecimiento, este se debió mas al aumento en la cantidad de robos cometidos, que al comportamiento observado por cualquiera de los demas delitos. Porque, como puede verificarse en la grafica 2, cuando la a incidencia delictiva (total delictivo) se le restan las cantidades correspondientes a robos, y se comparan las cantidades resultantes (incidencia delictiva sin robos) con las de estos ultimos, es notorio que: los robos tuvieron un crecimiento casi constante durante todo el periodo, en tanto que la cantidad restante de delitos despues de haber tenido un importante incremento en 1983, mantuvieron un comportamiento estable entre

GRAFICA 2
ROBOS E INCIDENCIA DELICTIVA (SIN ROBOS)
EN EL D.F. DE 1980 - 1988



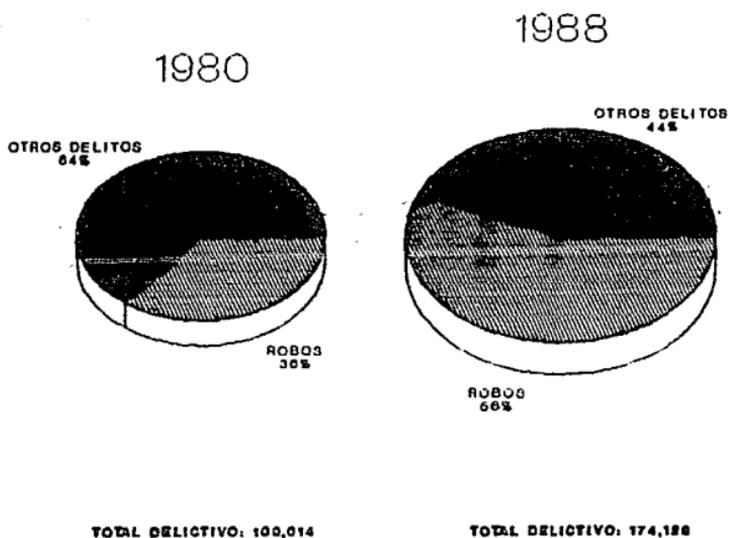
FUENTE: Primer Informe de Gobierno del Lto. Carlos Salinas de G., 1988.

GRAFICA 3
ROBOS COMO PORCENTAJE DE LA INCIDENCIA
DELICTIVA EN EL D.F. DE 1980 - 1988



FUENTE: Primer Informe de Gobierno
del Lic. Carlos Gallo de G., 1989.

GRAFICA 4
ROBOS COMO PORCENTAJE DE LA INCIDENCIA
DELICTIVA EN EL D. F. 1980 Y 1988



FUENTE: Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de G., 1988.

ligeras fluctuaciones, es decir casi no crecieron.

A nivel delegacional, la mayor ocurrencia de delitos en general y de robos, tendió a concentrarse en seis delegaciones (Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Miguel Hidalgo) que en conjunto en el año de 1983 sumaron el 61.9 por ciento del total de la incidencia delictiva del Distrito Federal, y en el caso de los robos, para ese mismo año, fueron escenario del 71.4 por ciento de ellos. Para 1987, esos mismos porcentajes fueron de 66.1 y 74.2 por ciento, respectivamente. La distribución de incidencia delictiva, así como de robos por delegación, tendió a permanecer casi sin variaciones entre 1983 y 1988 (ver cuadros 2 y 3, y gráfica 5). En este periodo, se puede observar también que en la mayoría de las delegaciones, la incidencia delictiva tendió a crecer, lo mismo que los robos, pero estos lo hicieron en un promedio anual superior a aquella en casi todos los casos. Por ello, salvo en cinco delegaciones políticas, en el resto de ellas los robos han constituido un porcentaje superior al cincuenta por ciento del total delictivo registrado año tras año (ver cuadro 4).

De acuerdo a los datos de modalidad de los robos que hemos obtenido, entre 1983 y 1988 su distribución porcentual entre los diferentes tipos de robo, presentó cambios poco significativos. Entre ellos, hubo tres modalidades dominantes (de las nueve de

CUADRO No. 2

INCIDENCIA DELICTIVA POR DELEGACION POLITICA EN EL DISTRITO FEDERAL

DELEGACION POLITICA	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%
ALVARO OBREGON	6421	4.2	5734	3.8	6032	4	7532	4.5	8681	4.8	8177	4.7
ATCAPOTZALCO	6623	4.4	7118	4.7	6636	4.4	8034	4.8	8764	4.8	9305	5.3
BENITO JUAREZ	16574	10.9	15620	10.4	15810	10.5	19854	12	21911	11.9	21232	12.2
COYOACAN	9651	6.3	9796	6.5	9472	6.3	11005	6.7	11435	6.2	10702	6.2
CUAJIMALPA	954	0.6	909	0.6	895	0.6	1012	0.6	1249	0.7	1122	0.6
CUAHUATEUC	21254	14	20782	13.8	20517	13.7	28039	17	32860	17.9	30281	17.4
ELISTO A. MADRO	21723	14.3	20540	13.6	18522	12.4	20359	12.3	21543	11.7	20421	11.7
ITZAPALCO	6762	4.4	6249	4.1	6275	4.2	7259	4.4	7747	4.2	9789	5.6
ITZAPALAPA	12315	8.1	14116	9.4	13019	8.7	14627	8.9	16708	9.1	14016	8.1
MAGDALENA CONTRERAS	1333	0.9	1218	0.8	1307	0.9	1525	0.9	1546	0.8	1577	0.9
MIGUEL HIDALGO	12617	8.3	11982	8	10677	7.1	13756	8.3	17011	9.3	15764	9.1
MILPA ALTA	348	0.2	396	0.3	376	0.3	442	0.3	515	0.3	388	0.2
TLAHUAC	1160	0.8	1227	0.8	1288	0.9	1317	0.8	1704	0.9	2127	1.2
TLALPAM	4911	3.2	5156	3.4	4597	3.1	6102	3.7	7021	3.8	6956	4
VENUSTIANO CARRANZA	7914	5.2	8141	5.4	8128	5.4	6542	4	7364	4	7771	4.5
XOCHIMILCO	1668	1.2	1961	1.3	2196	1.5	2475	1.5	2890	1.6	2669	1.6
SECTOR CENTRAL	7686	5	5620	3.7	7549	5						
HOSPITALES	12256	8	14092	9.4	16604	11	15415	9.3	14597	8	11631	6.7
TOTAL	152430	100	150657	100	149920	100	185225	100	183546	100	174128	100

FUENTE: Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, 1989

1/ Debido los sismos ocurridos en septiembre de 1985 deja de funcionar, por ello la informacion se registra hasta ese aho.

CUADRO No. 3

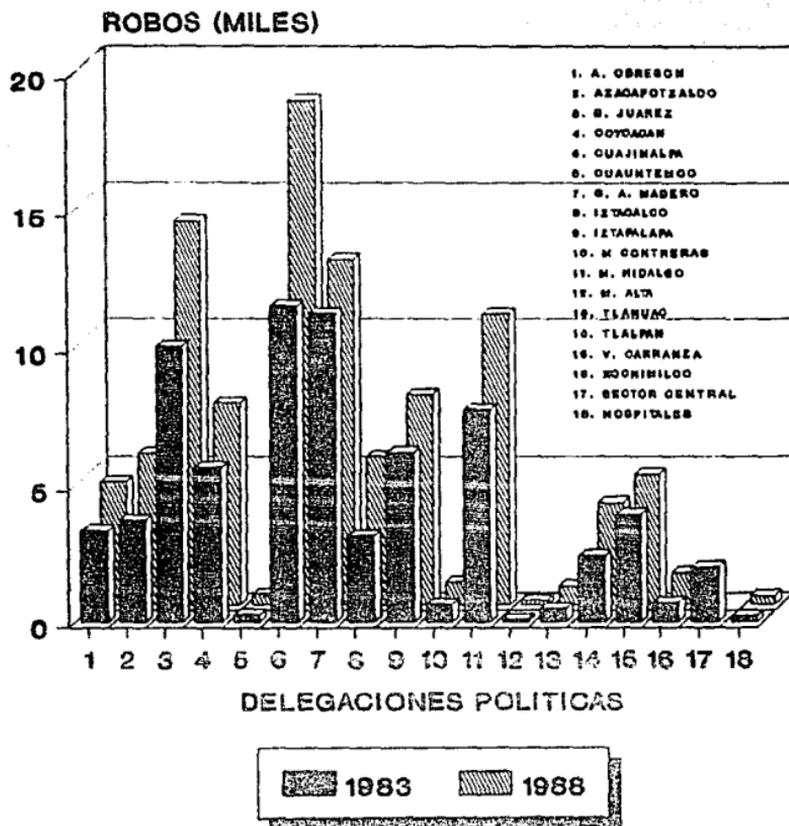
ROBOS POR DELEGACION POLITICA EN EL DISTRITO FEDERAL

DELEGACION POLITICA	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%
ALVARO OBREGON	3329	4.5	2940	4.1	2990	4.3	4421	4.8	5127	5	4502	4.6
AZCAPOTZALCO	3722	5.1	3697	5.1	3519	5	4442	4.8	4844	4.8	5535	5.6
BENITO JUAREZ	10066	13.7	9594	13.2	9409	13.5	13099	14.2	14380	14.2	14012	14.3
COYOACAN	5662	7.7	5374	7.7	5534	7.9	6985	7.6	7404	7.3	7385	7.5
CUAJIMALPA	272	0.4	285	0.4	260	0.4	353	0.4	391	0.4	390	0.4
CUAUHTEMOC	11533	15.7	11559	15.9	12975	18.6	17201	18.7	19283	19	18430	18.8
BUSTAMANTE MAGDORE	11258	15.3	10681	15	9538	13.6	12707	13.8	13060	12.9	12606	12.8
ITZAPALCO	3151	4.3	3083	4.2	3059	4.4	3957	4.3	4029	4	5413	5.5
ITZAPALAPA	6205	8.4	6990	9.6	6735	9	8331	9.1	9669	9.5	7680	7.8
MAGDALENA CONTRERAS	643	0.9	517	0.7	528	0.7	751	0.8	782	0.8	823	0.8
MIGUEL HIDALGO	7765	10.6	7283	10	6591	9.4	9482	10.3	11524	11.3	10619	10.8
MILPA ALTA	99	0.1	105	0.2	107	0.1	160	0.2	185	0.2	154	0.2
TLAQUILCO	479	0.7	513	0.7	528	0.8	607	0.7	625	0.6	684	0.7
TLALPAM	2403	3.3	2563	3.5	2276	3.3	3250	3.5	3608	3.6	3722	3.8
VENUSTIANO CARRANZA	3944	5.3	4285	5.9	3467	5	4109	4.5	4610	4.5	4766	4.9
XOCHIMILCO	705	1	750	1	750	1.1	971	1	1183	1.1	1175	1.2
SECTOR CENTRAL 1/	2955	2.7	1713	2.4	1636	2.3						
HOSPITALES	213	0.3	314	0.4	451	0.6	1195	1.3	853	0.8	315	0.3
TOTAL	73474	100	72608	100	69673	100	92021	100	101557	100	98231	100

FUENTE: Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, 1989

1/ Debido los sismos ocurridos en septiembre de 1985 deja de funcionar, por ello la informacion se registra hasta ese ano.

GRAFICA 5
ROBOS POR DELEGACION POLITICA EN EL D.F.
COMPARATIVA 1983 VS. 1988



FUENTE: Primer informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de G., 1989

CUADRO No. 4

INCIDENCIA DELICTIVA Y ROBOS POR DELEGACION POLITICA EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1983 A 1988.

DELEGACION POLITICA	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ALBARD OBREGON						
Incidencia Delictiva	6,421	5,734	6,032	7,532	8,681	8,177
Robos	3,329	2,940	2,990	4,421	5,127	4,502
Robos como % de la I.D.	51.8	51.3	49.6	58.7	59.1	55.1
AZCAPOTZALCO						
Incidencia Delictiva	6,623	7,118	6,636	8,034	8,764	9,306
Robos	3,722	3,697	3,519	4,442	4,644	5,533
Robos como % de la I.D.	56.2	51.9	53	55.3	53.3	59.5
BENITO JUAREZ						
Incidencia Delictiva	16,574	15,620	15,810	19,854	21,911	21,252
Robos	10,065	9,594	9,409	13,099	14,360	14,012
Robos como % de la I.D.	60.8	61.4	59.5	66	65.6	66
COYOACAN						
Incidencia Delictiva	9,651	9,716	9,472	11,005	11,435	10,702
Robos	5,662	5,574	5,534	6,935	7,404	7,335
Robos como % de la I.D.	58.7	58.9	58.4	63.5	64.7	69
CUAJIMALPA						
Incidencia Delictiva	954	909	895	1,012	1,249	1,122
Robos	272	285	260	353	391	390
Robos como % de la I.D.	28.5	29.2	29.1	34.9	31.3	34.8
CUAUHTEMOC						
Incidencia Delictiva	21,284	20,782	20,517	23,039	32,860	30,281
Robos	11,533	11,559	12,975	17,201	19,283	18,430
Robos como % de la I.D.	54.2	55.6	63.2	61.3	58.7	60.9
ELISTIANO A. PADENO						
Incidencia Delictiva	21,723	20,540	18,522	20,359	21,453	20,421
Robos	11,258	10,881	9,538	12,707	13,050	12,606
Robos como % de la I.D.	51.8	52.9	51.5	62.4	60.6	61.7
IITACALCO						
Incidencia Delictiva	6,762	6,249	6,275	7,259	7,747	9,789
Robos	3,151	3,083	3,059	3,957	4,029	5,413
Robos como % de la I.D.	46.6	49.3	48.7	54.5	52	55.3
IITAPALAPA						
Incidencia Delictiva	12,315	14,116	13,019	14,627	16,708	14,018
Robos	6,205	6,990	6,255	8,331	9,669	7,680
Robos como % de la I.D.	50.4	49.5	48	57	57.9	54.8
MISQUALENA CONTRERAS						
Incidencia Delictiva	1,333	1,218	1,307	1,525	1,546	1,577
Robos	643	517	528	751	782	823
Robos como % de la I.D.	48.2	42.4	40.4	49.2	50.6	52.2
NIQUEL HIDALGO						

CUADRO No. 4

INCIDENCIA DELICTIVA Y ROBOS POR DELEGACION POLITICA EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1963 A 1968.

DELEGACION POLITICA	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Incidencia Delictiva	12,617	11,982	10,657	9,422	11,524	15,764
Robos	7,765	7,283	6,591	9,422	11,524	10,619
Robos como % de la I.D.	61.5	60.8	61.6	68.9	67.7	67.4
MILPA ALTA						
Incidencia Delictiva	348	376	376	442	515	308
Robos	99	105	107	160	105	154
Robos como % de la I.D.	28.5	26.5	29.5	36.2	35.9	39.7
TLAHUAC						
Incidencia Delictiva	1,169	1,227	1,223	1,317	1,704	2,127
Robos	479	513	523	607	625	684
Robos como % de la I.D.	41.3	41.8	41	46.1	36.7	32.2
TLALPAM						
Incidencia Delictiva	4,941	5,156	4,597	6,102	7,021	6,956
Robos	2,433	2,543	2,276	3,250	3,600	3,722
Robos como % de la I.D.	48.6	49.7	49.5	53.3	51.4	53.5
VERGASTADO CARRONIA						
Incidencia Delictiva	7,914	8,141	8,128	6,542	7,364	7,771
Robos	3,744	4,225	3,457	4,107	4,610	4,755
Robos como % de la I.D.	47.5	52.6	42.7	62.7	62.6	61.6
XOCHIMILCO						
Incidencia Delictiva	1,828	1,961	2,196	2,475	2,690	2,849
Robos	705	750	750	971	1,183	1,175
Robos como % de la I.D.	37.7	38.2	34.2	39.7	43.9	41
SECTOR CENTRAL						
Incidencia Delictiva	7,686	5,620	7,549			
Robos	2,005	1,713	1,636			
Robos como % de la I.D.	26.1	30.5	21.7			
HOSPITALES						
Incidencia Delictiva	12,256	14,072	16,604	15,415	14,577	1,1631
Robos	213	314	451	1,195	653	315
Robos como % de la I.D.	1.7	2.2	2.7	7.8	5.8	2.7
TOTALES						
Incidencia Delictiva	152,430	150,657	149,920	165,295	183,546	174,128
Robos	73,474	72,606	69,073	92,021	110,573	90,231
Robos como % de la I.D.	48.2	48.2	46.6	55.7	55.3	56.4

FUENTE: Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari. 1969

1/ Debido los sismos ocurridos en septiembre de 1965 deja de funcionar, por ello la informacion se registra hasta ese ano.

las que pudimos disponer para el periodo) que en conjunto aglutinaron durante estos seis años el 89.4 por ciento del total de los robos en promedio; estas son las de robo de auto, robo de dinero en efectivo y robo varios (8). De esas modalidades, lo más relevante es, que la de dinero en efectivo tendió a disminuir, observando un promedio anual de crecimiento de -1.3 por ciento; los robos de auto, por su parte, crecieron en 5.5 por ciento en promedio; y los robos varios crecieron en un 17.3 en promedio, que por su volumen resultaron ser la cifra más importante.

En general, los robos tendieron a crecer en sus diferentes modalidades, aunque cada una lo hizo a ritmos diferentes (ver cuadro 5 y gráficas 6 y 7).

II.2 Crisis Económica y Nivel de Vida en el Distrito Federal de 1983 a 1988.

Como hemos visto anteriormente, son múltiples los factores que influyen sobre las variaciones del comportamiento de la criminalidad. Por lo mismo, desmembrar los factores causales y establecer cuales son los más importantes o determinantes de un incremento o decremento en el comportamiento delictivo resulta ser una tarea demasiado compleja, y que por otra parte no es el fin de la presente investigación. No obstante, la crisis económica sufrida por México durante la mayor parte de la década

Cuadro No. 5

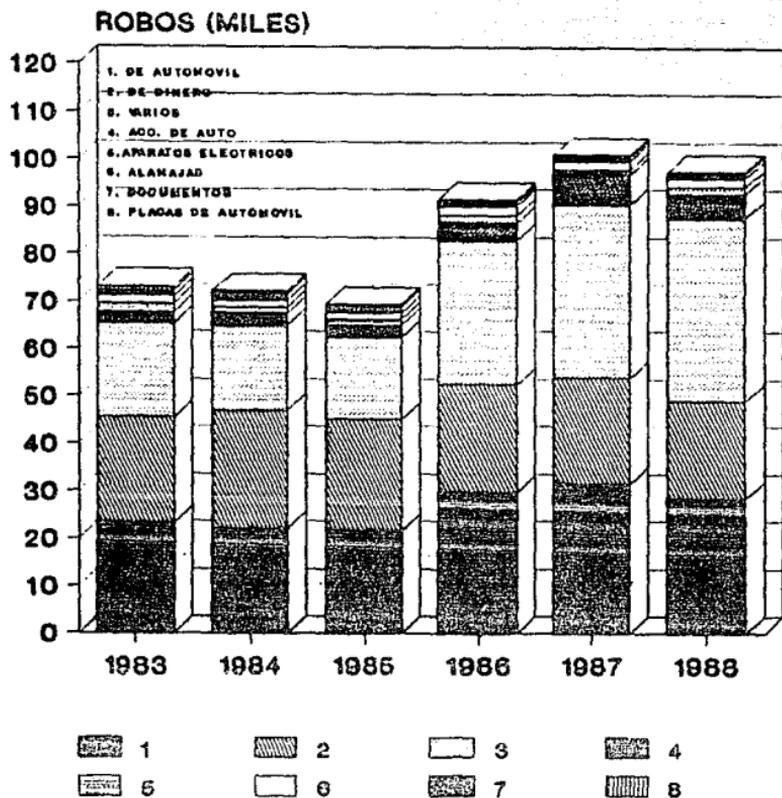
REPOS POR INCALCOSO EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1903 A 1988

INDICADOR DEL REPO	1903	%	1904	%	1911/1/1905	%	1911/1/1905	%	1911/1/1907	%	1911/1/1908	%	1911/1/1988	%
DE AUTO	2313	31.5	2508	33.4	-4.8	21527	30.8	-2.2	27369	32.4	38.5	31447	31	9.5
DE DINERO EN EFECTIVO	22272	30.8	24528	33.3	11.9	23541	33.7	-5.5	22543	27.6	-5.8	22995	22.1	-6.7
VARIOS	19957	27.2	17794	24.7	-10	17542	24.3	-3.5	39568	34.2	78.3	28412	38.1	19.8
DE ACCESORIOS DE AUTO	2428	3.3	2655	3.5	5.3	2429	3.8	2.9	3412	3.9	37.4	6759	6.4	43.2
DE APARATOS ELECTRICOS	1779	2.4	1524	1.8	-25.6	1333	1.9	0.7	1570	1.7	17.8	1012	1.1	-35.5
DE PLUMAS	1531	2.1	1397	1.9	-10.6	1270	1.8	-7.9	2165	2.3	64.8	1007	1.0	-11.7
DE OCUPIENTOS	1220	1.6	1357	1.9	11.4	1363	2	1.5	723	0.8	-47.2	731	0.7	0.4
DE PLACAS DE VEHICULO	763	1	643	0.9	-12.8	435	0.6	-32.9	579	0.7	33.1	335	0.4	-50
TERMINATIVA DE REPO	358	0.5	477	0.6	10.1	409	0.6	0.6	406	0.4	-0.7	556	0.5	35.9
TOTAL	73474	100	72666	100	-1.2	67373	100	-3.8	92021	100	31.7	101557	100	10.4

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de los años 1903, 1904, 1925, 1938, 1957 y 1988.

1/ Variación porcentual respecto al año anterior

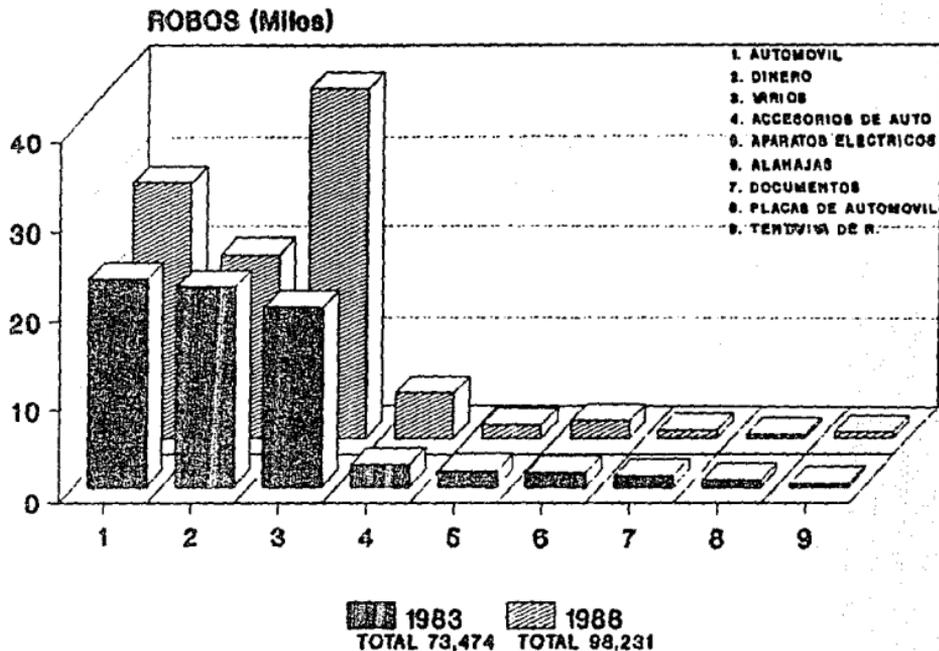
**GRAFICA 6
ROBOS POR MODALIDAD EN EL D. F.
DE 1983 A 1988**



FUENTE: Anuario Estadístico de la PGJDF de 1983 a 1988.

