

113
20



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**"POLITICA Y ADMINISTRACION DE LA
SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL,
1995-1997."**

**T E S I S I N A
PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA,
ESPECIALIDAD CIENCIA POLITICA
P R E S E N T A :
J O S E L U I S R