NOTA: Debido a que el graficador solo admite 8 series de datos, no se incluyen los correspondientes a tentativa de r.

GRAFICA 7
ROBOS POR MODALIDAD EN EL D. F.
COMPARATIVA 1983 VS. 1988



FUENTE: Agencia Estadística de la
 P.G.J.O.F. de 1983 a 1988

de los años ochenta resulto ser tan grave (la mas severa desde la revolucion) que no puede dejarse fuera del presente analisis. Por ello, aun cuando no es nuestra intencion proponer a la situacion economica como el unico factor causal o el determinante del comportamiento antes descrito de los robos en el Distrito Federal, si lo tomaremos en cuenta como uno de los mas importantes en inducir tal comportamiento y que nos servira para dar contexto al resto de nuestra investigacion.

Para avanzar en este terreno, primero presentaremos el desenvolvimiento de la situacion economica a nivel nacional, para luego pasar al caso especifico del Distrito Federal, donde centraremos nuestra atencion en el comportamiento de indicadores economicos que por su naturaleza se relacionan directamente con el nivel de vida de la poblacion (por lo menos con un alto porcentaje de ella), estos son: la inflacion, el salario y el desempleo.

II.2.1 Antecedentes de la crisis economica de los años ochenta.

La crisis economica sufrida por Mexico durante casi toda la decada de los ochenta, tuvo su gestacion en el agotamiento del ciclo de expansion industrial de los años sesenta, asi como de las fuentes de financiamiento externo que la industria genero en ese proceso y que en la mitad de los años setenta observó sus

primeras manifestaciones. "Esta desaceleración industrial da lugar a un deterioro económico global que culmina en la crisis de 1976-1977 y en el que el estancamiento, el lento crecimiento de la producción y altas tasas de desempleo e inflación, se refuerzan mutuamente. El descubrimiento y posterior explotación masiva de abundantes recursos petroleros, habría de permitir superar las restricciones de la balanza de pagos y reiniciar, a partir de 1978, un proceso de expansión económica." (9) Así, entre 1978 y 1981 la economía observó un período de auge económico en que el producto real creció en 8.6 en promedio. Bajo el liderazgo de la producción de petróleo, que sin embargo fue acompañado de un acelerado deterioro del comercio exterior no petrolero, un endeudamiento externo excesivo y una creciente inflación. Todo ello, condujo a la economía nacional a una creciente vulnerabilidad respecto al comportamiento de factores externos, que finalmente desembocaría en la peor crisis desde la revolución.

La situación para fines de 1982 era la siguiente: "...por primera vez en la historia del país, se redujo el producto nacional y en forma simultánea se observó una tasa de inflación de 100 por ciento; se duplicó la tasa de desempleo; la reserva de divisas estaba agotada y el país se encontraba en una situación de virtual suspensión de pagos." (10) Así, llegó el país a una

situación de la cual al finalizar la década de los ochenta, difícilmente se podría decir que había salido.

II.2.2 Panorama nacional de la crisis económica durante la década de los ochenta.

Ante el comportamiento adverso de los mercados financieros internacionales e igualmente de los términos de intercambio del país, durante prácticamente toda la década (a excepción de los dos primeros años) el gobierno no tuvo opción que la de adoptar una política de austeridad, producto de la escasez de recursos para poder financiar el crecimiento económico. De este modo, la década de los ochentas ha significado para México, en términos de desarrollo económico y social, una etapa de estancamiento, si no es que hasta de retroceso. Ello queda demostrado en el hecho de que durante ese período el PIB casi no creció (0.1 por ciento en promedio anual durante 1983 a 1988) en tanto que la tasa de crecimiento poblacional aunque tendió a disminuir, se mantuvo elevada (2.2 por ciento promedio anual durante 1983 a 1988) en relación al crecimiento del producto, produciéndose de este modo una grave caída del ingreso per cápita.(11) Asimismo, las altas tasas de inflación que a partir de 1982 (cuando llega a 100 por ciento anual) y hasta la puesta en práctica del Pacto de Solidaridad Económica a fines de 1987, se mantuvieron oscilando

entre los 60 y 160 por ciento anual (12): la tasa de desempleo abierto como porcentaje de la población económicamente activa (PEA), aunque tendió a disminuir, se mantuvo por encima de la tasa de crecimiento poblacional (13); el salario mínimo sufrió una pérdida adquisitiva real de aproximadamente 50 por ciento entre 1980 y 1987 (14). Y, si agregamos a eso la notable reducción del gasto del gobierno en gasto social que durante el sexenio 1983-1988 fue de 5.6 por ciento del PIB, en comparación con el ejercido entre 1971-1976 de 7.8 por ciento y el de 1977-1982 de 7.6 por ciento.(15) De esta manera entenderemos por que la distribución del ingreso fue tomando cada vez más un carácter regresivo, es decir, que amplios sectores de la sociedad sufrieron un grave deterioro de sus condiciones de existencia.

La forma y magnitud en que la crisis afectó los niveles de vida de la población resultan de difícil medición, sobre todo si se tiene en cuenta que las estadísticas gubernamentales no son del todo confiables por la intención política con que son elaboradas. No obstante, no cabe duda que la crisis influyó enormemente sobre los hábitos, costumbres, actitudes y conductas de la población, por ejemplo, tenemos que "...el creciente desempleo, la creación de empleos de baja remuneración y la caída de los salarios, configuran una nueva forma de consumo para la clase obrera: de estricta subsistencia, apegada a los gastos de

alimentación y desvinculada del mercado interno de bienes manufacturados."(16) Esos mismos factores indujeron la reorientación de sectores de la población de actividades del mercado informal: "...los obreros y trabajadores vinculados a actividades directas de producción tuvieron una tasa de crecimiento de 178 % entre 1980 y 1987 y los técnicos y personal especializado crecieron en un 168 % en los mismos años. Por el contrario, los vendedores ambulantes en ese mismo periodo crecieron a una tasa de 1300 %."(17) En el Distrito Federal, "...el mercado de la leche redujo sus ventas 53.5 % entre 1982 y 1985 y el de carne de res perdió 38 % de su mercado en el mismo periodo."(18) Estos datos evidencian cambios en el comportamiento de la población, inducidos necesariamente por la crisis económica, y que en el terreno delictivo también debió de haber dejado sentir sus efectos.

II.2.3 Inflación, Salario, Desempleo y nivel de vida en el Distrito Federal de 1980 a 1988.

Como ya anteriormente lo hemos establecido, para medir la evolución de la crisis económica en el Distrito Federal hemos decidido tomar tres indicadores económicos: inflación, salario y desempleo.

En un análisis general del periodo, observamos como

efectivamente durante este tiempo los niveles de vida de la población del Distrito Federal cayeron en forma constante. Con una inflación que promedió los 79.4 por ciento anual, frente a un incremento del 64.5 por ciento del salario mínimo en promedio anual durante el periodo. sólo puede tenerse una enorme pérdida de poder adquisitivo de este último (ver grafica 8). Para las familias cuya fuente principal de ingresos lo constituía el salario, seguramente vieron reducidas enormemente sus expectativas de progreso y bienestar. Así, en términos reales el salario observó una pérdida constante, hasta llegar a 1987 cuando su monto promedio (en pesos constantes base 1980=100) representó tan sólo el 42.9 por ciento del de 1980 (ver cuadro No. 6 y grafica 9).

Analizando distribución del ingreso (a través de un indicador que compara los crecimientos salariales e inflacionarios), notamos que sólo en 1988 cuando el ritmo de la inflación fue detenido, gracias a la aplicación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), existe una ligera recuperación en favor de los trabajadores, en tanto que en el resto del periodo lo hizo en su contra (ver cuadro No.7).

Por el lado del desempleo la situación no fue mejor, ya que en promedio se mantuvo una tasa de 4.3 por ciento, que superó en todo momento la tasa de crecimiento poblacional que entre 1983 y

CUADRO No. 6

INDICADORES ECONÓMICOS PARA EL DISTRITO FEDERAL 1960 A 1988

INDICADORES	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (BASE 1960=100)	100	130.3	253.3	451.2	707.6	1156.7	2371.5	6669.1	9191.7
VARIACION %	0	30.3	94.4	78.1	56.8	63.8	104.7	155.9	51.5
SALARIO MÍNIMO EN PESOS CORRIENTES	163	210	294	492	735	1170	1974	4253	7561
VARIACION %	0	28.8	40	67.3	53.5	55	68.7	115.4	67.2
SALARIO MÍNIMO EN PESOS CONSTANTES	163	161	116	109	107	101	83	70	67
VARIACION %	0	-1.2	-27.9	-6	-1.8	-5.6	-17.8	-15.7	24.3
SALARIO MÍNIMO RESPECTO AL DE 1960 EN %	100	98.7	71.2	66.9	65.6	62	50.9	42.9	53.4
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO	3.5	3.6	4.1	4.9	6.2	4.4	5.1	3.6	4

FUENTE: Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, 1989

CUADRO No. 7

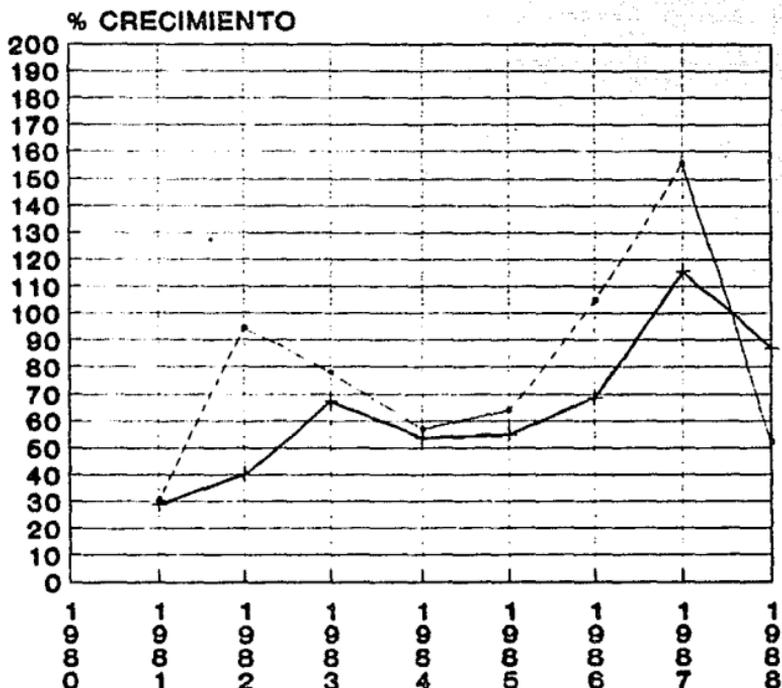
INDICADOR DE DISTRIBUCION DEL INGRESO PARA EL DISTRITO FEDERAL
DE 1980 A 1988

ANO	(1) % DE IN- CREMENTO ANUAL DEL S.M.	(2)	(3) (1)/(2)
1980	0	29.5	
1981	29.0	30.3	0.95
1982	40	94.4	0.42
1983	67.3	78.1	0.85
1984	53.5	56.8	0.94
1985	55	63.8	0.85
1986	69.7	104.7	0.66
1987	115.4	125.9	0.74
1988	87.2	51.3	1.69

(3) Relacion entre el aumento del salario minimo e inflacion: Un valor igual a 1 indica que la distribucion del ingreso no fue alterada por el incremento de los precios; en caso de que el indicador supere el valor 1, los trabajadores modifican la distribucion del ingreso a su favor en el periodo que se trate; en el caso contrario, es decir, cuando el indicador sea inferior a 1, la distribucion del ingreso se habra modificado en detrimento de los trabajadores.

FUENTE: Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, 1989

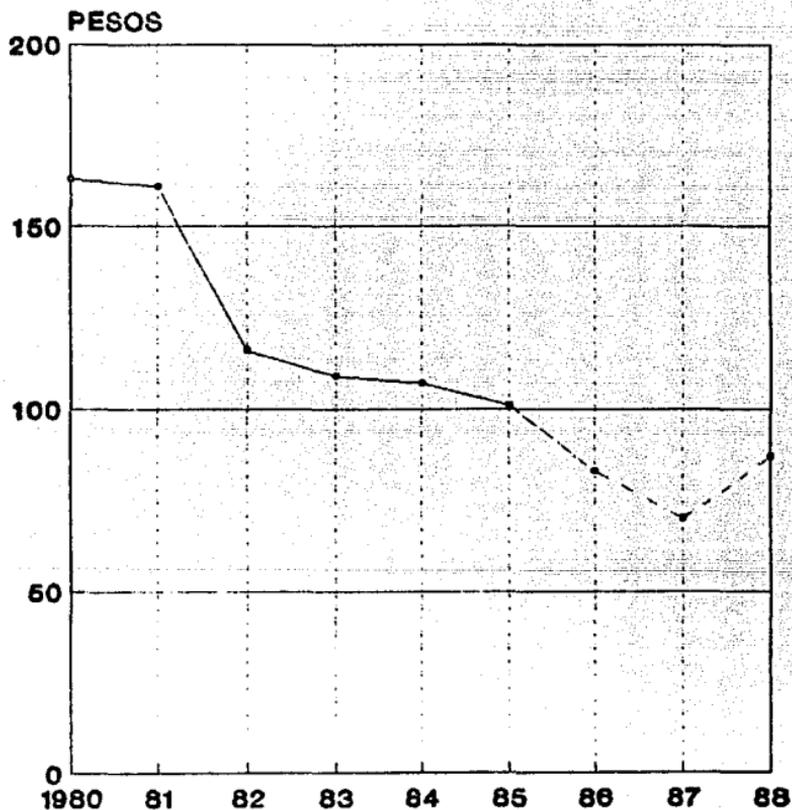
GRAFICA 8
SALARIO E INFLACION EN EL D.F.
DE 1980 - 1988



— INFLACION — SALARIO

FUENTE: Primer Informe de Gobierno del Lto. Carlos Salinas de G., 1989.

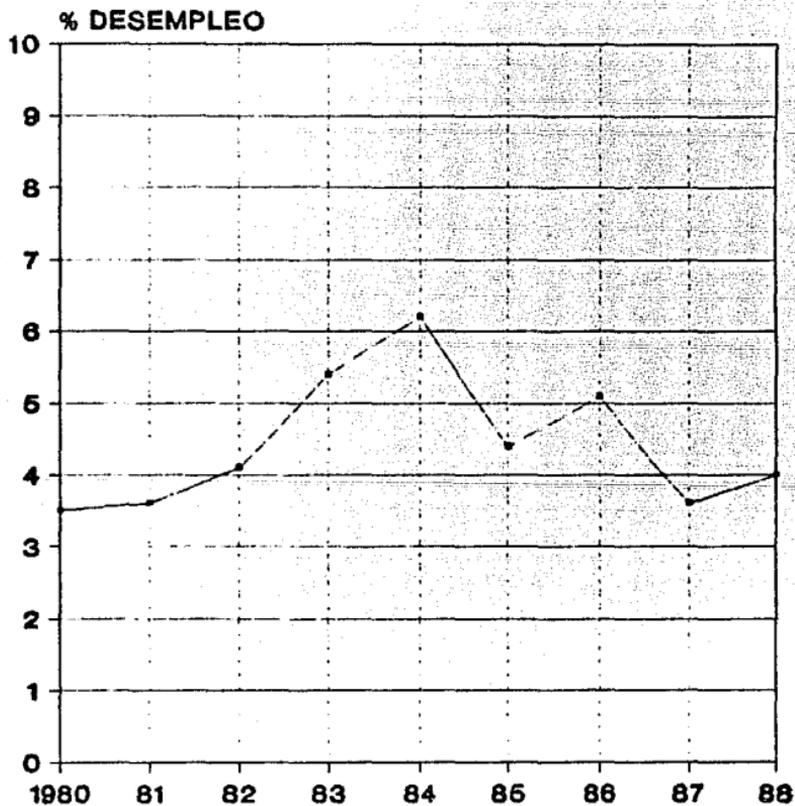
GRAFICA 9
SALARIO MINIMO EN EL D. F.
DE 1980 A 1988



SALARIO MINIMO A PESOS CONSTANTES BASE 1980-100

FUENTE: Primer Informe de Gobierno
del Lic. Carlos Salinas de G., 1988.

GRAFICA 10
DESEMPLEO EN EL D. F.
DE 1980 - 1988



FUENTE: Primer Informe de Gobierno
del Lto. Carlos Salinas de G., 1988.

1986 promediaba los 3.1 por ciento (ver cuadro 6 y grafica 10). Aquí, cabe hacer la aclaración de que en materia de desempleo, las estadísticas oficiales son ambíguas, pues, si bien se habla de un abatimiento del desempleo, este no se derivó sustancialmente de la creación de empleos productivos, sino más bien del ensanchamiento de actividades que por sus características no proporcionan una seguridad en la percepción constante de un buen nivel de ingresos, ni el acceso a prestaciones como la seguridad social, es decir, las actividades informales.(19)

Por los datos antes mencionados podemos afirmar que el nivel de vida de los habitantes del Distrito Federal fue severamente castigado por la crisis económica, por lo menos en lo que se relaciona a la inflación, al desempleo y al poder de compra del salario. Sólo en el último año del período considerado se nota una ligera mejoría. Este fue el contexto económico en que se dio el desenvolvimiento del fenómeno delictivo antes mencionado. Desde esta perspectiva, podemos apuntar a la crisis económica como uno de los factores causales (a nivel global) más importantes en promover el crecimiento de los robos en esta ciudad entre los años de 1980 y 1986.

Para tener un punto de vista más completo, a los anteriores hechos económicos habría que agregar otros, como la

desproporcionada piramide de edades. la falta de alternativas de ocupacion. la canalizacion del ocio y el rezago en las instituciones juridicas y administrativas de justicia y seguridad publica. dentro de la fuerzas promotoras del crecimiento delictivo. sin embargo, por escapar a lo objetivos de la presente investigacion nos limitamos solo a mencionarlras. No obstante. consideramos relevante exponer la actuacion de una institucion. que tiene a su cargo como tarea basica enfrentar. el fenomeno delictivo en el D. F., y ante la cual acude la ciudadania con el deseo de protegerse de la comision de conductas antisociales. es decir. la Procuraduria General de Justicia del Distrito Federal. Aqui trataremos de visualizar la capacidad de respuesta de esta institucion ante el comportamiento delictivo descrito con anterioridad.

II.3 Actividad de la P. G. J. D. F. en el mejoramiento de la Seguridad Publica de 1983 a 1988.

Proveer a la sociedad de un mejor sistema de procuracion e imparticion de justicia y de seguridad publica. fue uno de los objetivos de la administracion del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988). En el Distrito Federal. en el ambito del fuero comun la Procuraduria General de Justicia del Distrito Federal busco alcanzar tal objetivo. dando "...enfasis a las

medidas de organizacion y operacion de sus unidades estructurales, de tal forma que se tuviera un funcionamiento coordinado y simplificado de los procedimientos de atención al público."(20) Con la publicación de su Ley Orgánica en diciembre de 1983 se depuró su estructura orgánica, suprimiendo áreas y funciones de competencia de otras instituciones públicas.

Con el mismo sentido, la revision permanente de su Reglamento Interior permitió, mediante las modificaciones de 1988, subordinar las Direcciones de Policia Judicial y Servicios Periciales a la Dirección General de Averiguaciones Previas.

Para otorgar una mejor operatividad y funcionalidad a los servicios que presta, la Procuraduría efectuó acciones de desconcentración de funciones y recursos. Con el establecimiento de cuatro sectores ubicados en puntos estratégicos del Distrito Federal -teniendo en cuenta cargas de trabajo, territorio, población y vías de comunicación-, en 1986 y 1987, se dieron los primeros pasos en el programa de desconcentración de la institución. Originalmente se pretendió que cada sector pudiera contar con las siguientes áreas directivas y operativas: Averiguaciones Previas, Policia Judicial, Consignaciones, Trabajo Social, Contraloría Interna y Unidades Técnico-Administrativas. No obstante, al finalizar 1988 solo se había logrado desconcentrar en estos cuatro sectores el área correspondiente a Averiguaciones

Previas. Por ello, y por la naturaleza más bien tramitadora de esas oficinas, continuó concentrándose en las oficinas centrales, prácticamente todas las funciones y decisiones de la institución.(21)

Con fin de ampliar la cobertura de los servicios que presta la institución, de las 39 Agencias Investigadoras que operaban en el Distrito Federal en 1983, se pasó a 45 en 1988. Con ellas se dió atención en el último año a una cantidad de entre 180 mil y 200 mil denuncias y querellas de los ciudadanos. Esto, sin embargo, no puede dejar de apreciarse, dada la tendencia creciente del fenómeno delictivo, como "...defectos e insuficiencias en la cobertura de los servicios y en la capacidad de atención a la población."(22)

En 1988, se inauguró el Centro de Computo, así como el Sistema de Identificación de Huellas Dactilares, siendo los hechos más relevantes en materia de modernización del material y equipo de trabajo en la institución.

La participación de la Procuraduría en la campaña de moralización, permitió que se consignaran ante el Poder Judicial a 1960 servidores públicos entre policías judiciales, agentes del Ministerio Público, oficiales mecanógrafos, oficiales secretarios, peritos, empleados administrativos, policías preventivos y personal de otras instituciones públicas, por haber

cometido irregularidades en la prestación del servicio.

En estos seis años se consignó ante órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, aproximadamente 128 mil averiguaciones previas con y sin detenido, para el inicio de los procesos penales en cada caso. No obstante ello, lo niveles de impunidad en la capital habían llegado a cifras alarmantes, pues según una evaluación de este rubro afirma que: "...tan solo entre el diez y el quince por ciento de los asuntos denunciados encontraron respuesta del Ministerio Público." (23)

Con el fin de tener un mejor conocimiento de la incidencia delictiva en la ciudad capital, la Procuraduría instrumentó diversas acciones entre las que destacó la del Sistema de Información Delictiva, permitiendo captar mayores datos de los presuntos responsables, de la comisión y de sus víctimas.

En el marco de la actuación de la Policía Judicial, durante el periodo, se cumplieron 576 mil órdenes de investigación y 458 mil de presentación. Por otra parte, en atención a las peticiones del Poder Judicial para la solución de los procesos penales, se efectuaron 29 mil órdenes de comparecencia y 31 mil de aprehensión. Por su parte los servicios periciales realizaron 690 mil dictámenes periciales en diversas disciplinas técnicas y científicas, apoyando así el esclarecimiento de la verdad de los hechos.

Dentro del proceso de investigación policial durante el periodo, se capturaron 2000 asociaciones delictuosas (bandas), integradas por 17.500 presuntos responsables, los cuales estaban relacionados con 15.000 averiguaciones previas iniciadas.

A pesar de todos los esfuerzos mencionados, la acción de la procuraduría se vio ampliamente rebasada por la realidad delictiva del Distrito Federal, sobre todo en los últimos dos años de esta administración. Ello ocasionó "...impunidad, irritación social, desatención a víctimas y generación de distintos vicios, rezaños y deformaciones que van desde la excesiva burocratización y el maltrato."(24) Como consecuencia necesaria, la llamada "cifra negra" de la criminalidad creció sustancialmente, debido más que nada a la falta de credibilidad de la ciudadanía en las instituciones encargadas de guardar la justicia y la seguridad pública.(25)

Por concluir este apartado, solo quedaría citar una evaluación de la situación de la institución elaborada a principios de 1989: "La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, salvo algunas modificaciones de época reciente, mantiene una estructura orgánica, funcional y jurídica muy similar a la que prevalecía hace medio siglo, cuando las necesidades del Distrito Federal han evolucionado en ese mismo lapso, más que en los cuatro siglos anteriores."(26)

Por todo lo anterior, se imponía la necesidad de introducir cambios sustanciales, acordes con la realidad que se estaba viviendo, que permitieran a la institución una prestación más eficiente y acil de los servicios que le son propios, y contribuir así, de acuerdo con su competencia, al mejoramiento de la seguridad pública.

CITAS CAPITULO II

- (1) Rodríguez Manzanera, Luis. *Criminología*. Ed. Porrúa, México, 1986, p.25
- (2) *Ibid.*, p.25-26
- (3) M. Rico, José. *Crímen y Justicia en América Latina*. Ed. Siglo XXI, Méico, 1981, p.7
- (4) Rodríguez Manzanera, Luis. *Op. Cit.*, p. 464-465
- (5) Poder Ejecutivo Federal. *Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari*. Anexo. México, 1989, p.8
- (6) Riding, Alain. *Vecinos Distantes*. Ed. Océano, México, 1985, p. 303
- (7) Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. p. 410
- (8) Desafortunadamente la información obtenida no cuenta con un desglose adecuado, pues el rubro de varios (como veremos posteriormente) encierra modalidades muy importantes. Esta información no nos permite diferenciar robos violentos y no violentos; no diferencia los robos cometidos a transeunte, casa habitación, negocios, oficinas públicas, bancos, etc. Por otro lado, tampoco se cuenta el desglose de modalidad por delegación política.
- (9) González Casanova, Pablo, Aguilar Camín, Hector (coords.), et.

al. Mexico ante la Crisis. Ed. Siglo XXI. Mexico, 1989. 4a. ed..
p.137

(10) Poder Ejecutivo Federal. VI Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Avance 1988 y Balance Sexenal.
p.31

(11) Gutierrez Garza, Esthela (cord.), et. al. Testimonios de la Crisis. Los saldos del sexenio (1982-1988). Siglo XXI-UNAM Izatapalapa, Mexico, 1990, v.4, p. 11

(12) Poder Ejecutivo Federal. VI Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Avance 1988 y Balance Sexenal.
p. 123-124.

(13) Gutierrez Garza, Estela. Op. Cit. p.207

(14) Ibid., p. 208

(15) Ibid., p. 149

(16) Ibid., p. 205-206

(17) Ibid., p. 208

(18) Ibid., p. 210

(19) En el VI Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se hace la siguiente aclaración: "El balance sexenal en materia de protección del empleo es positivo, ya que se ha logrado revertir la tendencia a una desocupación abierta. El análisis de la evolución del desempleo refleja que el elevado nivel de tasa de desocupación observado al inicio de esta

administración 6.3 por ciento de la P. E. A. promedio anual en las principales áreas urbanas para 1983, se redujo significativamente hasta alcanzar 3.6 por ciento en los seis primeros meses del presente año, cifra que resulta una de las más bajas en todo el periodo. No obstante, se reconoce que una parte importante de esa reducción se explica por el ensanchamiento de actividades informales en la economía nacional. (Vi Informe de Ejecución del Plan Nacional de desarrollo 1983-1988. p. 169)

(20) Poder Ejecutivo Federal. VI Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Avance 1988 y Balance Sexenal. p.88

(21) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Programa Institucional de Desconcentración 1988-1994. México, 1989. p. 13

(22) Ibid., p. 8

(23) Ibid., p. 8

(24) Ibid., p. 7

(25) Ibid., P. 8

(26) Ibid., p. 9

CAPITULO III MEJORAMIENTO DE LA SEGURIDAD PUBLICA Y COMPORTAMIENTO DE LOS ROBOS EN EL DISTRITO FEDERAL DURANTE 1989 Y 1990.

Dado el desenvolvimiento de la criminalidad registrado en los primeros ocho años de la década de los ochenta, en el Distrito Federal, el vivir, trabajar o simplemente transitar por esta ciudad se convirtió cada vez más en un verdadero riesgo para el ciudadano común y corriente. Para el año de 1988, la situación llegaba a niveles críticos, los sentimientos de inseguridad, desamparo y zozobra entre la población eran generalizados, viéndose con ello deteriorada su calidad de vida. El crecimiento acelerado del número de robos, era un constante foco de inseguridad para el ciudadano, tanto sobre la conservación de sus bienes materiales, como de su integridad física y la de sus seres queridos, ya que en muchos de los casos este delito se comete acompañado de agresiones físicas y/o psicológicas, agregando así al anterior otras conductas antisociales como las lesiones, el abuso sexual, el homicidio, etc. Por todo ello, la seguridad pública se veía ampliamente vulnerada y las instituciones encargadas de salvaguardarla rebasadas por esa realidad delictiva.

En tales circunstancias, se hacía necesario que el Estado mexicano, a través de sus instituciones diera una respuesta

adecuada a este problema social. El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. da cuenta de la conciencia que el gobierno entrante del Lic. Carlos Salinas de Gortari tenia de ello: "El problema de la seguridad que afecta hoy día a gran parte de la población tiene una genesis compleja más allá de la normatividad y la administración. La seguridad pública es necesariamente la consecución y mantenimiento eficaz de un sistema de prevision de danos jurídicos que han de traducirse en garante de la protección permante de los derechos subjetivos, tanto individuales como colectivos o sociales. para salvaguarda de las personas, de su libertad, de sus bienes y de su domicilio."(1) Asimismo, se define una estrategia general para el mejoramiento de la seguridad pública, de la cuál sólo citaremos los siguientes puntos: "Avanzar...en la desconcentración de la justicia con la creación y reubicación de los centros de atención y decisión, para que su procuracion e imparticion sea más expedita, más sencilla, más segura y más ágil, en beneficio de la sociedad" y "...modernizar la institución del Ministerio Público, modificar su quehacer con el fin de que responda, más y de mejor manera, a las necesidades y circunstancias de la sociedad actual, procurando una más amplia presencia en la tutela de los derechos fundamentales de la comunidad, en la prevención de la delincuencia y en la defensa de la sociedad frente al delito."(2)

Para el Distrito Federal el P. N. D. 1988 - 1994. en esta area propone lo siguiente: "La seguridad publica habra de lograrse con firmeza, mediante el combate a la delincuencia, la vigilancia de los derechos humanos, la prevencion del delito, y la mejora en la procuracion de justicia y la readaptacion social. Se hara un esfuerzo concentrado en la profesionalizacion de los cuerpos policiacos y su capacitacion, buscando alentar su reconocimiento social y una mejora en sus condiciones de vida. En la procuracion de justicia, se avanzara en su desconcentracion, en la superacion, profesionalizacion y capacitacion del personal, y se promovera la actualizacion delCodigo Penal para el Distrito Federal." (3)

Como se ha mencionado anteriormente, a la Procuraduria General de Justicia del Distrito Federal le corresponde un ambito y papel especifico en la salvaguarda de la seguridad publica, y que consiste basicamente en perseguir los delitos del fuero comun en el D. F.. Por ello, aun cuando sus acciones tal vez no sean determinantes en el mejoramiento de la seguridad publica - dada la influencia de otros factores que ya se han citado -, el adecuado desempeno de su papel puede contribuir decididamente a este fin.

Reconociendo la gravedad del problema delictivo, la P. G. J. D. F. se propuso los siguientes objetivos para guiar su accion

durante el sexenio 1988 - 1994:

- Como objetivo central: "La disminución de los índices delincuenciales y la generación y fortalecimiento de la confianza ciudadana en las autoridades de justicia y seguridad pública."(4)

- Como objetivos específicos: "El fortalecimiento del Estado de Derecho y la consolidación del papel del Ministerio Público como custodio de la legalidad y representante social."(5)

- Y como objetivos básicos de la Procuraduría:

. Abatir la Impunidad;

. Ampliar la capacidad de atención a la población;

. Incrementar la atención a la víctima y garantizar los derechos humanos;

. Superar vicios, rezagos y deformaciones."(6)

Para la consecución de los objetivos mencionados, la presente administración ha dispuesto diferentes estrategias "...referidas al marco jurídico, a la modernización administrativa y funcional, a los recursos humanos y la participación y orientación de la sociedad:"(7) todo ello a fin de dejar a la P. G. J. D. F. en aptitud de cumplir adecuadamente con su papel, en el ámbito que le compete en el sistema de justicia y seguridad pública del Distrito Federal.

III.1 Cambios Institucionales y Acciones de la P. G. J. D. F. para el mejoramiento de la Seguridad Publica.

Durante los primeros dos años de la administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari, encabezada en la P. G. J. D. F. por el Lic. Ignacio Morales Lechuza, se han iniciado una serie de cambios estructurales, funcionales y de acciones en la institución, los cuales han estado dirigidos al logro de los objetivos antes mencionados. Estos cambios, puesto que se encaminan al combate del delito, han debido tener en cuenta a los robos, dada su creciente presencia en el espectro delictivo durante la última década, y por situarse en el primer lugar de las infracciones por las cuales son requeridos los servicios de la Procuraduría. Con base en esto, hemos decidido dirigir nuestra atención a aquellas medidas tendientes a incrementar la capacidad en la prestación eficiente de servicios de la P. G. J. D. F.: a mejorar la agilidad y eficiencia en la prestación de los mismos y a mejorar el funcionamiento e imagen de las dos figuras clave de la procuración de justicia, es decir el Ministerio Público y la Policía Judicial. Sentimos que ellos posibilitarán, a la Procuraduría, una contribución más eficiente a la seguridad pública en la ciudad, y por lo tanto, ayudar a revertir la tendencia creciente de la criminalidad en general y en forma particular de los robos. Así, los cambios y acciones a los cuales

vamos a referirnos son los siguientes:

- Ampliacion de la cobertura de las agencias del M. P.
- Creacion de Agencias Especializadas.
- Desconcentracion Institucional de funciones y recursos.
- Reestructuracion de la funciones del Ministerio Publico.
- Instrumentacion del Servicio de Atencion Inmediata.
- Cambios funcionales en la Policia Judicial.

III.1.1 Ampliacion de la Cobertura de las Agencias del Ministerio Publico.

Al inicio de la presente administracion, la Ciudad de Mexico contaba con 45 agencias investigadoras para denunciar delitos del fuero comun. Durante los seis anos anteriores, se habia incrementado la cobertura con 6 agencias mas, lo que permitia para 1988 dar atencion a un promedio diario de 10.4 averiguaciones previas relacionadas con una cantidad similar de delitos denunciados, de los cuales 6 eran robos (ver cuadro 8). De acuerdo a su numero de agencias, esos promedios eran excedidos por seis delegaciones politicas: Iztacalco, Tlalpan, Coyoacan, Cuauhtemoc, Azcapotzalco y Benito Juarez. Aqui se hace necesario tener presente que al referirnos a promedios no estamos considerando que en realidad la distribucion no se da de manera tan homogenea, puesto que existen agencias que exceden con creces

CUADRO No. 8

CAPSA DE TRABAJO ATENDIDA POR AGENCIA INVESTIGADORA DEL M.P. EN EL D. F. EN 1988

DELEGACION POLITICA: AGENCIAS INVESTIGADORAS	NUMERO	X	AV. PREV. INCT. DEL.	ROBOS	PROMEDIO DIARIO ATENDIDO POR AGENCIA INVESTIGADORA			
					AV. PREV. INCT. DEL.	ROBOS	ROBOS	
ALBANO CEBEDA : 24a., 43a., 45a.	3	6.7	9462	9631	4542	8.6	8.8	4.2
ATCAPOTZALCO : 14a., 40a.	2	4.4	9057	9505	5533	12.4	12.8	7.6
BENITO JUAREZ : 8a., 10a., 12a., 31a., 35a., 38a.	6	13.4	23710	24140	14091	10.6	11.0	6.4
COYOACAN : 22a., 32a.	2	4.4	10595	10702	7385	14.5	14.7	10.1
COXIMILCO : 26a.	1	2.2	1025	1122	390	2.8	3.1	1.1
CUAPULTEPEC : 1a., 3a., 4a., 5a., 6a., 7a.	6	13.4	29734	30281	18430	13.6	13.8	8.4
GUSTAVO A. MADRO : 13, 15, 16, 21a., 36a., 39a., 42a.	7	15.6	22856	23329	12685	9.0	9.1	5.0
ITZACALCO : 18a.	1	2.2	9570	9789	5413	26.2	26.8	14.8
ITZAPALAPA : 19a., 20a., 41a., 44a.	4	8.9	13842	14016	7680	9.5	9.6	5.3
M. CONTRERAS : 25a.	1	2.2	1538	1577	823	4.2	4.3	2.3
MIGUEL HIDALGO : 9a., 11a., 30a., 34a., 37a.	5	11.1	18413	18672	10698	10.1	10.2	5.9
MILPA ALTA : 29a.	1	2.2	342	388	154	0.9	1.1	0.4
TLAXIAC : 28a.	1	2.2	2051	2127	684	5.6	5.8	1.9
TLAXIAPAN : 23a.	1	2.2	6835	6956	3722	18.7	19.1	10.2
V. CARRANCA : 2a., 17a., 35a.	3	6.7	9122	9226	4626	8.3	8.4	4.4
XOCHIMILCO : 27a.,	1	2.2	2734	2867	1175	7.5	7.9	3.2
T O T A L :	45	100 X	170866	174128	98231	10.4	10.6	6.0

FUENTE: Anuario Estadístico de la P.G.J.D.F. de 1988.

el número de casos atendidos por día. Sin embargo, las delegaciones señaladas mostraban una carga de trabajo mayor que las demás, aunque en general se hacía necesaria una ampliación de la cobertura de agencias buscando una mejora en su distribución de acuerdo a la dinámica delictiva registrada en los últimos años.

Para acceder a una distribución más óptima de las agencias investigadoras en territorio del Distrito Federal, además de los datos anteriores, debieron considerarse algunos indicadores tales como la población, la actividad económica y el personal ocupado por delegación política, ya que este tipo de información que por un lado contribuye a explicar los niveles de criminalidad, también aporta elementos que complementan la detección de necesidades de servicio. Así, atendiendo al número de averiguaciones levantadas, incidencia delictiva y robos por cada 10,000 habitantes las seis primeras delegaciones eran: Cuauhtemoc, B. Juárez, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Iztapalapa y Coyoacán. Estas son a la vez, en la mayor parte de los casos, las delegaciones que, para 1988, concentraban la mayor parte de la población, actividad económica y personal ocupado del Distrito Federal (ver cuadros 9 y 10).

Con la creación de 17 agencias investigadoras del Ministerio Público hasta 1990, se llegó a un total de 62, incrementándose

CUADRO No. 9

POBLACION, AVERSIJACIONES PREVIAS, INCIDENCIA DELICTIVA Y ROBOS EN EL DISTRITO FEDERAL POR DELEGACION POLITICA EN 1988.

	POBLACION	%	AV. PREV.	%	INCID. DEL.	DELITOS C/10,000 HABITES.	ROBOS	%	ROBOS C/10,000 HABITES.
DISTRITO FEDERAL	10263380	100 %	170836	100 %	174128	169.7	98231	100 %	95.7
ALVARO OBREGON	801586	7.8	9462	5.5	9631	120.1	4542	4.6	56.7
AZCAPOTZALCO	571182	5.7	9057	5.3	9305	157.4	5533	5.6	93.6
BENITO JUAREZ	506047	5.0	23710	13.9	24140	475.2	14091	14.4	277.4
COYOACAN	797480	7.8	10595	6.2	10702	134.2	7385	7.5	92.6
CUAJIMALPA	148822	1.5	1025	0.6	1122	75.4	390	0.4	26.2
EMBUENTEC	743883	7.2	29734	17.4	30281	407.5	18430	18.8	248
GUSTAVO A. MADRERO	1580591	15.4	22856	13.4	23329	147.6	12685	12.9	60.3
ITZACALCO	558339	5.4	9570	5.6	9789	175.3	5413	5.5	95.9
ITZAPALAPA	1857708	18.1	13842	8.1	14016	75.4	7680	7.8	41.3
M. CONTRERAS	243247	2.4	1538	0.9	1577	64.8	823	0.8	64.8
MIGUEL HIDALGO	507021	4.9	18413	10.8	18672	368.3	10698	10.9	211
MOLPA ALTA	79050	0.8	342	0.2	388	49.1	154	0.2	19.5
TLAHUAC	257616	2.5	2051	1.2	2127	82.6	684	0.7	26.6
TLALPAM	604525	5.9	6835	4.0	6956	115.1	3722	3.8	61.6
IV. CARRANZA	647632	6.3	9122	5.3	9226	142.5	4826	4.9	74.5
XOCHIMILCO	337671	3.3	2734	1.6	2867	84.9	1175	1.2	34.8

FUENTE: Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, 1989.

DIAGRAMA No. 16

UNIDADES ECONÓMICAS Y PERSONAL OCUPADO POR DELEGACIÓN POLÍTICA, SEGUN SECTOR DE ACTIVIDAD EN EL DISTRITOFEDERAL EN 1989.

UNIDADES ECONÓMICAS	POR SECTOR DE ACTIVIDAD							PERSONAL OCUPADO								
	INDUSTRIA	MANUFACT.	ELECTRIC.	CONSTRUCC.	COMERCIO	SERVICIOS										
DISTRITO FEDERAL	22928	1100	15	1100	21824	1190	1100	1167	1100	134223	1109	73048	1100	1503430	1100	
JULIARO OROZCO	9372	4.1	7	46.7	920	4.2		106	9.1	5043	3.8	3296	4.4	77668	5.2	
PANTOJA	11816	5.1			1656	7.6		17	1.5	6295	4.8	3849	5.1	136316	6.5	
BENITO JUAREZ	18525	8.0			1764	8.1		373	37.0	7744	5.9	8424	11.2	181320	12.1	
COYACAN	9995	4.3			795	3.6		65	5.6	5452	4.2	3674	5.0	66774	4.5	
GUADALUPE	1837	0.8			171	0.8		5	0.4	1147	0.9	514	0.7	8945	0.6	
GUAYTAMBO	48402	20.1			4383	20.1	1	100	275	23.6	28020	19.7	17923	23.9	347345	23.3
SILVESTRE A. MENDOZA	27477	12.0			2899	12.9		28	2.4	15695	12.0	8945	11.9	112205	7.5	
TIERRA NUEVA	10756	4.7			1419	6.5		9	0.8	6024	4.6	3324	4.4	63198	4.2	
TIERRA NUEVA	31560	13.7	3	20.0	3149	14.4		24	2.0	29929	15.9	7435	9.9	137025	9.2	
IN. CONTRERAS	2030	0.9			167	0.8		12	1.0	1271	1.0	580	0.8	7618	0.5	
MIGUEL HIDALGO	17544	7.7			1568	6.3		207	17.8	8960	6.8	7009	9.3	201525	13.5	
MILPA ALTA	1325	0.6			123	0.6		0	0	978	0.7	284	0.4	2549	0.2	
TLATEMEHCALCO	3810	1.7			458	2.1		5	0.4	2429	1.9	908	1.2	12371	0.8	
TLATEMEHCALCO	6577	2.9			489	2.2		23	1.9	4199	3.2	1866	2.5	48072	3.2	
IV. CARRANZA	27903	11.0			1749	8.0		13	1.1	15492	11.8	5649	7.5	78398	5.2	
MOCTEZUMA	5416	2.4			461	1.8		3	0.4	3731	2.8	1349	1.8	21880	1.5	

EXCEPTO SERVICIOS FINANCIEROS

FUENTE: RESULTADOS OBTENIDOS DEL DISTRITO FEDERAL, I.N.E.C.I., 1989.

asi en dos años en 37.8 % la capacidad de atención al público de la institución. En comparación cuantitativa de lo realizado por la presente administración en este terreno, se supera en casi tres veces lo hecho en el sexenio anterior.

Teniendo en cuenta que el total de averiguaciones previas iniciadas de 1988 a 1990 descendió en 20 %, la incidencia delictiva en 14 % y los robos en 40.3 %. los promedios diarios atendidos por agencia investigadora respectivos fueron los siguientes: averiguaciones previas 5.9, incidencia delictiva 6.5 y robos 2.6. Así, la convergencia del incremento del número de agencias investigadoras y la baja en la denuncia de delitos, tuvo como resultado que en promedio se contara con mayor tiempo de atención por caso atendido.

Aunado a ese incremento de la cantidad de agencias también se dió una redistribución de las mismas. De acuerdo a sus promedios, las delegaciones mas beneficiadas han sido: Alvaro Obregon, Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero y Tlalpan. Aunque en general, los promedios revelan una mejoría en la mayor parte de las delegaciones politicas (ver cuadro 11).

III.1.2 Creación de Agencias Especializadas.

Una de las novedades introducidas durante estos dos años en la procuración de justicia, ha sido ofrecer un servicio

CUADRO No. 11

CARGA DE TRABAJO ATENDIDA POR AGENCIA INVESTIGADORA DEL M.P. EN EL D. F. EN 1990

DELEGACION POLITICA	AGENCIAS INVESTIGADORAS	NUMERO	%	AV. PREV. INCI. DEL.	PROMEDIO DIARIO ATENDIDO POR AGENCIA INVESTIGADORA					
					ROBOS	AV. PREV. INCI. DEL.	ROBOS	AV. PREV. INCI. DEL.	ROBOS	AV. PREV. INCI. DEL.
ALBANO OBREGON	24a., 45a., 53a., 58a.	4	6.5	6268	6664	2776	4.3	4.6	1.9	
AICAPITZALCO	14a., 40a., 50a.	3	4.8	5373	5901	2656	4.9	5.4	2.4	
BENITO JUAREZ	8a., 10a., 12a., 31a.	4	6.5	13186	14052	6539	9.0	9.6	4.5	
COYOACAN	22a., 32a., 35a., 38a., 43a., 47a.	6	9.7	9622	10456	4439	4.4	4.8	2.0	
CUAJIMALPA	26a.	1	1.6	991	1134	525	2.7	3.1	1.0	
CUAPINTENC	11a., 3a., 4a., 5a., 6a., 7a., 61, 62	8	12.9	20070	22100	10812	6.9	7.6	3.7	
GUSTAVO A. MADRIZ	13, 15, 16, 21, 36, 37, 42, 49, 59a.	9	14.5	16488	17938	7791	5.0	5.5	2.4	
HIZTACALCO	19a., 54a.	2	3.2	5301	5850	2464	7.3	8.0	3.4	
HIZTAPALAPA	19a., 20a., 41a., 44a., 56a., 60a.	6	9.7	11749	12997	5380	5.4	5.9	2.5	
M. CONTRERAS	25a.	1	1.6	1144	1244	481	3.1	3.4	1.3	
RIGUEL HIGALES	9a., 11a., 30a., 34a., 37a., 45a.	6	9.7	12406	13385	5663	5.7	6.1	2.6	
TILTILA ALTA	29a.	1	1.6	290	342	105	0.8	0.9	0.3	
TILTILCO	28a.	1	1.6	1179	1293	519	3.2	3.5	1.4	
TILTILPA	23a., 52a.	2	3.2	4272	4728	1692	5.9	6.5	2.3	
V. CAMPESIA	2a., 17a., 53a., 49a.	4	6.5	10840	12037	4434	7.4	8.2	3.0	
XOCHIMILCO	27a.	1	1.6	1923	2066	677	5.3	5.7	1.9	
SECTOR CENTRAL	59a., 51a., 57a. (M.R.D.O.)	4	4.0	15679	16347	1850	10.7	11.2	1.3	
TOTAL		63	100%	136789	148554	56635	5.9	6.5	2.6	

El M.R.D.O. No es Agencia Investigadora, pero debido a que en la estadística se incluye su incidencia delictiva, ha sido necesario que se tomara en cuenta el cálculo de promedios.

FUENTE: P.G.J.D.F. Circular No. C/004/90, Anexo No.1. 9 de Julio de 1990; Anuarios Estadísticos de la P.G.J.D.F. de 1990.

especializado de acuerdo a las características del delito y de la víctima. De esta forma, con la creación de Agencias Especializadas, que cuentan con personal capacitado en el área, se busca prestar una atención especial a las víctimas de delitos que así lo requieran. Al finalizar 1990, se podía contar con 11 agencias trabajando con detenido en las diferentes delegaciones regionales (una por delegación regional); 8 agencias del Ministerio Público tenían su sede en hospitales; existían 3 agencias especializadas para atender asuntos relacionados con menores de edad; 1 agencia especializada en atender denuncias de robo de automóvil; 1 agencia ubicada en la Central de Abastos; 1 agencia especial para atender asuntos relacionados con la policía judicial; 1 agencia central investigadora; 4 agencias especializadas en delitos sexuales y 2 agencias para atender a visitantes nacionales y extranjeros.(8) Es decir, que al finalizar 1990, 32 agencias del Ministerio Público prestaban un servicio especializado, lo que es más del 50 % del total de ellas. A continuación, describiremos brevemente los servicios prestados por las agencias especializadas (ver cuadro 12).

Las once agencias que trabajan con detenido se encuentran ubicadas en la delegaciones A. Obregón, Azcapotzalco, B. Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Tlalpan y V. Carranza (una por delegación

CUADRO No. 12

DISTRIBUCION DE AGENCIAS ESPECIALIZADAS DEL MINISTERIO PUBLICO POR DELEGACION POLITICA EN EL DISTRITO FEDERAL EN 1990.

DELEGACION POLITICA	AGENCIAS DE CIRCUNSCRIPCION	AGENCIAS ESPECIALIZADAS	EQUIVALENCIAS:
ALVARO OBREGON	12a., 45a.	53a. (CD), 58a. (D)	CD CON DETENTADO
AZCAPOTZALCO	14a., 40a.	50a. (CD)	H AS. DEL M.P. EN HOSPITALES
BENITO JUAREZ	18a., 10a., 17a.	31a. (CD)	H AS. ESPECIAL EN ASUNTOS DEL FENOR
COCAYACAN	72a.	32 (CD), 35 (H), 33 (H), 43 (H), 47 (DS)	T AS. ESPECIAL EN ATENCION A TURISTAS
CUJUTLAPAC	25a.		
CUJUTLAPAC	11a., 3a., 4a., 5a., 6a.	17a. (CD), 61a. (T), 62a. (T)	RA AS. ESPECIAL EN BORGOS DE AUTOMOVIL
GUSTAVO A. FERRER	13, 15, 16, 21	36 (H), 39 (CD), 42 (H), 49 (DS), 59 (H)	CA AS. ESPECIAL EN CENTRAL DE BASTOS
IZTACALCO	18a.	54a. (CD)	PJ AS. ESPECIAL EN ASUNTOS DE POLICIA JUDICIAL
IZTAPALAPA	19a., 20a., 44a.	41a. (RA), 56a. (CD), 60a. (CA)	ACI AGENCIA CENTRAL INVESTIGADORA
M. CONTRERAS	25a.		DS AS. ESPECIAL EN ATENCION A DELITOS SEXUALES
MIGUEL HIDALGO	19a., 11a.	30a. (CD), 34a. (H), 37a. (H), 46a. (DS)	
MILPA ALTA	29a.		
TLATEPEC	28a.		
TLATEPEC	23a.	52a. (CD)	
IV. CERRITOS	2a.	117a. (CD), 33a. (H), 48a. (DS)	
XICOMITLCO	27a.		
SECTOR CENTRAL		50a. (ACI), 51a. (PJ), 57a. (D)	
T O T A L	3 0	3 2	

FUENTE: P.G.J.D.F. Circular No. C/004/90, Anexo No.1. 9 de Julio de 1990.

regional). Las mismas cuentan con la particularidad de iniciar averiguaciones previas para los casos en que existan presuntos autores de delitos detenidos, o en su caso continuar las investigaciones que correspondan de las averiguaciones previas que con detenido le sean enviadas de otras agencias de la misma delegación regional, responsabilizándose de los detenidos hasta que su situación jurídica sea determinada por el Agente del Ministerio Público.

Las ocho agencias investigadoras con sede en hospitales se encuentran distribuidas de la siguiente forma: tres en Coyoacán, dos en Gustavo A. Madero, dos en Miguel Hidalgo y una en Venustiano Carranza. Estas agencias dan atención a personas que llegan a requerir los servicios hospitalarios como consecuencia de haber sido víctimas o por estar implicados en hechos delictuosos.

Las agencias especializadas del Ministerio Público para la atención de asuntos relacionados con menores de edad, fueron creadas para brindar un trato especial a las denuncias en las que individuos menores de dieciocho años aparecen como infractores de las Leyes Penales y los Reclamos de Policía y Buen Gobierno, o como víctimas de algún delito. Así, cuando el Agente del Ministerio Público de cualquier otra agencia, la Dirección General de Averiguaciones Previas, la Dirección General de

Servicios a la Comunidad, la Dirección General de Policía Judicial y las Delegaciones Regionales, tengan conocimiento de algún menor de edad en la situación antes descrita, remitirán su caso a la agencia especializada. De este tipo de agencia existen, prevista su adecuada regionalización, una en la delegación Alvaro Obregón, una en Gustavo A. Madero y una más en Sector Central.(9)

Para atender la denuncia de los delitos relacionados con operaciones en la Central de Abastos de la Ciudad de México, se creó una agencia especial para ello, misma que funciona las veinticuatro horas de los 365 días del año, y se encuentra ubicada en la delegación Iztapalapa.(10)

Con el propósito de brindar mejores y más amplios espacios de seguridad para quienes visitan la capital, sean nacionales o extranjeros, se crearon dos agencias para la atención de delitos en las que se ven involucrados esos visitantes. Ellas se ubican en la delegación Cuauhtémoc por contar con una gran afluencia de turistas todos los años. Como parte del servicio especial que prestan estas agencias está el de auxiliar al denunciante por un perito traductor en el momento de elaborar la averiguación previa. Cuando cualquier otra agencia investigadora del Ministerio Público en el Distrito Federal tenga conocimiento de algún acto ilícito en el que se encuentre involucrado un visitante nacional o extranjero como víctima, remitirá el caso a

la agencia especial, siempre que no exista oposicion del denunciante o querellante.(11)

Debido a que "...es frecuente el inicio de Averiguaciones Previas con personas detenidas a disposicion del Agente del Ministerio Publico, que representan complejidad tecnica en cuanto a su integracion, mereciendo supervision inmediata y directa por parte de los organos jerarquicos correspondientes:"(12). Para una mejor atencion de esas indagatorias, se creó la Agencia Central Investigadora, con ubicacion en las oficinas centrales de la P.G.J.D.F., con el proposito de que inicie, prosiga o perfeccione averiguaciones previas con detenido o en los casos que así lo ameriten.

Para la atencion de los delitos sexuales, como la violacion, atentados al pudor, abuso sexual, incesto, etc., se crearon 4 agencias especializadas, que se ubican en las delegaciones Gustavo A. Madero, Coyoacan, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo. A ellas son dirigidas las victimas de delitos sexuales, cuando la denuncia es presentada en cualquier otra agencia, para que reciban atencion especializada. Para ello cada una de estas agencias cuentan con especialistas en materia juridica medica, psicologica, trabajo social y politica, así como peritos en diversas ramas cientificas y tecnicas con el objeto de cubrir todas las consecuencias que resulten por la comision de dicho

tipo de ilícitos.(13)

La agencia especial del Ministerio Público en Policía Judicial, fue creada para cumplir con dos fines básicos: Uno, iniciar, continuar y perfeccionar averiguaciones previas en donde se encuentren involucradas personas que sean remitidas al edificio sede de la Policía Judicial, por haber sido detenidas en flagrancia o como resultado del cumplimiento de una orden de investigación, localización y en su caso por operativos que lleve a cabo esa corporación. El otro es iniciar, proseguir y perfeccionar las averiguaciones previas que se instauren con motivo de las denuncias o querellas realizadas en contra de los elementos de la Policía Judicial.(14)

Teniendo como antecedente la creación y funcionamiento de la Unidad Investigadora y de Recuperación de Vehículos Robados, el 17 de agosto de 1989, mediante acuerdo del Procurador, se ordeno la creación de la agencia especial del Ministerio Público en vehículos robados, con la finalidad de facilitar a los ofendidos los trámites que efectúen en la formulación de denuncias o cualesquiera otras diligencias relacionadas y que la recuperación de los vehículos sea con la prontitud, honestidad y eficiencia necesarios. Esta agencia que atenderá exclusivamente las averiguaciones previas que se instauren con motivo de robo de vehículos tendrá su sede en la Delegación Regional de Iztapalapa.

Ademas: "En el caso de que otra Agencia del Ministerio Publico del Distrito Federal, tuviera conocimiento de hechos donde se encuentre involucrado o se ponga a disposicion algun vehiculo robado, iniciara la averiguacion previa correspondiente y en el caso de no existir oposicion por parte del denunciante o querellante, la remitira a la Agencia Especial; en caso contrario, unicamente informara a esta del inicio de la averiguacion previa correspondiente."(15)

III.1.3 Desconcentracion Institucional de Funciones y Recursos.

Como quedo establecido en el ultimo apartado del capitulo dos, durante los ultimos anos de la anterior administracion se habian dado los primeros pasos hacia la desconcentracion de funciones y recursos de la Procuraduria General de Justicia del Distrito Federal, sin embargo, dada la magnitud del crecimiento delictivo, se hacia necesario profundizar y acelerar en este terreno para que la institucion pudiera contar, en plazo mas breve, con los mecanismos que le permitieran dar una respuesta mas eficiente y oportuna a este problema social (ver cuadro No. 13).

La voluntad politica del gobierno de la Republica de mejorar sus organos de justicia quedo manifestada con la expedicion del Reglamento de la Ley Organica de la Procuraduria General de

CUADRO No. 13
ESQUEMA DE LA DESCONCENTRACION DE LA P.G.J.F. EN 1989

SECTORES	DELEGACIONES	AGENCIAS DEL M. P.	45
I. SECTOR NORTE	GUSTAVO A. MADRO	113, 15, 16, 21a., 36a., 39a., 42a.	12
	VENUSTIANO CARRANZA	2a., 17a., 33a.	
	AZCAPOTZALCO	14a., 40a.	
II. SECTOR PONENTE	CUAHUTEMOC	11a., 3a., 4a., 5a., 6a., 7a.	12
	MIGUEL HIDALGO	19a., 11a., 30a., 34a., 37a.	
	CUATRALPA	126a.	
III. SECTOR ORIENTE	BENITO JUAREZ	18a., 10a., 12a., 31a., 35a., 38a.	11
	IZTACALCO	118a.	
	IZTAPALAPA	119a., 20a., 41a., 44a.	
IV. SECTOR SUR	COYOACAN	122a., 32a.	10
	ALVARO OBREGON	124a., 43a., 45a.	
	M. CONTRERAS	125a.	
	TILPA ALTA	129a.	
	TLAHUAC	128a.	
	TLALPAM	123a.	
	XOCHIMILCO	127a.	

FENTE: P.G.J.D.F. Programa Institucional de Desconcentracion 1989-1994.

Justicia del Distrito Federal, el 12 de enero de 1989. En ella, se inicia y se apoya el proceso de desconcentración impulsado por la presente administración. Con este reglamento se crea la Dirección General de Coordinación de Delegaciones y Organos Desconcentrados por territorio, denominadas Delegaciones Regionales, y cuyas atribuciones principales son planear, dirigir, organizar, coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de las delegaciones regionales a su cargo, y asesorar a las unidades de la Procuraduría en el proceso de desconcentración.(16) Asimismo, se dio origen a una nueva estructura orgánica institucional, la cual ya hemos citado en el primer capítulo, con el fin de adaptar la institución a las nuevas necesidades de su servicio.

De acuerdo a lo expresado en el Programa Institucional de Desconcentración 1988-1994 de la P. G. J. D. F. la nueva estructura orgánica debe de encaminarse al fortalecimiento de las áreas normativas y de supervisión en el centro, a partir de áreas ejecutivas y operativas desconcentradas, que permitan la atención de los problemas donde estos se engendran, rescatando el microespacio y escalas más racionales. En este sentido, la desconcentración constituye uno de los elementos básicos para el logro del anterior objetivo.(17)

Para guiar el rumbo y desarrollo de la desconcentración dicho

programa estableció los siguientes criterios rectores:

1.- El proceso deberá tender a homologarse al modelo del departamento del Distrito Federal y sumarse a la distintas Delegaciones Políticas;

2.- La desconcentración deberá de ser gradual, con base en programas anuales que se integren a uno sexenal;

3.- La delegación de facultades habrá de instrumentarse con base en principios de equilibrio y proporcionalidad de las diversas áreas cuidando que las funciones sustantivas se desempeñen eficientemente en todo momento;

4.- Deberá de intensificarse la coordinación y comunicación horizontal de las áreas centrales a fin de hacer mas fluido y ágil la operación y desarrollo del proceso de desconcentración;

5.- Se debe partir del principio de que toda desconcentración de funciones y recursos, implica un gasto extraordinario al ya programado y autorizado.

6.- No desde iniciarse un proceso de desconcentración, sin antes sancionar y optimizar las funciones a delegar, para no formar un conjunto de problemas en las nuevas unidades;

7.- Debe de evitarse la simulación del proceso, ya sea desconcentrando recursos humanos o materiales incapaces de enfrentar su responsabilidad, o bien, por abrir solo oficinas carentes de capacidad decisoria;

8.- La desconcentración supone servicio al público de ventanilla única, para evitar la atomización y la irritación del interesado:

9.- Es preciso capacitar al personal, para modificar actitudes y aptitudes:

10.- Se deberán establecer indicadores o unidades de medición que permitan el seguimiento, control y evaluación del proceso de desconcentración. (18)

El diseño de la distribución de la Delegaciones Regionales a tenido en cuenta tanto los recursos con que cuenta la institución, como la incidencia delictiva y carga de trabajo que históricamente se ha venido registrando en cada delegación política. De esta manera y teniendo en cuenta los criterios antes mencionados, el Programa propone avanzar en el proceso de desconcentración a través de tres etapas bianuales.

Durante la primera etapa se buscará consolidar lo existente y avanzar gradualmente en la desconcentración. En esta etapa las Delegaciones Regionales estarán integradas por un Director de Área (representante de averiguaciones previas), un Subdirector de Policía Judicial y un Subdirector de Servicios de Apoyo a la Desconcentración, con los Departamentos de Averiguaciones Previas necesarios para su funcionamiento y Agentes Investigadores del Ministerio Público y demás servidores públicos que atiendan funciones de apoyo.

La Subdirección de Servicios de Apoyo a la desconcentración estará integrada por los Departamentos de Servicios Periciales, de Servicios Jurídicos, de Servicios Administrativos, de Servicios a la Comunidad y de Consignaciones.

La Dirección General de Coordinación de Delegaciones, servirá de enlace entre las unidades centrales y los propios órganos desconcentrados, apoyando de esta manera el proceso de desconcentración.

Todas las áreas de las Delegaciones Regionales se regirán y acatarán las instrucciones que al efecto les senale el área central correspondiente de la Procuraduría. En el caso de la Subdirección de Servicios de Apoyo a la Desconcentración, la dependencia será con la Dirección General de Coordinación de Delegaciones Regionales, la cual deberá intensificar la coordinación y comunicación horizontal de las áreas centrales, a fin de no fragmentar la desconcentración.

En su segunda etapa, la estructura orgánica contemplará un Delegado Regional, como titular de la unidad desconcentrada que estará auxiliado por un Director de Averiguaciones Previas, el cual tendrá a su cargo la Policía Judicial y los Servicios Periciales; un Director de Control de Procesos que coordine la Justicia de Primera Instancia y la de Paz, el área de Consignaciones, así como el cumplimiento de las ordenes de

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

aprehension y la atención a menores e incapaces en estado de abandono; y un Director de Servicios de Apoyo que brinde los servicios jurídicos, administrativos, a la comunidad y en general todo lo que coadyuve al logro de las actividades sustantivas de la Procuración de Justicia.

La tercera etapa, contemplará la creación de Subprocuradurías Generales que vean el tramo procesal completo y regionales, que atiendan cada una, a varias Delegaciones Regionales, con plena autoridad y sujetas a la jerarquía política de un Procurador.(19)

De esta forma, el 17 de enero de 1989 mediante Acuerdo del Procurador, se inició el proceso de desconcentración de la P. G. J. D. F., en donde quedaron establecidas la Delegaciones Regionales como órganos desconcentrados por territorio, con autonomía técnica y operativa, y subordinadas jerárquicamente al Procurador, conforme a los artículos 24 y 25 del Reglamento de la Ley Orgánica de esta Procuraduría.(20) Hasta 1990, se había avanzado gradualmente en este proceso, siguiendo los lineamientos y criterios preestablecidos. Así, el 18 de Junio, de este último año, ya dentro de la segunda etapa del proceso de desconcentración, se giraron acuerdos con los cuales se logra una forma más avanzada de la estructura y funcionamiento de la institución. En ellos quedaron establecidas las sedes y circunscripciones territoriales de las hasta entonces once

Delegaciones Regionales: tambien se definen la competencia y organizacion de las mismas; la estructura jerarquica y adscripciones dentro de las cuales ejerceran sus funciones los servidores publicos de la Delegaciones Regionales: asimismo, se define la delegacion de facultades conferidas a las Delegaciones Regionales en la materias de Averiguaciones Previas, Policia Judicial, Servicios Periciales, Asuntos Juridicos, Servicios Administrativos y Servicios a la comunidad. Tambien, quedan establecidas las reglas de distribucion y competencias entre las areas centrales y desconcentradas de la Institucion. (21)

Las Delegaciones Regionales durante esta etapa de desconcentraci3n se integraran de la siguiente manera:

"Un Delegado Regional que tendra adscritos los siguientes servidores publicos:

I. Subdelegado de Averiguaciones Previas, quien contara con:

1) Unidad Departamental Coordinadora de Agencias Investigadoras en la sede regional;

2) Unidad Departamental Coordinadora de Mesas de Investigaci3n en la sede regional;

3) Unidad Departamental Dictaminadora en la sede regional; y

4) Unidad Departamental Coordinadoras y Dictaminadoras fuera de sede regional;

II. Subdelegado de Fiscalia Especial para Homicidios y Casos

Relevantes, quien contara con:

1) Unidad Departamental de Fiscalia Especial para Homicidios y Casos Relevantes;

III. Subdelegado de Policia Judicial quien contara con:

1) Comandantes;

2) Jefes y Subjefes de grupo o seccion; y

3) Agentes de la Policia Judicial;

IV. Unidad Departamental de Servicios Periciales;

V. Unidad Departamental de Servicios a la Comunidad; y

VI. Unidad Departamental de Servicios Administrativos.

Las Delegaciones Regionales contarán además con las Subdelegaciones, Unidades Departamentales y Administrativas, así como los servidores públicos que sean necesarios para el mejor desempeño de sus funciones, conforme a lo dispuesto por este acuerdo."(22) (ver cuadro No. 14)

En esta fase de avance se encontraba para 1990 la Procuraduria, en un proceso en el cual se pretende rescatar el microespacio en la prestación del servicio, para así ampliar la cobertura y efectividad de las acciones que la institucion emprende para procurar justicia, combatir la delincuencia y contribuir al mejoramiento de la seguridad pública. Es la Desconcentracion precisamente uno de los procesos básico y pilares de la politica de modernizacion de la presente

CIFRO No. 14
ESTADÍSTICA DE LA DESDUBICACIÓN DE LA P.G.J.F. EN 1990

DELEGACIÓN REGIONAL Y POLÍTICA	AGENCIAS INVESTIGADORAS DEL MINISTERIO PÚBLICO		TOTAL	EQUIVALENCIAS:	
	DE CIRCUNSCRIPCIÓN	ESPECIALIZADAS			
ALVARO ORBERON	1	1	2	CO CON DETENIDO	
ALVARO ORBERON	124a., 45a.	154a. (CD), 55a. (D)	1	R AG. DEL R.P. EN HOSPITALES	
H. CONTRERAS	125a.	1	5	M AG. ESPECIAL EN ASUNTOS DEL	
ALZOPOTZALCO	114a., 40a.	150a. (CD)	3	MEMOR	
BENITO JUAREZ	18a., 101a., 17a.	131a. (CD)	4	T AG. ESPECIAL EN ATENCIÓN A	
COMOCHAN	122a.	132 (CD), 25 (D), 30 (D), 43 (D), 47 (D)	6	TURISTAS	
CUMATEPEC	11a., 3a., 4a., 5a., 6a., 7a. (CD), 61a. (T), 62a. (T)		8	RA AG. ESPECIAL EN ROBOS DE	
GUSTAVO A. MADRO	113, 15, 16, 71	136 (D), 39 (CD), 42 (D), 49 (D), 59 (D)	9	AUTOMOVIL	
ITZAPALCO	118a.	154a. (CD)	2	CA AG. ESPECIAL EN CONTROL DE	
ITZAPALAPA	1	1	1	DISTOS	
ITZAPALAPA	119a., 20a., 44a.	141a. (RA), 56a. (CD), 60a. (CA)	7	PJ AG. ESPECIAL EN ASUNTOS DE	
TLAXIACO	125a.	1	1	POLICIA JUDICIAL	
ISIDRO HIDALGO	1	1	1	AGC AGENCIA CENTRAL INVESTIGADORA	
ISIDRO HIDALGO	119a., 11a.	130a. (CD), 34a. (D), 37a. (D), 46a. (D)	7	OS AG. ESPECIAL EN ATENCIÓN A	
CUATRALPA	126a.	1	1	DELITOS SEXUALES	
TLALPÁN	1	1	1		
TLALPÁN	123a.	152a. (CD)	1		
MELPA ALIA	129a.	1	1		
BOCHITLILCO	127a.	1	4		
VOLENTINO ORSANGA	12a.	117a. (CD), 33a. (D), 46a. (D)	4		
SECTOR CENTRAL	1	150a. (ACT), 51a. (PJ), 57a. (D)	3		
TOTAL DE AGENCIAS	1	3 0	1	3 2	62

FUENTE: P.G.J.F. Circular No. C/004/90, Anexo No. 1. 9 de Julio de 1990.

administración, el cual no debe de juzgarse al margen de los demás cambios estructurales de la institución, pues como se ha destacado anteriormente y como lo hemos podido constatar los apoya una concepción integral. (VER ANEXO 2)

III.1.4 Reestructuración de Funciones del Ministerio Público.

Desde la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, se fió al Ministerio Público la misión de instaurar un sistema acusatorio en nuestros procedimientos jurisdiccionales procurando un trato digno y humanitario a las personas, sin embargo, hasta estos tiempos es algo que no se había logrado cumplir en forma cabal. La causa de ello se centraba, fundamentalmente, en el hecho de que la investigación de los delitos, se llevaba a cabo esencialmente por la Policía Judicial, la cual presentaba al Ministerio Público prácticamente terminada una investigación, dejando a cargo de la Agencia Investigadora concluir y darle cause legal a la inquisitoria llevada a cabo por aquella policía, sin intervenir directamente el Ministerio Público, ni abandonar sus oficinas, sino tan solo para dar fe de situaciones diversas, lo cual, invierte totalmente la disposición constitucional que expresamente ordena que la Policía Judicial este bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público. En esta

situación, reconocida por el procurador, se fincaba la necesidad de un cambio que pusiera las cosas en el orden debido. Se requería, pues, que el Ministerio Público, siendo el responsable de la averiguación, pudiera apoyarse en otros investigadores ministeriales que desempeñaran las tareas de tramitación, averiguación y consignación, ello implicaba una estructura totalmente nueva y diferente a la que se había venido utilizando, de esta forma se ubicaría en el lugar que les corresponde, como auxiliares, a la Policía Judicial, a los Servicios Periciales y otros auxiliares de la procuración de justicia.(23)

La reestructuración del Ministerio Público ordenada, por acuerdo del Procurador, en junio de 1990, a sido dirigida hacia el fin mencionado, es por ello que en su artículo segundo ordena al Ministerio Público asumir la responsabilidad exclusiva de integrar las averiguaciones previas, y en los procesos penales ejercitar la acción penal pública que corresponde al Estado, y coadyuve con las víctimas de los delitos ante la autoridad judicial para que se le repare el daño ocasionado por el delito. Adicionalmente, velará y apoyará la debida atención a las víctimas de los delitos, a menores de edad y los senectos, ya sea que se encuentren involucrados en los propios ilícitos penales de su incumbencia, o a que circunstancialmente puestos a su cuidado.(24)

El artículo tres del mismo acuerdo, ordena lo siguiente, en referencia a los auxiliares del Ministerio Público: "Los miembros de la Policía Judicial, los especialistas que actúen en los Servicios Periciales y los demás auxiliares del Ministerio Público del Distrito Federal en sus funciones, recibirán las instrucciones directas del propio Ministerio Público, y solo en casos de urgencia y cumplimiento de las disposiciones sustantivas apropiadas, podrán actuar sin instrucciones precisas de aquel funcionario, pero dando cuenta de inmediato al Ministerio Público de las diligencias en que intervino para que este se encuentre en la posibilidad de ratificar o ampliar dichas intervenciones emergentes." (25)

En el artículo cuarto, se ordena al Ministerio Público que atienda en forma unitaria la tramitación de la averiguación previa, "...salir de las oficinas tramitadoras para acudir al lugar de los hechos, llevar a cabo las diligencias externas requeridas, archivos y documentación que resulte necesario constatar o consultar, reconstruir los hechos y examinar personas involucradas en ellos, en forma personal o delegada, y finalmente determinar la conclusión de la averiguación previa si se está en el caso de solicitar ordenes de aprehensión, cateos, o pedir el inicio de un proceso penal contra las personas involucradas en los hechos ilícitos, o finalmente, ordenar la reserva o el

archivo de las averiguaciones." (26)

Para dirigir el cambio de su caracter de autoridad al de parte en el proceso penal, en el articulo sexto se enumera una serie de actuaciones con las cuales deben de cumplir los miembros del Ministerio Publico.

En terminos globales, este es giro que se busca dar a las funciones del Ministerio Publico, lo cual implica una ardua tarea de reorganizacion y que conlleva sobre todo la necesidad de vencer inercias e intereses creados y un cambio de actitudes y aptitudes del personal implicado. Sin embargo, la voluntad de cambio y su base normativa esta dada.

III.1.5 Instrumentación del Sistema de Atención Inmediata.

Ligada a la reestructuración de funciones del Ministerio Publico, y derivado de la necesidad de ofrecer una justicia pronta y expedita, en función a lo que ordena la constitucion, se creó y estableció el Programa de Atención Rapida a Quejosos y Denunciantes, también denominado "Reforma de Barandilla".

Las quejas de mala atencion recibida al presentar una denuncia en la oficinas del Ministerio Publico, que van desde retardo inecesario, malos tratos, tratamiento burocratizado, hasta actitudes humillantes para el denunciante, ha sido una realidad reconocida y tenida en cuenta por las autoridades

encargadas del diseño de este programa. Y es menester que sea así, ya que de la confianza con que un ciudadano acude a realizar una denuncia depende en mucho la acción eficaz de la procuración de justicia, pues cuando el ciudadano se encuentra con esos malos tratos los sentimientos de desconfianza hacia la autoridad, de frustración y desamparo ante el delito que vulnera sus derechos sin esperanza de ser restituidos y protegidos, generan el incremento de la llamada "cifra negra" del delito, que como comentamos anteriormente se constituye a partir de los delitos no denunciados por diversas causas.

Este programa se concibió como un instrumento modernizador de la P. G. J. D. F. con el fin de ofrecer una mejor y mayor atención al público demandante de servicio y de fortalecer el proceso de desconcentración, pues el mismo incluye la reestructuración orgánica y funcional de las Delegaciones Regionales. Asimismo, promueve la simplificación de los trámites que la víctima del delito debe realizar para la presentación de sus denuncias o querrelas, particularmente, en los delitos violentos.

El artículo ocho del mismo acuerdo mencionado en el apartado anterior, establece las acciones mediante las cuales habría de instrumentarse dicho programa, mismas que a continuación mencionamos:

"- Reestructuración y especialización de las funciones del Ministerio Público tanto en las áreas centrales como los órganos desconcentrados por territorio:

- Aplicación de Servicio de Atención Inmediata a la víctima o denunciante de los delitos violentos, a fin de reducir el tiempo y trámite de las actuaciones preparatorias al inicio de las averiguaciones previas, mediante la especialización de los órganos auxiliares del Ministerio Público por tipo de delito, así como la sistematización de su intervención, en manuales y formatos que al efecto se expidan:

- Continuidad en el caso de las investigaciones, así como la reducción en los pasos de control del Ministerio Público:

- Adscripción de la Policía Judicial a las Agencias Investigadoras del Ministerio Público, y el cabal mando de este sobre aquella:

- Redistribución de los servicios periciales, de acuerdo a las cargas de trabajo de la Institución, para agilizar el servicio y disminuir el tiempo de respuesta:

- Aplicación de procedimientos de atención y métodos de investigación para la atención especializada en los delitos con violencia:

- Aplicación de nuevos procedimientos de trabajo en las investigaciones que practique el Ministerio Público y sus órganos

auxiliares bajo el mando del primero; y

- Diseño de programas de estímulos y ascensos para servidores públicos de la Investigación, a través de la carga, calidad y eficiencia terminal del trabajo y mediante la acreditación de conocimientos y capacitación correspondiente."(27)

En el mismo acuerdo se establece que es competencia de las Delegaciones Regionales la supervisión y evaluación de primera instancia en la operación del Programa, en tanto que las áreas centrales en sus respectivos ámbitos de competencia, participarán en las tareas de normatividad, de supervisión y vigilancia, así como el facilitar al público la recepción de quejas y denuncias de los servidores públicos de la institución."(28)

Concebido íntegramente este programa, se encuentra relacionado con las transformaciones mencionadas en anteriores apartados, y lo mismo que ellas requieren de un enorme esfuerzo de reestructuración y sobre todo de voluntad para vencer las inercias, combatir los vicios y cambiar actitudes. En esta tarea ha sido necesaria la utilización amplia de instrumentos administrativos para guiar adecuadamente su implantación, como los manuales de procedimientos y diagramas de flujo para las diferentes áreas involucradas, y el diseño de formatos especiales para la operación del programa; la aplicación de medidas tendientes a simplificar los trámites en las agencias y mesas

Investigadoras: así como el establecimiento de los casos para los cuales se proporcionará atención inmediata, como citamos a continuación: "...los Agentes del Ministerio Público de Agencia Investigadora deberán proporcionar el 'Servicio de Atención Inmediata', a los denunciantes o víctimas de los delitos violentos de: Violación, Homicidios, Lesiones y Robos en las modalidades de Negociación, Casa Habitación, Transeunte, Camión Repartidor, Vehículo con Violencia y Estacionado, señalados en los diferentes manuales y demás documentos que establecen los flujos y procedimientos que instrumentan la operación de la Reforma de Barandilla: siempre y cuando de la comisión del ilícito y la denuncia no hubiese transcurrido veinticuatro horas."(29)

III.1.6 Cambios Funcionales en Policía Judicial.

El papel que juega la Policía Judicial en la procuración de justicia y en la salvaguarda de la seguridad pública se haya definido en su relación con el Ministerio Público en el artículo 21 constitucional. En el Distrito Federal, lo mismo que en otras grandes ciudades, la fama de las corporaciones policiacas no es muy buena, lo que genera desconfianza en la ciudadanía, en vez de inspirar la seguridad que de acuerdo a la intención con que han sido creados debieran de otorgar. Esto es derivado de múltiples factores de tipo económico, cultural, educacional,

organizativo.etc.. No obstante, en la pretension de mejorar la seguridad publica, promoviendo un eficaz combate a la delincuencia, requiere de un importante esfuerzo en el sentido de hacer que los cuerpos policiacos desempeñen eficientemente el papel que les ha otorgado la sociedad para su proteccion.

De acuerdo con lo dispuesto en el articulo 21 constitucional, la Policia Judicial debe de cumplir con sus facultades bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Publico como auxiliar directo en la investigacion y persecucion de los delitos. De acuerdo al Manual Operativo de la Policia Judicial del Distrito Federal, le corresponden a esta corporacion las siguientes atribuciones:

I.- Investigar hechos delictuosos en los que los Agentes del Ministerio Publico soliciten su intervencion, asi como aquellas de que tenga noticia directamente, debiendo en este caso hacerlo del conocimiento inmediato del Agente del Ministerio Publico:

II.- Recabar las pruebas de la existencia de los delitos y las que tiendan a determinar la responsabilidad de quienes en ellos participaron, que le ordene el Ministerio Publico:

III.- Entregar las citas y presentar a las personas que soliciten los Agentes del Ministerio Publico para la practica de alguna diligencia:

IV.- Ejecutar las ordenes de presentacion, comparecencia,

aprehension y cateo que emitan los organos jurisdiccionales;

V.- Poner inmediatamente a disposicion de la autoridad competente a las personas detenidas en flagrancia y a las que deban ser presentadas por orden de comparecencia. En el caso de ejecucion de ordenes de aprehension, aquella se efectuara dentro del termino establecido en la fraccion XVIII del articulo 107 constitucional:

VI.- Llevar el registro, distribucion, control y tramite de las ordenes de presentacion, comparecencia, aprehension y cateo que giren los organos jurisdiccionales y las de presentacion o investigacion que despache el Ministerio Publico; el control de radio de la guardia de agentes y del personal de la Policia Judicial en cuanto a los servicios que presta:

VII.- Rendir los informes necesarios para su intervencion en los juicios de amparo; y

VIII.- Las demas que le señalen las disposiciones legales y reglamentos aplicables y las que confieran el Procurador y sus superiores jerarquicos, en el ambito de sus atribuciones."(30)

Para cumplir eficientemente con esas atribuciones, los individuos que integren la Policia Judicial requieren, ademas de una buena remuneracion economica, de capacitacion, de estímulos, de una serie de mecanismos de apoyo y control para cuidar que sus actividades se desarrollen con disciplina, con etica y sobre todo

respetando los derechos humanos. Durante los dos primeros años de la actual administración, la Procuraduría ha instrumentado varios cambios respecto a la Policía Judicial, los cuales se suman a los realizados en otras áreas y programas como el de la desconcentración.

Entre las primeras acciones emprendidas, en esta área se encuentran, la creación de la Comisión Disciplinaria y la Unidad de Inspección Interna de la Policía Judicial. La primera cuenta con las siguientes facultades:

"a) Vigilar la reputación y honorabilidad de los elementos de la Policía Judicial del Distrito Federal:

b) Conocer, resolver y sancionar las faltas o irregularidades cometidas por sus elementos en el ejercicio o con motivo de sus funciones:

c) Conocer todas las denuncias formuladas por particulares y la Unidad de Inspección de la Policía Judicial del Distrito Federal, integrando un expediente con las constancias y actuaciones que se practiquen sobre los hechos de que se trate:

d) Asesorar Técnicamente al Procurador en los asuntos que este le señale." (31)

A la Unidad de Inspección Interna de la Policía Judicial, le corresponde supervisar la correcta actuación de los elementos de esta corporación, es decir que se lleva de acuerdo a las

normas de etica y disciplina establecidos en el Manual Operativo de la Policia Judicial del Distrito Federal. Asi como, llevar una relacion de los elementos que destaquen por sus meritos: ordenar y practicar visitas de inspeccion y control: hacer del conocimiento de la Contraloria Interna, hechos o irregularidades en que haya incurrido el personal adscrito a la Direccion General de la Policia Judicial; dar a conocer a la Direccion General de Averiguaciones Previas y de la Policia Judicial, la probable comision de hechos delictivos en los que se encuentren involucrados elementos de la Policia Judicial; entre otras.(32)

Otra de las modalidades importantes, tendientes a garantizar la honorabilidad y dignidad de los elementos de la P. J., ha sido la creacion del Registro de Antecedentes de los Agentes y Ex-agentes de la Policia Judicial y demas personas que presten o hubieren prestado sus servicios para otras corporaciones, la cual estara a cargo de la Unidad de Informacion y Control que dependera directamente de la Direccion General de la Policia Judicial.(33) Con ese fin, y para promover que los elementos de esta policia sean individuos que inspiren confianza a la ciudadania, al gozar de una buena salud fisica y mental, ademas de poseer la destreza suficiente para cumplir con sus funciones, en noviembre de 1989 se ordeno, mediante una circular, la practica de exámenes psicologicos y de laboratorio, para

detectar trastornos mentales, permanentes o transitorios, o la adicción o dependencia de bebidas alcohólicas, sustancias tóxicas, psicotrópicas o estupefacientes y de capacidad en el manejo de armas, a los mismos, con una periodicidad de tres meses o cuando lo determinen sus superiores. Asimismo, se establecen las normas generales bajo las cuales se realizarán ese tipo de exámenes, de donde cabe destacar que sus resultados tendrán una importancia relevante para el desempeño de las funciones de los Agentes de la Policía Judicial. De esta manera, cuando algún servidor público, en la práctica de exámenes psicológicos o de laboratorio le sean detectados trastornos mentales, adicción a bebidas alcohólicas o a cualquier otra sustancia tóxica, será suspendido de sus labores; y cuando los resultados de exámenes de tiro no sean aprobatorios para algún agente de la Policía Judicial, desde el momento en que se obtengan los resultados le serán asignadas funciones administrativas.

Para integrar las anteriores medidas en un marco estructural coherente, el 17 de Octubre de 1989, fue expedido el Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal. En él se definen las atribuciones de la Policía Judicial; la organización y atribuciones de la Dirección General de la Policía Judicial del Distrito Federal, así como de las Direcciones de Área y Unidades

Especiales que la conforman. y de los Subdelegados de la Policia Judicial de las Delegaciones Regionales: se establecen los requisitos para ingresar a la Policia Judicial del D. F.: se fijan las normas bajo las cuales se dara la capacitacion y el adiestramiento, asi como los premios, estímulos y recompensas para aquellos elementos que se hagan merecedores a ellos: se definen las normas de disciplina y de etica bajo las cuales habran de conducir sus actividades estos servidores publicos. mismas que seran supervisadas y controladas en su cabal y correcto cumplimiento por la Unidad de Inspección Interna y la Comision Disciplinaria. para las que se establecen normas de organizacion. funcionamiento y atribuciones: por ultimo. el Manual establece los procedimientos y mecanismos mediante los cuales habran de darse los ascensos. promociones o prestaciones especiales para los agentes de la policia judicial que asi lo ameriten. lo mismo que las sanciones para aquellos que por incurrir en malas actuaciones se hagan merecedores a ellas.

Adicionalmente a esos cambios y en relacion con el combate de una modalidad especifica del delito de robo. se creo la Unidad Especializada en Investigacion y Recuperacion de Vehiculos Robados. la cual depende de la Direccion General de la Policia Judicial. Con ella se pretende mejorar los metodos de operacion en la investigacion para enfrentar a la delincuencia organizada

en el robo de vehiculos, asi como simplificar los procedimientos que faciliten a las victimas, tanto la denuncia como la recuperacion de vehiculos. La que cuenta con una area central dedicada a la investigacion del robo organizado de vehiculos y coordinara las investigaciones y recuperacion de vehiculos robados que realicen las Subdirecciones de Policia Judicial desconcentradas con sede en las distintas delegaciones de la Procuraduria, cuenta entre otras con las siguientes atribuciones y responsabilidades: Investigar los hechos contenidos en las denuncias que hagan de conocimiento y ordenen los Agentes del Ministerio Publico y la Direccion General de Policia Judicial que recaigan sobre los delitos relacionados con robo de vehiculos y partes automotrices: efectuar en forma constante y permanente operativos de seguimiento e investigacion sobre el robo organizado de vehiculos: poner a disposicion del Ministerio Publico las personas involucradas en esta clase de ilicitos y los vehiculos y autopartes recuperados: actuar coordinadamente e intercambiar informacion respecto a esta materia con las instituciones y corporaciones policiacas del pais.(34)

Otra transformacion que se relaciona con esta area y que ya fue comentada es la creacion de la Agencia Especializada para atender asuntos relacionados con la operacion de la Policia Judicial, que con la que aqui hemos citado constituyen el

conjunto de cambios de tipo organizativo y funcional con los que la presente administración pretende mejorar el funcionamiento e imagen de la Policía Judicial. La importancia de estos cambios radica en que si se concuerda con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, la Policía Judicial juega un importante papel en la persecución y combate de la delincuencia, y por lo tanto lo que en esta área se haga tiene una repercusión importante en el mejoramiento de la seguridad pública, sobre todo en el fortalecimiento de los sentimientos de seguridad y confianza que experimenta el ciudadano común y corriente para hacer su vida diaria en esta ciudad.

A continuación, y teniendo como marco los cambios institucionales de la P. G. J. D. F., pasaremos a analizar el comportamiento observado por los robos durante 1989 y 1990, que es el indicador delictivo de la presente investigación, mediante el cual vamos a medir el mejoramiento de la seguridad pública, queremos reiterar la aclaración antes hecha de acuerdo al enfoque establecido de no pretender derivar el comportamiento delictivo como efecto de un solo factor causal, pues, ya también se ha aclarado anteriormente se trata de un fenómeno complejo sobre el que inciden una gran variedad de fuerzas de distinto orden para que suceda.

III.2 Recuperacion economica en el Distrito Federal durante 1989 y 1990.

Antes de iniciar propiamente el analisis del comportamiento delictivo observado durante 1989 y 1990, necesitamos abrir un parentesis para referirnos brevemente a los cambios acaecidos en el escenario economico, lo cual nos aportara más elementos para juzgar y ponderar adecuadamente lo ocurrido en el terreno delictivo.

Si bien, como vimos en el segundo capitulo, la severa crisis economica sufrida por el pais durante la decada de los años ochenta y contra la cual tuvo que luchar, infructuosamente, el Gobierno de la Republica, repercutio negativamente sobre el nivel de vida de la poblacion del Distrito Federal, hecho que consideramos como uno de los factores más importantes en alentar la tendencia creciente de los robos en esta ciudad. Hasta 1988, en que se entra a la etapa de los pactos economicos, cuyo fin principal ha sido abatir la inflacion y reiniciar el crecimiento sostenido, es que se ha podido frenar la crisis y sus efectos negativos y encausar al pais por el camino de la recuperacion economica.

Circunscribiendonos a los indicadores economicos utilizados en el capitulo anterior, el camino hacia la recuperacion en el Distrito Federal ha sido el siguiente: de una inflacion que en

1987 llegó a 155.9 % anual, se paso a 51.5 % en 1988, a 27.7 % en 1989 y 23.0 % para 1990; el salario mínimo, luego de experimentar una buena recuperación en 1988 al crecer 24.3 % en terminos reales, para 1989 y 1990 volvió a caer, decreciendo en -11.5 % y -7.8 % respectivamente, situando su capacidad de compra en 43.5 % respecto a la que tenía en 1980; por lo que respecta al desempleo abierto, este tendió a descender, pasando de una tasa anual 4.3 % en 1988, a 3.7 % en 1989 y 3.3 % en 1990. A través de estos indicadores que se relacionan directamente con el nivel de vida de la población, podemos apreciar que, si bien no se ha logrado una mejora sustancial, por lo menos se ha frenado el ritmo en que se venía deteriorando. Sin embargo, lo que se haya en la base del nivel de vida con que puede vivir una persona, que en la sociedad en que vivimos esta dada basicamente por su nivel de ingresos, que aqui medimos a través del salario mínimo, continuo mostrando un castigo severo, como en los peores años de la crisis (ver cuadro No 15). (VER ANEXO 3)

III.3 Comportamiento de la Incidencia de Robos en el Distrito Federal durante 1989 y 1990.

Como nos dimos cuenta, en el capítulo anterior, 1987 y 1988 fueron los años en que se registraron los mayores índices delictivos en el Distrito Federal, lo cual llevo a plantear la

CUADRO No. 15
INDICADORES ECONOMICOS PARA EL DISTRITO FEDERAL 1980 A 1988

INDICADORES	1988	1989	1990
INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (BASE 1980=100)	9191.6	11735.2	16104.2
VARIACION %	51.5	27.7	23.0
SALARIO MINIMO EN PESOS CORRIENTES	7,961	8,973	11,900
VARIACION %	87.2	12.7	14.9
SALARIO MINIMO EN PESOS CONSTANTES	87	77	71
VARIACION %	24.3	-11.5	-7.8
SALARIO MINIMO RESPECTO AL DE 1980 EN %	53.4	47.2	45.4
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO 1/	4.3	3.7	3.3

FUENTE: Tercer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari. 1991

1/ Se define como el cociente entre poblacion desempleada y P.E.A., expresada en porcentaje.

necesidad de emprender acciones decididas que permitieran revertir esa tendencia ascendente. Durante los dos años posteriores, se ha podido ver que la tendencia de la criminalidad y, específicamente la de la comisión de robos han registrado un sensible descenso.

Así, tomando como punto de partida la criminalidad registrada en 1988, tenemos que la incidencia delictiva general observó un descenso de -8.3 % en promedio, durante 1989 y 1990, producto del descenso en los robos y un incremento en el conjunto de los delitos restantes, que promediaron -29.7 % y 7.9 % respectivamente. De esta manera, para 1990 se estaba registrando una incidencia delictiva que era 14.7 % menor a la padecida en 1988, igualmente, los robos habían descendido en un 40.3 %. (ver cuadro 16 y gráficas 11 y 12)

El anterior comportamiento delictivo observado en esta ciudad, hacía que los robos pasaran de representar el 56.4 % de la criminalidad registrada en 1988 al 39.5 % en 1990. Es decir, que si en 1988 se cometían 477 delitos diariamente, en promedio, y de ellos 269 resultaban ser robos, para 1990 se denunciaron, ante las Agencias del Ministerio Público del Distrito Federal, 406 ilícitos diariamente, de los cuales 161 fueron robos.

De los dos años referidos, 1989 resultó ser aquel en que la tendencia descendente de denuncia de robos se vio notablemente

necesidad de emprender acciones decididas que permitieran revertir esa tendencia ascendente. Durante los dos años posteriores, se ha podido ver que la tendencia de la criminalidad y específicamente la de la comisión de robos han registrado un sensible descenso.

Así, tomando como punto de partida la criminalidad registrada en 1988, tenemos que la incidencia delictiva general observó un descenso de -8.3 % en promedio, durante 1989 y 1990, producto del descenso en los robos y un incremento en el conjunto de los delitos restantes, que promediaron -29.7 % y 7.9 % respectivamente. De esta manera, para 1990 se estaba registrando una incidencia delictiva que era 14.7 % menor a la padecida en 1988, igualmente, los robos habían descendido en un 40.3 %. (ver cuadro 16 y gráficas 11 y 12)

El anterior comportamiento delictivo observado en esta ciudad, hacía que los robos pasaran de representar el 56.4 % de la criminalidad registrada en 1988 al 39.5 % en 1990. Es decir, que si en 1988 se cometían 477 delitos diariamente, en promedio, y de ellos 269 resultaban ser robos, para 1990 se denunciaron, ante las Agencias del Ministerio Público del Distrito Federal, 406 ilícitos diariamente, de los cuales 161 fueron robos.

De los dos años referidos, 1989 resultó ser aquel en que la tendencia descendente de denuncia de robos se vio notablemente

CUADRO No. 16
COMPORTAMIENTO DE LA INCIDENCIA DELICTIVA Y DE LOS ROBOS
EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1988 A 1990

AÑO	1988	1989	1990
INCIDENCIA DELICTIVA (GENERAL)	174,120	159,284	148,544
VARIACION % AL AÑO ANTERIOR	-5.1	-9.3	-7.2
PROMEDIO DIARIO	477	437	406
POBLACION DEL D. F. 1/	10'164	10'355	10'492
DELITOS c/10,000 HABITANTES	171	154	136

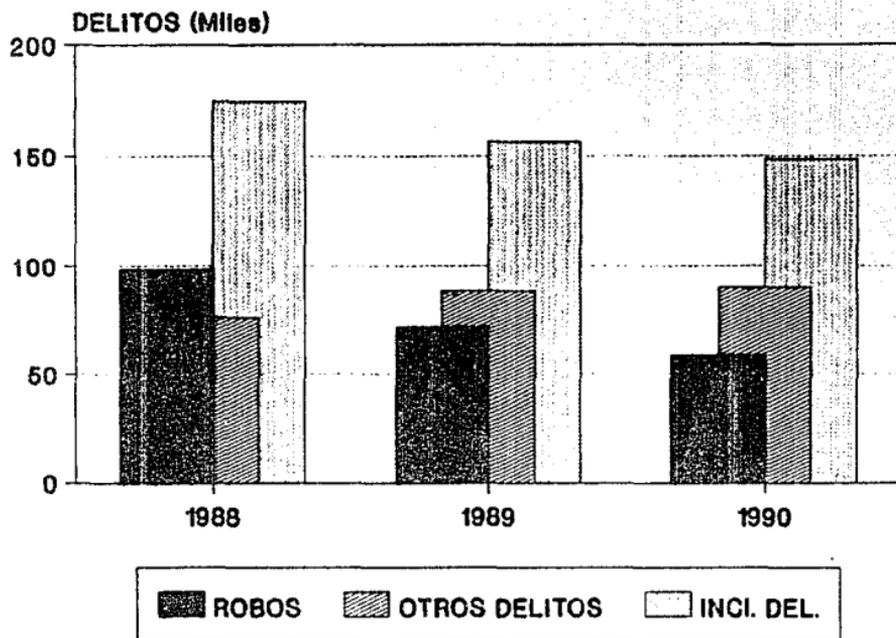
ROBOS	99,231	71,058	58,635
VARIACION % AL AÑO ANTERIOR	-3.3	-38.2	-21.2
PROMEDIO DIARIO	269	195	161
ROBOS c/10,000 HABITANTES	96	69	56
ROBOS COMO % DE LA INC. DEL.	56.4	44.6	39.5

INC. DEL. SIN ROBOS (a)	75,897	88,226	89,909
VARIACION % AL AÑO ANTERIOR	-7.4	13.8	1.9
PROMEDIO DIARIO	208	242	246
I.D. SIN ROBOS c/10,000 HAB.	75	85	86
(a) COMO % DE LA INC. DEL.	43.6	55.4	60.5

1/ Miles de habitantes

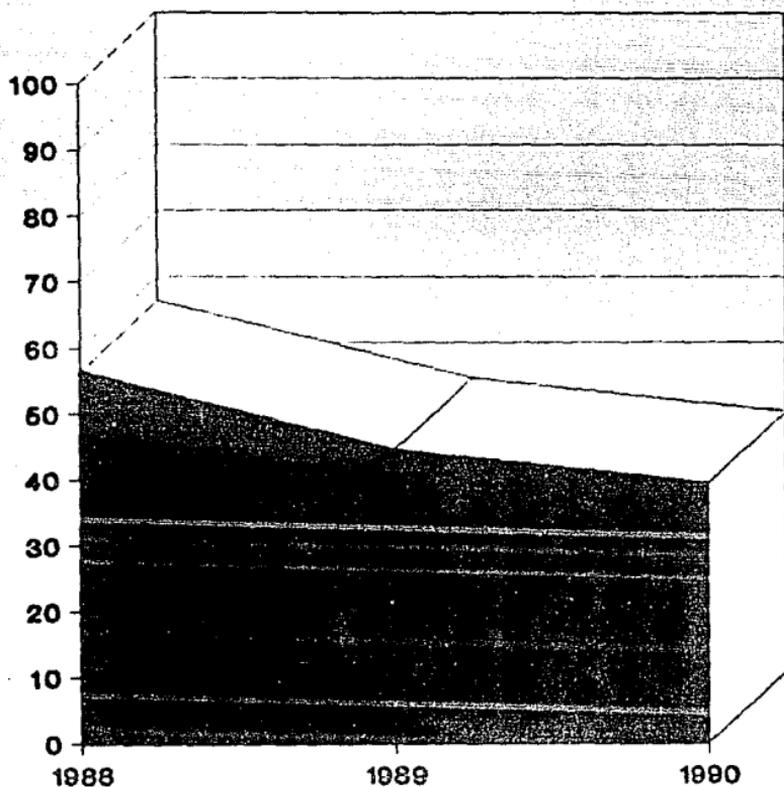
FUENTE: Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, 1989; Anuarios Estadísticos de la P.G.J.D.F. 1989 y 1990.

GRAFICA 11
INCIDENCIA DELICTIVA Y ROBOS
EN EL D.F. DE 1988 A 1990



FUENTE: Tercer Informe de Gobierno
del Lic. Carlos Gallo de G., 1991.

GRAFICA 12
ROBOS COMO PORCENTAJE DE LA INCIDENCIA
EN EL D.F. DE 1988 A 1990



FUENTE: Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de G., 1988 y Anuario S. de la PGJDF 1989 y 1990.

mas acentuada. pues aunque el total de 1990 resulto ser menor. el comportamiento mensual de los robos en este ultimo año describe una tendencia mas estable que descendente. que como la del primer caso. Aunque. de cualquier manera la criminalidad registrada en estos años ha resultado ser inferior a la de años anteriores (ver cuadro 17 y grafica 13).

A nivel delegacional la tendencia descendente de los robos. se puede decir que se movio homogeneamente. aunque mas acentuada en algunos casos como los de las delegaciones Benito Juárez. Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo. cuyas disminuciones fueron del orden de 53.6 , 48.7 y 47.1 por ciento respectivamente. Y aunque la proporcionalidad en que se distribuye la comision de delitos en general y de robos. continuo conservandose muy similar. cabe destacar que las seis delegaciones que historicamente habian venido siendo el escenario de los mayores indices delictivos. y que son a la vez las delegaciones mas grandes en terminos de poblacion. actividad economica y personal ocupado. es decir. Benito Juárez. Coyoacán. Cuauhtémoc. Gustavo A. Madero. Iztapalapa y Miguel Hidalgo. experimentaron un descenso en su participacion respecto del total. Asi. si en 1988 registraron el 69.7 % de los delitos denunciados y el 72.2 % de los robos. para 1990 esos mismos porcentajes fueron de 61.2 y 69.3 %, respectivamente. La excepcion a la regla en el comportamiento

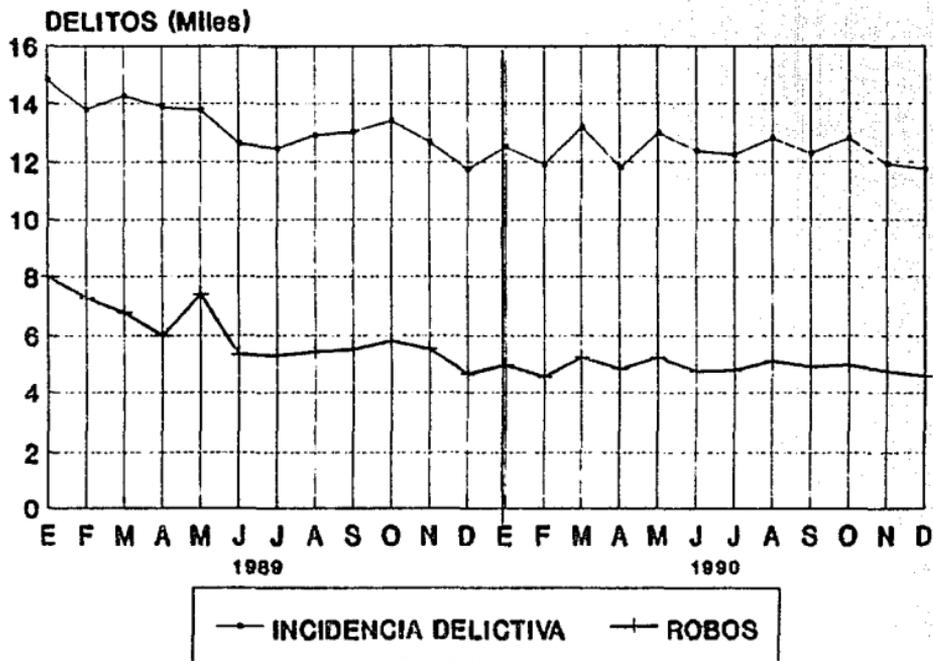
CUADRO No. 17

INCIDENCIA DELICTIVA Y ROBOS EN EL DISTRITO FEDERAL
POR MES DURANTE 1989 Y 1990.

RES	1989		1990	
CONCEPTO	INCL. DEL.	ROBOS	INCL. DEL.	ROBOS
ANUAL	157284	71059	148554	58635
ENERO	14844	8004	12495	4962
FEBRERO	13786	7268	11926	4531
MARZO	14294	6793	13168	5239
ABRIL	13874	6010	11813	4806
MAYO	13767	5394	12957	5251
JUNIO	12605	5332	12364	4767
JULIO	12435	5301	12239	4778
AGOSTO	12895	5420	12871	5111
SEPTIEMBRE	13000	5521	12266	4915
OCTUBRE	13384	5319	12782	4968
NOVIEMBRE	12657	5542	11917	4740
DICIEMBRE	11743	4654	11757	4567

FUENTE: Anuarios Estadísticos de la P.G.J.D.F. de
1989 y 1990.

GRAFICA 13
INCIDENCIA DELICTIVA Y ROBOS EN EL D. F.
POR MES DURANTE 1989 Y 1990



FUENTE: Anuarios Estadísticos de la P.G.J.D.F. de 1989 y 1990.

registrado en la generalidad de las delegaciones es marcada por la Venustiano carranza, la que muestra una tendencia contraria, ya que de registrar el 5.3 % de la incidencia delictiva y el 4.9 % de los robos en 1988, paso al 8.1 y 7.5 % respectivamente (ver cuadro 18 y grafica 14 y 15).

Por lo que respecta a la modalidad de los robos, que a diferencia del primer periodo, hemos podido contar con mayor desajuste de los mismos, se puede apreciar un descenso generalizado en todas las variantes, en algunas mucho más que otras, a excepción del robo a transeunte que de 1989 a 1990 creció en 27.6 %. De acuerdo a la clasificación con la que pudimos obtener estos datos, las variantes por los cuales se cometió mayormente fueron el robo de automóvil, a transeunte, a negocio, varios, a repartidor y a casa habitación. De la forma en que se cometieron los robos, las estadísticas consultadas nos dicen que para 1989 32.1 % de ellos fueron acompañados de agresión física y/o psicológica y para 1990 el porcentaje fue de 38.5 %. Así, en términos generales los robos han disminuido, aunque la agresividad con que fueron cometidos tendió a crecer. (ver cuadro 19, grafica 16 y ANEXO 4)

Por el comportamiento descrito de los robos, se puede decir, que en cuanto a la protección contra el delito, la seguridad pública parece haber ganado terreno durante los dos años en

CUADRO No. 18
INCIDENCIA DELICTIVA Y ROBOS POR DELEGACION POLITICA EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1988 A 1990

MUNICIPIO	1988			1989			1990					
	INC. DEL.	%	ROBOS	INC. DEL.	%	ROBOS	INC. DEL.	%	ROBOS			
ALBINO ODRESON	9631	5.5	4542	4.6	8096	5.1	3328	4.7	6664	4.5	2776	4.7
ACAPOTZALCO	9305	5.3	5533	5.7	8037	5.1	3806	5.4	5901	4	2639	4.5
BENITO JUAREZ	24140	13.9	14091	14.3	19784	12.1	9466	13.3	14052	9.5	6579	11.2
COYOACAN	10702	6.2	7385	7.5	10790	6.8	5062	7.1	10456	7	4439	7.6
CUADRIPLA	1122	0.6	390	0.4	1371	0.9	336	0.5	1134	0.8	325	0.6
CUICHTLATEC	36281	17.4	18430	18.8	27363	17.2	13324	18.6	22100	16.8	10812	18.3
GUSTAVO A. MADRERO	23329	13.4	12685	12.9	21641	13.6	9472	13.3	17938	12.1	7791	13.3
ITZAPALCO	9789	5.6	5413	5.5	7540	4.8	3150	4.4	5850	3.9	2464	4.2
ITZAPALAPA	14016	8.1	7680	7.8	14827	9.3	6491	9.1	12977	8.8	5380	9.2
MIGUEL CONTRERAS	1577	0.9	823	0.8	1489	0.9	623	0.9	1244	0.8	481	0.8
MIGUEL HIDALGO	18672	10.7	10695	10.9	15645	9.9	6832	9.7	13385	9	5663	9.7
MILPA ALTA	386	0.2	154	0.2	485	0.3	185	0.3	342	0.2	105	0.2
TLAHUAC	2127	1.2	684	0.7	1423	0.9	548	0.8	1293	0.9	519	0.9
TLAHUAC	6956	4	3722	3.8	6410	4	2752	3.9	4728	3.2	1692	2.9
VENUSTIANO CARRANCA	9226	5.3	4826	4.9	10726	6.7	4562	6.4	12037	8.1	4434	7.5
XICOTITLALCO	2867	1.7	1175	1.2	2511	1.7	845	1.2	2086	1.4	677	1.2
SECTOR CENTRAL 1/					1122	0.7	276	0.4	16347	11	1880	3.2
TOTAL DEL DISTRITO FEDERAL	174129	100	98231	100	159284	100	71058	100	148254	100	58625	100

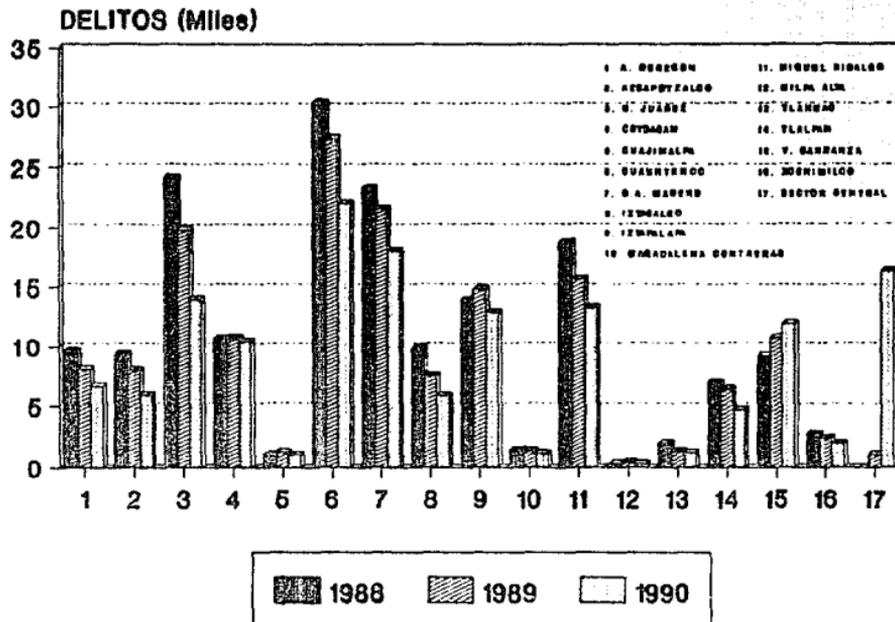
FUENTE: Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortázar, 1991; Anuarios Estadísticos de la P.S.J.D.F. de 1989 y 1990.
1/ Incluye Agencia Central Investigadora, Agencia Especial en Policía Judicial y Agencia Especial en Asuntos de Menores de Edad.

CUADRO No. 19
ROBOS POR MODALIDAD EN EL DISTRITO FEDERAL EN 1989 Y 1990

AÑO CONCEPTO	1989		1990		VI %
	ROBOS	%	ROBOS	%	
TOTAL	71058	100	58635	100	-21.2
ROBOS GRAVES (CON VIOLENCIA)	22817	32.1	22569	38.5	-1.1
CHOFER REPARTIDOR	7322	10.3	6636	11.3	-10.3
NEBOCLO	3222	4.5	2157	3.7	-49.4
AUTOMOVIL	4444	6.3	3451	5.9	-29.4
CASA HABITACION	697	1	504	0.9	-38.3
TRANSLENTE	7112	10	9821	16.7	27.6
ROBOS NO GRAVES (SIN VIOLENCIA)	48241	67.9	36066	61.5	-33.8
NEBOCLO	6204	8.7	6950	11.9	10.7
AUTOMOVIL	14800	20.8	11913	20.3	-24.2
CASA HABITACION	5091	7.2	4269	7.3	-19.3
DE ACCESORIOS DE AUTOMOVIL	3315	4.7	2943	5	-12.6
DE PLACAS DE AUTOMOVIL	329	0.5	231	0.4	-42.4
DE APARATOS ELECTRICOS	1663	2.3	238	0.4	-590.7
DE DOCUMENTOS	1733	2.4	938	1.6	-60.9
DE ALMAJAS	1325	1.9	83	0.1	-1496.3
DE DINERO	2450	3.5	352	0.6	-596
DE VARIOS	19731	15.1	7553	12.9	-42.1
TENTATIVA DE ROBO	600	0.8	576	0.9	-4.2

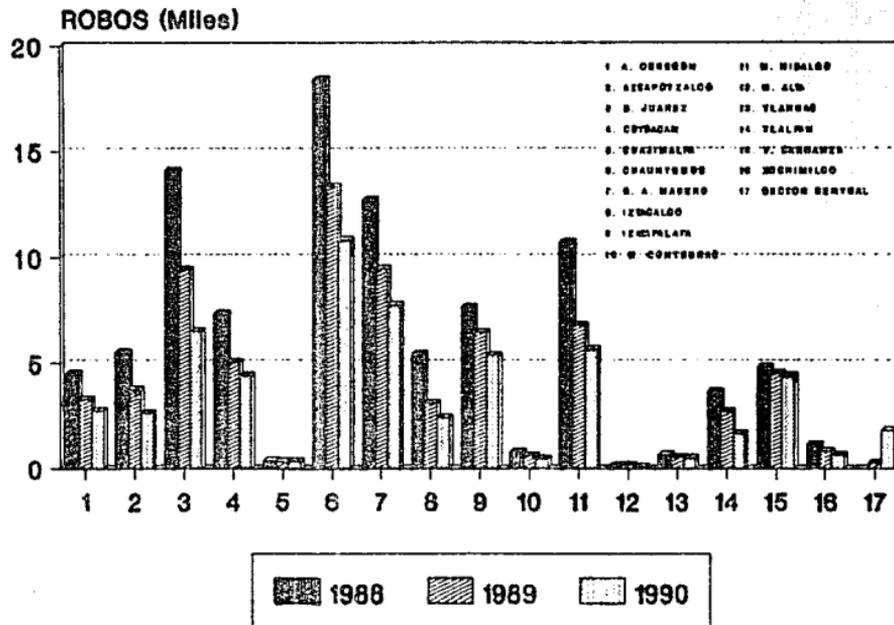
FUENTE: Anuarios Estadísticos de la P.S.J.D.F. 1989 y 1990.

GRAFICA 14
INCIDENCIA DELICTIVA EN EL D.F.
POR DEL. POL. EN 1988, 1989 Y 1990



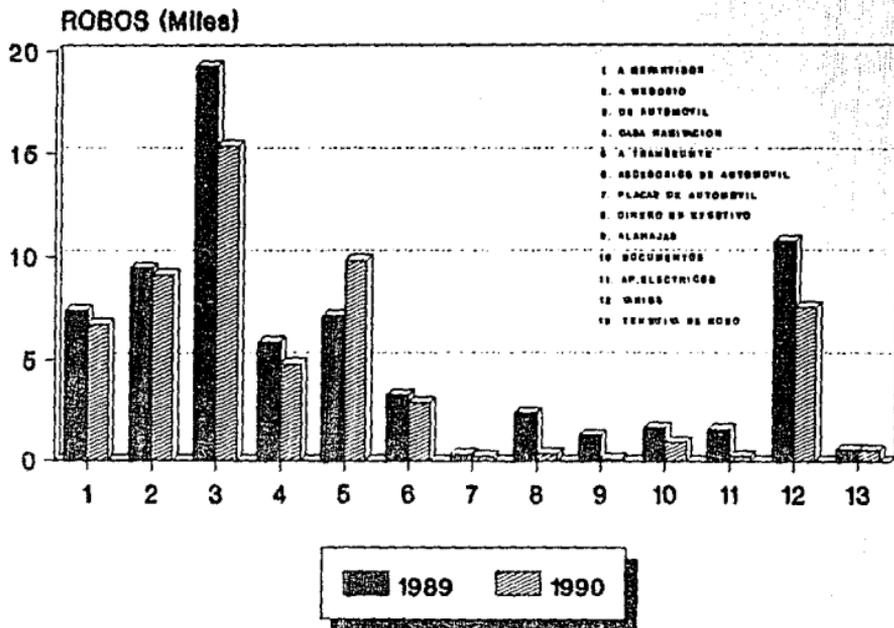
FUENTE: Primer informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de G., 1988 y Anuarios E. PGJDF de 1989 y 1990.

**GRAFICA 15
ROBOS EN EL DISTRITO FEDERAL
POR DEL. POL. EN 1988, 1989 Y 1990**



FUENTE: Primer informe de Gobierno del
Lic. Carlos Salinas de G., 1989 y
Anuarios E. PGJDF de 1989 y 1990.

GRAFICA 18
MODALIDADES DEL ROBO EN EL D. F.
DURANTE 1989 Y 1990



FUENTE: Anuarios Estadísticos de la P.G.J.D.F. de 1989 y 1990.

question, algo en lo cual han tenido su participacion tanto la recuperacion economica y los cambios institucionales instrumentados por la Procuraduria General de Justicia del Distrito Federal.

CITAS CAPITULO III

- (1) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. Mexico. 1989. p. 101
- (2) Ibid.. p. 101
- (3) Ibid.. p. 119
- (4) P. G. J. D. F.. Programa Institucional de Desconcentración 1988 - 1994. Mexico. 1989. p.21
- (5) Ibid.. p. 22
- (6) Ibid.. p. 22
- (7) Ibid. p. 23
- (8) P. G. J. D. F. Circular C/004/90. Anexo No. 1. 9 de Julio de 1990.
- (9) P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/024/90 Por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Publico pra la atencion de asuntos relacionados con menores de edad. Diario Oficial de la Federacion del 4 de Octubre de 1990.
- (10) P. G. J. D. F. Acuerdo por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Publico para la Atencion de los delitos que se relacionan con operaciones en la Central de Abastos. Diario Oficial de la Federacion del 8 de Noviembre de 1989.
- (11) P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/033/89 Por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Publico. para el conocimiento de

ilícitos en los que se encuentren involucrados visitantes nacionales o extranjeros. En Diario Oficial de la Federación del 7 de Agosto de 1989.

(12) P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/028/89 por el que se crea la Agencia Central Investigadora del Ministerio Público. Diario Oficial de la Federación del 19 de Mayo de 1989.

(13) Sáenz Hermosillo. Mario. Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar. En Presencia No. 1. Año 1. México. Junio 1989, p. 3

(14) P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/049/89 por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Público en Policía Judicial. Diario Oficial de la Federación del 18 de Septiembre de 1989.

(15) P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/045/89 por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Público en Vehículos Robados. Diario Oficial de la Federación del 17 de Agosto de 1989.

(16) P. G. J. D. F. Programa Institucional de Desconcentración 1988 - 1994. México. 1989. p. 51

(17) Ibid., p. 11

(18) Ibid., P. 41 - 48

(19) Ibid., p. 51 - 55

(20) P. G. J. D. F. Acuerdo s/n por el que se crean las Delegaciones Regionales como Organos Desconcentrados por Territorio. Diario Oficial de la Federación del 17 de Enero de

1989.

(21) P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/021/90 que establece las reglas generales de competencia y organización de las Delegaciones Regionales y delega facultades expresas en las materias que se señalan: y Acuerdo No. A/022/90 que establece las reglas de distribución de competencias entre las áreas centrales y desconcentradas de la Institución. Diario Oficial de la Federación de 18 de Junio de 1990.

(22) P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/021/90 que establece las reglas generales de competencia y organización de las Delegaciones Regionales y delega facultades expresas en las materias que se señalan. En Diario Oficial de la Federación del 18 de Junio de 1990.

(23) P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/020/90 Por el cual se ordena la reestructuración de las funciones del Ministerio Público en el Distrito Federal. y la instrumentación de una atención rápida y respetuosa de los denunciantes y querellantes con motivo de la comisión de hechos ilícitos. En Diario Oficial de la Federación del 18 de Junio de 1990.

(24) Ibid.

(25) Ibid.

(26) Ibid.

(27) Ibid.

(28) Ibid.

(29) P. G. J. D. F. Circular No. C/004/90 por el cual se dan instrucciones a los servidores publicos que se indican. Diario Oficial del 18 de Junio de 1990.

(30) P. G. J. D. F. Manual Operativo de la Policia Judicial del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federacion del 17 de Octubre de 1989.

(31) P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/029/89 por el que se crea la Unidad de Inspección Interna de la Policia Judicial y la Comisión Disciplinaria de la propia corporacion. Diario Oficial de la Federacion del 22 de Mayo de 1989.

(32) Ibid.

(33) P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/058/89 por el que se crea el registro de antecedentes de los agentes v ex-agentes de la Policia Judicial v demas personas que prestan o hubieren prestado sus servicios para otras corporaciones. Diario Oficial de la Federacion del 21 de Noviembre de 1989.

(34) P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/031/89 por el que se crea la Unidad Especializada en la Investigacion v Recuperacion de Vehiculos Robados. Diario Oficial de la Federacion del 14 de Junio de 1989.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo de investigación se ha destacado la importancia del sentimiento de confianza o de seguridad que experimentan las personas al vivir en un lugar determinado, como una condición necesaria para su buen desempeño en todas los ámbitos de su vida. En las modernas ciudades, densamente pobladas, es un elemento de difícil consecución, pues como se expuso con anterioridad, contra ella actúan una gran variedad de fuerzas de diverso orden.

La amplitud del concepto de seguridad pública es tal que, la protección contra el delito por parte del Estado constituye solo uno de sus aspectos. Sin embargo, en la sociedad actual dada la evolución del fenómeno delictivo, se ha convertido en una creciente preocupación, tanto para la población como para el gobierno. La magnitud con que se ha presentado este problema social en los últimos tiempos, ha generado la necesidad de plantear e instrumentar nuevas soluciones, mas acordes con los tiempos que se viven y apoyadas en las concepciones mas actualizadas, de tal manera que permitan el empleo de instrumentos que en el terreno de los hechos generen altos grados de efectividad.

En México, la procuración de justicia como parte de las

actividades a través de las cuales el Estado hace posible la impartición de justicia para coadyuvar al mejoramiento de la seguridad pública, tiene la importante misión de proteger a la sociedad contra el delito. Es aquí, donde a través de la institución del Ministerio Público, cuenta con uno de sus órganos mas valiosos en la promoción del equilibrio, la unidad y la paz social. Mas aun, por su conducto es posible infundir en la gente confianza y aceptación de la autoridad del Estado y sus instituciones, pues las personas que acuden ante los agentes del Ministerio Público, generalmente lo hacen en circunstancias apremiantes, buscando ayuda y protección. Es ahí donde se da el momento psicologico especial para que, dependiendo de la atención que reciban las personas, se siembre en ellas odio y desconfianza respecto del Estado, sus instituciones y su autoridad, o por el contrario, se genere aprobación y respeto. Esto, en un Estado que pretende avanzar en el camino de la democracia es un 'elemento digno de tenerse en consideración.

La disminución de la llamada "cifra negra" del delito se encuentra directamente relacionada con el nivel de confianza que la ciudadanía tiene respecto a la institución del Ministerio Público y su auxiliar, la Policía Judicial. Es aquí, donde la estructura, funcionamiento y la concepción que orienta la actividad de esta institución, juegan un papel determinante, pues

solo con buenos resultados es posible lograr una confianza real.

La cobertura insuficiente de las agencias del Ministerio Público del Distrito Federal con que se contaba hasta 1988, ocasionaba distorsiones en la distribución de las cargas de trabajo entre las mismas. Esta constituía una de las causas para que el servicio de procuración de justicia fuera deficiente, sobre todo tardado. El burocratismo y el centralismo de la estructura de la P.G.J.D.F., también contribuían a entorpecer y retardar la actividad y efectividad de la actuación del Ministerio Público y la Policía Judicial. Los malos tratos y vicios existentes en la prestación de los servicios, hacían que por un lado la procuraduría contara con una débil capacidad de respuesta ante la realidad delictiva de esos años, y por otro, generaban desconfianza y sentimientos de desamparo en la población.

Con el propósito de superar esas deficiencias y poder dotar a la institución del Ministerio Público del Fuero Común en el Distrito Federal de una mayor capacidad para enfrentar eficientemente la creciente criminalidad que hasta entonces se venía presentado en la ciudad, se emprendieron, entre otras, las transformaciones estructurales y funcionales antes descritas (en el capítulo tres). Medir el impacto que esas transformaciones tuvieron en el terreno delictivo, resulta compleja y difícil de

precisar, sobre todo teniendo en cuenta la influencia de otros factores criminogénos. Y sin embargo, alguna influencia importante debieron de haber tenido, puesto que, como se pudo constatar, durante los años en que se implantan las transformaciones referidas también se presenta una sensible baja de la cantidad de delitos denunciados, particularmente de los robos, revirtiéndose la tendencia observada de años anteriores.

En relación con la comisión de robos en la ciudad de México, hemos podido observar como de una creciente presencia en el espectro delictivo durante los primeros ocho años de la década, se revierte su tendencia durante los dos siguientes. Como se expuso anteriormente, la cantidad de robos registro una sensible disminución durante 1989 y 1990, tanto a nivel global (D. F.) y de cada delegación política, como por modalidad del robo. A continuación describiremos como contribuyeron las transformaciones introducidas en la P.G.J.D.F. para que se revertiera el comportamiento de los robos.

El incremento del número de agencias y su redistribución llevada a cabo durante 1989 y 1990, han posibilitado el contar con una cobertura mas amplia en la prestación de servicios de procuración de justicia en el Distrito Federal. Esto, también ha significado acercar los servicios a la población, mas tiempo disponible para atender cada delito denunciado, mayor presencia

de la institución del Ministerio Público por área territorial. El acercamiento de los servicios a la población facilita la denuncia de cualquier delito y eso ayuda a su más efectivo combate, pues se acorta el tiempo que transcurre entre su comisión y su denuncia.

El Programa de Atención Rápida, por su parte, contempla dar una atención especial a la denuncia de robos cometidos con uso de violencia, en sus modalidades de robo a chofer repartidor, a negocio, a casa habitación, a transeunte y de automóvil (estacionado o en circulación). Esto da la posibilidad de poner en práctica operativos que movilicen a la policía judicial asignada a la zona en que se estén cometiendo este tipo de ilícitos, casi tan pronto como son denunciados los hechos ante el agente del Ministerio Público. La rápida movilización de la Policía en estos casos es determinante en la captura de criminales organizados.

Una de las más plausibles innovaciones en la procuración de justicia del Distrito Federal, durante los dos años antes mencionados, ha sido el establecimiento del servicio especializado que se presta en diversas agencias del M. P.. Ello ha ido en favor del mejoramiento del servicio, pues al ajustarse a las características de la víctima y del tipo de delito, y el poner a disposición del denunciante, personal y apoyos técnicos especializados, se reconoce y se actúa en consecuencia de las

diferencias existentes entre cada victima de delito, como puede ser la edad, el sexo o el idioma. Además la atención especial al delito violento es necesariamente una prioridad, sobre todo por el impacto psicológico, y magnitud del daño moral o económico ocasionado a la victima. En relacion con el delito de robo (y de cualquier otro delito) , cuando se es extranjero o visitante nacional que habla algun dialecto, el contar con un perito traductor facilita enormemente la denuncia. Con el establecimiento de agencias especializadas en menores de edad, se pone atención especial a la delincuencia juvenil (que generalmente se asocia con la comisión de robos) facilitando su detección, prevención y combate. Las once agencias que trabajan con detenidos, facilitan la detención de presuntos responsables de robos cuando son capturados en flagrancia por los mismos afectados o por algun policía. La agencia ubicada en la central de abastos, ha acercado los servicios de procuración de justicia a esta zona comercial tan ampliamente concurrida y que por lo mismo hace propicio que los robos puedan suscitarse con frecuencia. La creación de la Agencia Especial en Policía Judicial permite dar mejor atención a delitos en los cuales aparezcan implicados agentes de la Policía Judicial del D.F., contribuyendo así a prevenir y combatir la asociación de estos servidores públicos con criminales organizados. Los robos de

automóvil han sido un blanco especial de la criminalidad en la ciudad. por ello, la creación de agencia especial en Robos de Auto y la unidad en recuperación de autos dependiente de la Dirección General de Policía Judicial, facilitan tanto la denuncia, su búsqueda y recuperación, así como su combate. Aún las agencias especializadas en delitos sexuales y las que tienen su sede en hospitales, contribuyen a la persecución del delito de robo, pues en muchos casos las personas ahí atendidas resultan ser víctimas no solo de agresiones sexuales y de daño físico, sino también material.

El establecimiento de normas para la selección, adiestramiento, capacitación, promoción, estímulos, etc., del personal perteneciente a la Policía Judicial, al igual que el establecimiento de un código de ética y disciplina y la designación de unidades específicas que vigilen y sancionen su acatamiento por los integrantes de dicha corporación, se hallan relacionados con los cambios introducidos por reestructuración de funciones del Ministerio Público, por los cuales la policía queda efectivamente subordinada al mando de esta institución. Todo eso está dirigido a que los integrantes de esta corporación desempeñen su labor de una manera más eficiente y honesta (coadyuvando al combate de la corrupción en esta corporación), y que en el combate de los robos juegan un papel de primera

importancia por su participación en el Programa de Atención Rápida.

Este conjunto de transformaciones, junto con la reestructuración de funciones de Ministerio Público del D. F. y la desconcentración de funciones y recursos de esta institución, han dado, poco a poco, a la procuraduría una estructura mas moderna, con mayor capacidad para atender a una ciudad tan masiva, con una mayor rapidez que en el pasado reciente y con una atención especial a delitos que así lo requieran. Esto permite a la institución, cada vez mas, obtener una mayor presencia y capacidad de respuesta frente al delito en general, es por ello que nos atrevemos a proponer que uno de los elementos que influyeron en la disminución del nivel de denuncia de robos durante estos dos años han sido estas transformaciones.

Otro elemento de importancia para inducir tal comportamiento en la comisión de los robos, es la situación económica, que durante el primer periodo de análisis se manifestó en un profundo deterioro de los niveles de vida de la población (de acuerdo a los indicadores empleados), lo que de alguna manera coincidió con el desproporcionado crecimiento de la ocurrencia de este delito. Durante los dos años posteriores la situación económica mejoro, deteniendose con ello la caída de los niveles de vida, lo que a su vez coincide con el descenso de los robos. La manera de como

opera el factor económico sobre parte de la población se vea inducida a robar o no, es algo que resulta más difícil de explicarse sin tener en cuenta datos precisos, como diversas características de los presuntos responsables (edad, sexo, educación, adicción a drogas o a alcohol, formas de organización, etc.), por lo que nuestras conclusiones en este sentido encuentran esa limitante que resolvería tal vez una investigación de tipo sociológico. Sin embargo, como vimos en el capítulo dos la crisis económica que el país soportó durante la década de los años ochenta fue de tal magnitud que se detectaron importantes cambios en las pautas de comportamiento de amplios grupos de la población producto de la caída de sus niveles de vida, como la orientación de su ocupación, tipo de consumo, etc. Teniendo en cuenta esto y considerando que el robo, en un sentido práctico, viene a ser una forma de hacerse de bienes materiales, en condiciones de crisis económica no puede dejar de ser una alternativa para aquel que ve deteriorado su poder adquisitivo, o para el que pierde y/o no encuentra empleo, o también para aquel que ve en el robo una forma inmediata de hacerse de recursos económicos sin trabajar. No con esto queremos decir que sean estas las causas básicas por las cuales los individuos se ven orientados a robar, pues al reflexionar acerca del tema hemos encontrado que en torno a la conducta delictiva hay factores de

tipo cultural y psicológico, como conductas aprendidas, valores de grupo, sentimientos hacia la autoridad y la desigualdad social, etc. y juegan también un importante papel. Para los efectos que aquí nos ocupan y dado el nivel de generalidad empleado en esta investigación, diremos que la situación económica durante el primer periodo de estudio (1980-1988) como un factor que alento la comisión de los robos, en tanto que con la recuperación económica durante los dos años posteriores contribuyó al descenso de su incidencia.

Por lo que respecta a las transformaciones introducidas en la estructura y funcionamiento de la P.G.J.D.F. es necesario hacer las siguientes aclaraciones: que por estar contempladas en una planeación sexenal, se trata de un proceso no terminado, sino que para consolidarlas se requiere redoblar los esfuerzos emprendidos; que aun cuando las bases normativas y de planeación se han establecido oportunamente, y se encuentran dando sus primeros frutos, la consolidación de buenos resultados, sobre todo a nivel operativo, depende en buena medida de la actitud del elemento humano respecto a estos cambios: que el romper con inercias y vicios generalmente asociados al servicio de procuración de justicia requiere de un cambio de mentalidad y de actitud de todas las personas que laboran en esta institución, pero fundamentalmente de sus principales actores el agente del

tipo cultural y psicológico, como conductas aprendidas, valores de grupo, sentimientos hacia la autoridad y la desigualdad social, etc. y juegan también un importante papel. Para los efectos que aquí nos ocupan y dado el nivel de generalidad empleado en esta investigación, diremos que la situación económica durante el primer periodo de estudio (1980-1988) como un factor que alentó la comisión de los robos, en tanto que con la recuperación económica durante los dos años posteriores contribuyó al descenso de su incidencia.

Por lo que respecta a las transformaciones introducidas en la estructura y funcionamiento de la P.G.J.D.F. es necesario hacer las siguientes aclaraciones: que por estar contempladas en una planeación sexenal, se trata de un proceso no terminado, sino que para consolidarlas se requiere redoblar los esfuerzos emprendidos; que aun cuando las bases normativas y de planeación se han establecido oportunamente, y se encuentran dando sus primeros frutos, la consolidación de buenos resultados, sobre todo a nivel operativo, depende en buena medida de la actitud del elemento humano respecto a estos cambios; que el romper con inercias y vicios generalmente asociados al servicio de procuración de justicia requiere de un cambio de mentalidad y de actitud de todas las personas que laboran en esta institución, pero fundamentalmente de sus principales actores el agente del

Ministerio Público y el Policía Judicial; que para ello, tal vez sea necesaria no solo una buena remuneración, sino sobre todo una mejor preparación y capacitación que les permita comprender el importante papel que juegan hacia la sociedad y un país que lucha por salir del atraso en todas sus áreas. De ello depende de manera importante el que el ciudadano común y corriente adquiera una mejor imagen de estos servidores públicos, de que se sientan con mas confianza para hacer su vida cotidiana y que cuando sean vulnerados sus derechos se atrevan a denunciarlo, contribuyendo así a disminuir la "cifra negra" del delito y a mejorar la seguridad pública.

En relación al fenómeno de la corrupción y abusos en que incurren algunos individuos que prestan sus servicios para la institución del Ministerio Público y para la Policía Judicial, es un problema que al igual que la criminalidad presenta una génesis muy compleja, ya que en el inciden al menos factores de tipo económico, administrativo y socio-culturales, resultando en auténticos vicios asociados tradicionalmente a este tipo de servicios. Sin restar la importancia que este problema merece, ya que guarda estrecha relación con el tema aquí tratado, el haberlo abordado de manera extensa nos habría desviado del objetivo central de la investigación. No obstante, parte de las transformaciones antes mencionadas han contemplado este problema

y se encaminan a su combate.

Relacionado con el anterior comentario, tenemos que para vigilar el adecuado funcionamiento de instituciones como las aquí mencionadas, la sociedad mexicana cuenta con algunos mecanismos como los medios de comunicación, diversas organizaciones civiles, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, etc. que tienen la función de presionar a esas instituciones para que encaminen sus actividades por lo menos apegadas a derecho. Ahora, la efectividad de estos mecanismos en esta tarea sería otro tema discutible, sobre todo en el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual cuenta entre otras, con la gran limitante de carecer de autonomía respecto al Poder Ejecutivo Federal.

Por todo ello, las transformaciones promovidas en la P.G.J.D.F., aunque necesariamente representan una contribución importante al mejoramiento de la seguridad pública, dada la implicación de factores como los mencionados, pueden quedar lejos de resolver el problema de la criminalidad de manera permanente.

BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA

LIBROS

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Ed. Porrúa, 8a. ed., México, 1988, 897 p.p.
- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Ed. Siglo XXI, 2a. ed., México, 1979, 270 p.p.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 72a. ed., México, 1982, 270 p.p.
- Diccionario Enciclopédico Abreviado. (s.e.), (s.l.), (s.f.), Tomo V.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Ed. OMEBA, Tomo XXI, Buenos Aires, (s. e.), (s. l.), (s. f.).
- Gonzalez Casanova, Pablo. Aguilar Camín, Héctor (coords.), et. al. México ante la Crisis. Ed. Siglo XXI, 4a. ed., México, 1989, 278 p.p.
- Gonzalez de la Vega, Rene, et. al. Obra Jurídica. P. G. R. - Gobierno del Estado de Guerrero, Tomo V, (s.e.), México, 1988, 1200 p.p.
- Guevara, Julieta. Administración Pública. s/f, (s.e.), (s.l.), (s.f.)

- Gutierrez Garza, Esthela (cord.), et. al. Testimonios de la Crisis. Los saldos del sexenio (1982-1988). Ed. Siglo XXI-UAM Izatopalapa, Mexico, 1990, v.4, 276 p.p.
- M. Rico, Jose. Crimen y Justicia en America Latina. Ed. Siglo XXI, Mexico, 1981, 319 p.p.
- Neira, Enrique. El Saber del Poder. Ed. Norma, 2a. ed., Colombia, 1986, 318 p.p
- Pallares, Eduardo. Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa, 10a. ed., Mexico, 1983, 684 p.p.
- Riding, Alain. Vecinos Distantes. Ed. Oceano, Mexico, 1985, 430 p.p.
- Rodriguez Manzanera, Luis. Criminologia. Ed. Porrúa, Mexico, 1986 590 p.p.
- Serra Rojas, Andres. Ciencia Politica. La proyección actual de la teoria general del Estado. Ed. Porrúa, 8a. ed., México, 1985, 795 p.p.

REVISTAS

- Diaz de León. Marco Antonio. "La Persecución de los Delitos". Presencia, No. 4, Septiembre de 1989, p. 36-37
- Saenz Hermosillo, Mario. "Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar". Presencia No. 1, Año 1, Mexico, Junio 1989, p. 3

DOCUMENTOS

- Ley Organica de la Procuraduria General de Justicia del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federacion del 12 de diciembre de 1983.
- Ley sobre justicia en materia de faltas de policia y buen gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federacion del 13 de enero de 1984.
- P. G. J. D. F. Acuerdo s/n por el que se crean las Delegaciones Regionales como Organos Desconcentrados por Territorio. Diario Oficial de la Federacion del 17 de Enero de 1989.
- P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/028/89 por el que se crea la Agencia Central Investigadora del Ministerio Publico. Diario Oficial de la Federacion del 19 de Mayo de 1989.
- P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/029/89 por el que se crea la Unidad de Inspeccion Interna de la Policia Judicial y la Comision Disciplinaria de la propia corporacion. Diario Oficial de la Federacion del 22 de Mayo de 1989.
- P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/031/89 por el que se crea la Unidad Especializada en la Investigacion y Recuperacion de Vehiculos Robados. Diario Oficial de la Federacion del 14 de Junio de 1989.
- P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/033/89 Por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Publico, para el conocimiento de

ilícitos en los que se encuentren involucrados visitantes nacionales o extranjeros. En Diario Oficial de la Federación del 7 de Agosto de 1989.

- P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/045/89 por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Público en Vehículos Robados. Diario Oficial de la Federación del 17 de Agosto de 1989.

- P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/049/89 por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Público en Policía Judicial. Diario Oficial de la Federación del 18 de Septiembre de 1989.

- P. G. J. D. F. Manual Operativo de la Policía Judicial del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del 17 de Octubre de 1989.

- P. G. J. D. F. Acuerdo por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Público para la Atención de los delitos que se relacionan con operaciones en la Central de Abastos. Diario Oficial de la Federación del 8 de Noviembre de 1989.

- P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/058/89 por el que se crea el registro de antecedentes de los agentes y ex-agentes de la Policía Judicial y demás personas que prestan o hubieren prestado sus servicios para otras corporaciones. Diario Oficial de la Federación del 21 de Noviembre de 1989.

- P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/020/90 Por el cual se ordena la reestructuración de las funciones del Ministerio Público en el

Distrito Federal, y la instrumentación de una atención rápida y respetuosa de los denunciantes y querellantes con motivo de la comisión de hechos ilícitos. En Diario Oficial de la Federación del 18 de Junio de 1990.

- P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/021/90 que establece las reglas generales de competencia y organización de las Delegaciones Regionales y delega facultades expresas en las materias que se señalan. Diario Oficial de la Federación del 18 de Junio de 1990.

- P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/022/90 que establece las reglas de distribución de competencias entre las áreas centrales y desconcentradas de la Institución. Diario Oficial de la Federación de 18 de Junio de 1990.

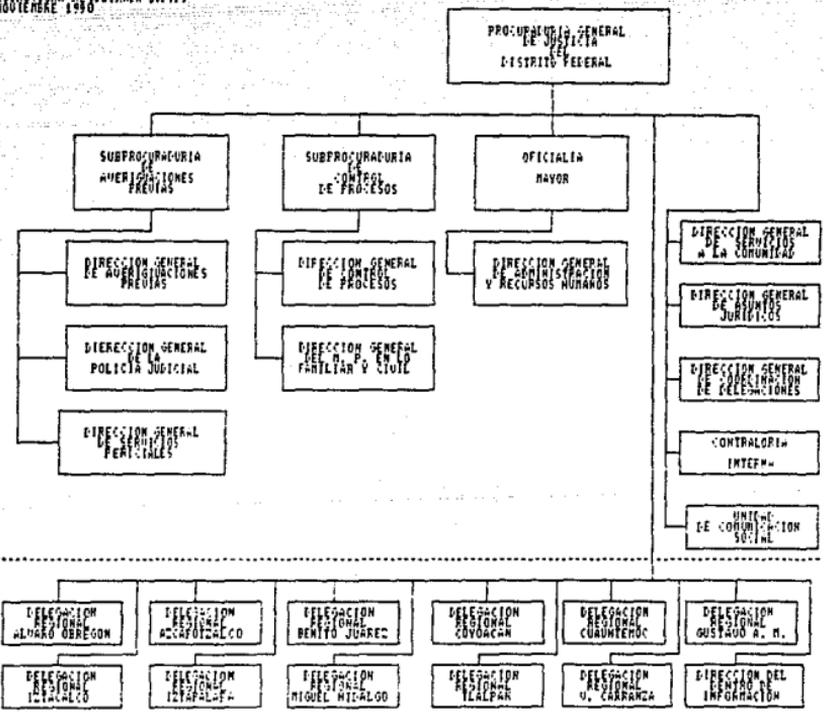
- P. G. J. D. F. Circular No. C/004/90 por el cual se dan instrucciones a los servidores públicos que se indican. Diario Oficial del 18 de Junio de 1990.

- P. G. J. D. F. Circular C/004/90, Anéxos No. 1, 9 de Julio de 1990.

- P. G. J. D. F. Acuerdo No. A/024/90 Por el que se crea la Agencia Especial del Ministerio Público para la atención de asuntos relacionados con menores de edad. Diario Oficial de la Federación del 4 de Octubre de 1990.

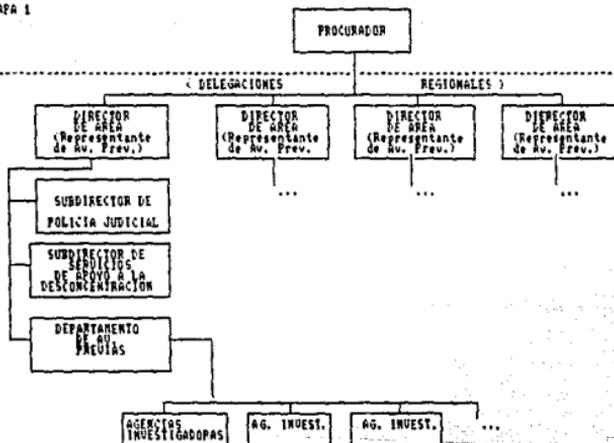
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. 430 p.p.

- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. Mexico, 1989, 143 p.p.
- Poder Ejecutivo Federal. Primer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari. Anexo, Mexico, 1989, 479 p.p.
- Poder Ejecutivo Federal. Tercer Informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari. Anexo, Mexico, 1991, 479 p.p.
- Poder Ejecutivo Federal. VI Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Avance 1988 y Balance Sexenal. 351 p.p.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Programa Institucional de Desconcentración 1988-1994. Mexico, 1989, 250 P.P.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del 12 de enero de 1989.
- Reglamento de la Ley sobre Policía en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del 10 de julio de 1985.
- Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del 6 de julio de 1984.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. S.P.P. Resultados Oportunos del Distrito Federal. 1989.



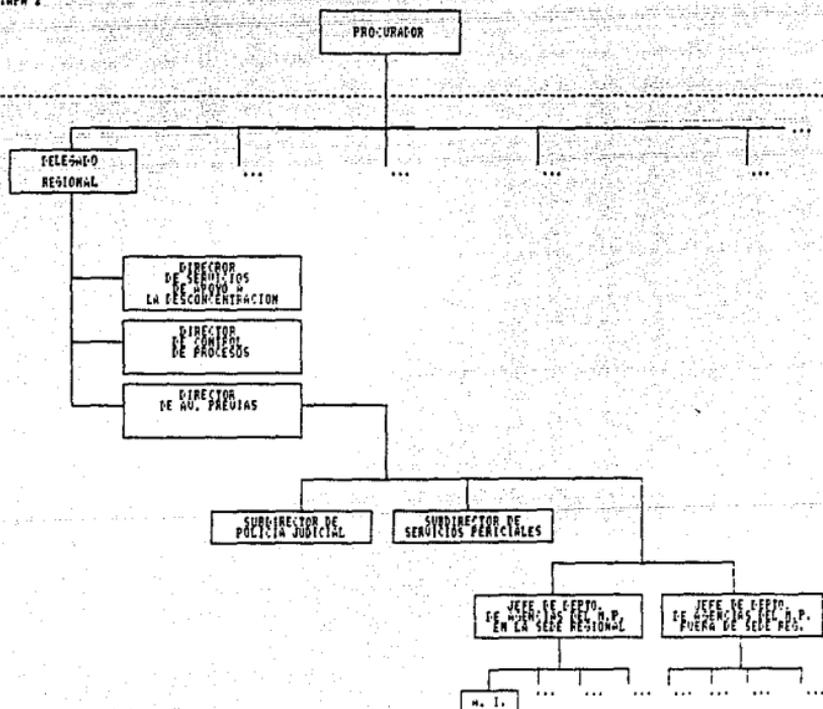
MEMO NO. 2
ESQUEMA DEL PROCESO DE DESCONCENTRACION POR ETAPAS

ETAPA 1



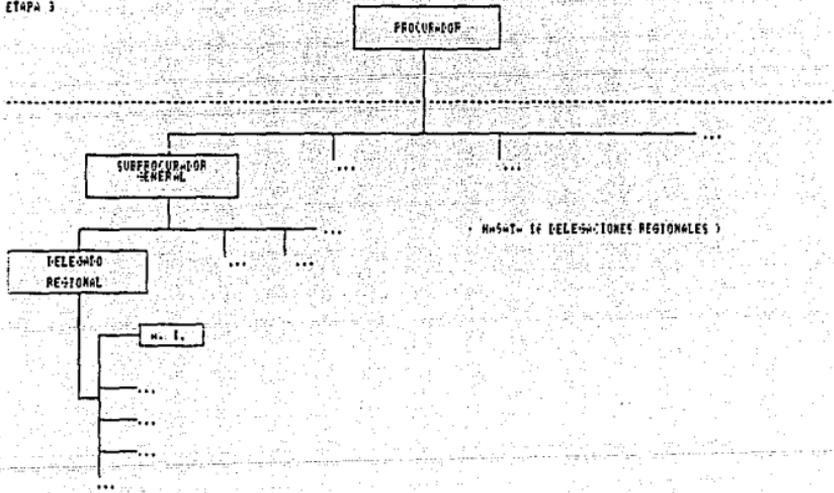
MODELO NO. 2
ESQUEMA DEL PROCESO DE DESCONCENTRACION POR ETAPAS

ETAPA 2



MODELO NO. 2
ESQUEMA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION POR ETAPAS

ETAPA 3



MODELO Nº 2
ESQUEMA DEL PROCESO DE DESCONCENTRACION
ESTRUCTURA DELEGACIONAL EN BASE AL ACUERDO DEL 10 DE JUNIO DE 1990.

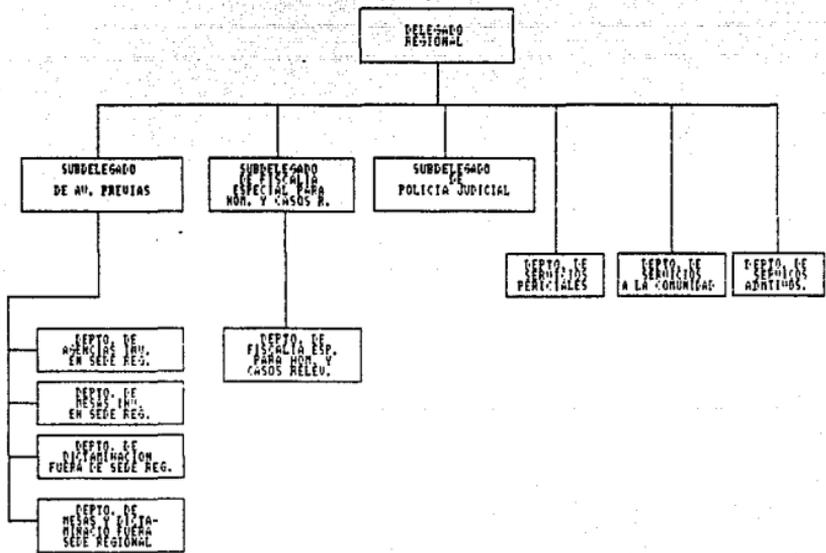
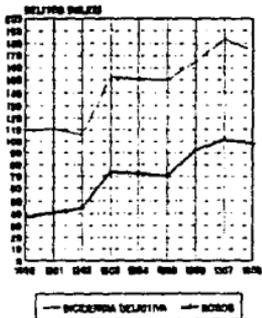


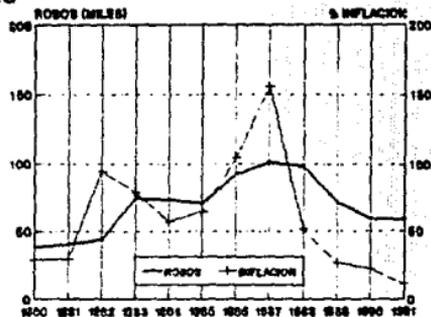
GRÁFICO 1
ROBOS Y INCREMENTO RELATIVO EN EL D.F.
DE 1980 A 1991



Elaboración: Centro de Estudios Económicos del INEGI

ANEXO NO.3

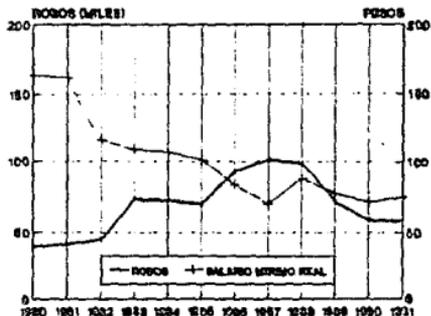
ROBOS E INFLACION EN EL D.F.
DE 1980 A 1991



Elaboración: Centro de Estudios Económicos del INEGI

© 1992, INEGI

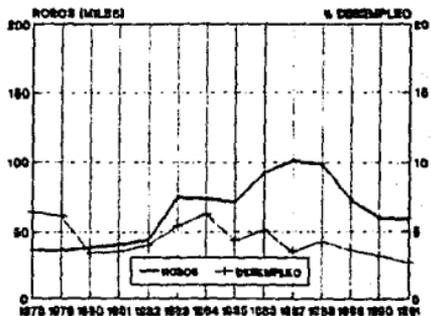
ROBOS Y SALARIO MÍNIMO EN EL D.F.
DE 1980 A 1991



Elaboración: Centro de Estudios Económicos del INEGI

Elaboración: Centro de Estudios Económicos del INEGI

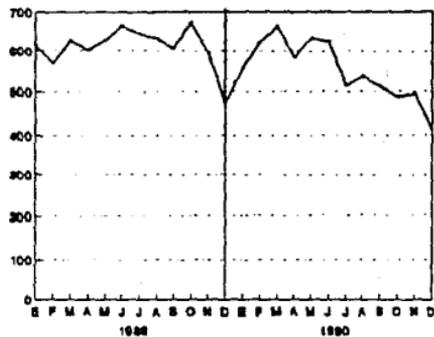
ROBOS Y DESEMPLEO EN EL D.F.
DE 1978 A 1991



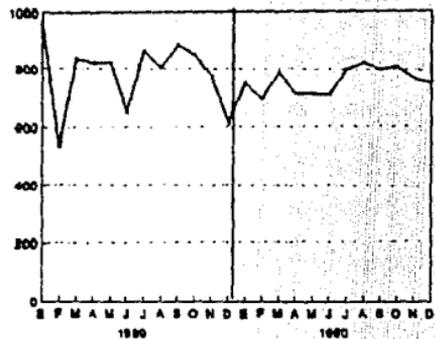
Elaboración: Centro de Estudios Económicos del INEGI

© 1992, INEGI

**ROBOS A REPARTIDOR EN 1988 Y 1990
POR MES**

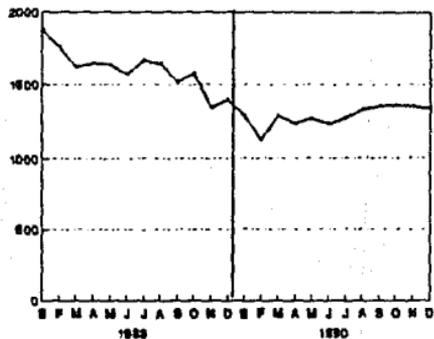


**ROBOS A NEGOCIO EN 1988 Y 1990
POR MES**

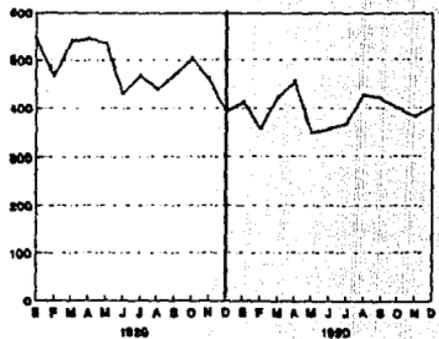


ANEXO NO.4

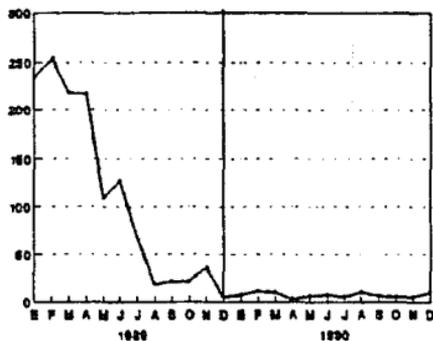
**ROBOS DE AUTOMOVIL EN 1988 Y 1990
POR MES**



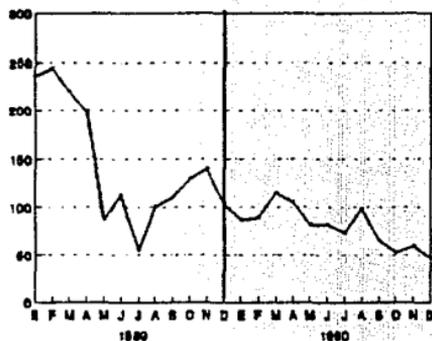
**ROBOS A CASA HABITACION EN 1988 Y 1990
POR MES**



**ROBOS DE ALHAJAS EN 1989 Y 1990
POR MES**

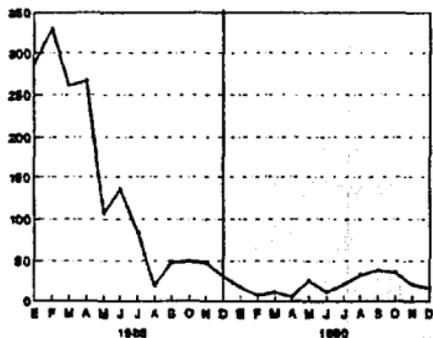


**ROBOS DE DOCUMENTOS EN 1989 Y 1990
POR MES**



ANEXO NO.4

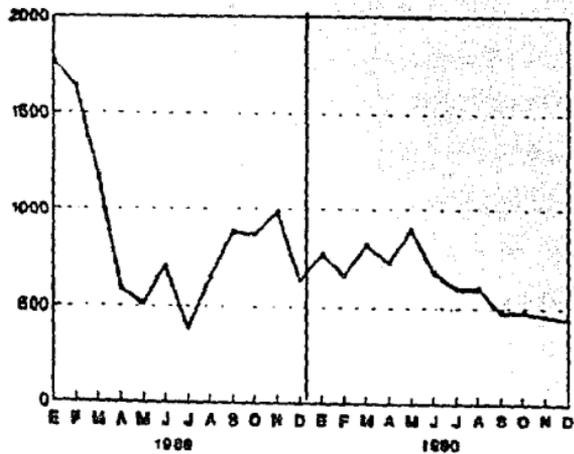
**ROBOS DE APARATOS ELECTRICOS EN 1989
Y 1990 POR MES**



**TENTATIVAS DE ROBO EN 1989 Y 1990
POR MES**



POSO VARIOS EN 1989 Y 1990
POR MES



ANEXO NO.4

TESIS en 7 horas

**Odontología 69-1 Esquina Paseo de las facultades
Copilco Universidad**

658-9554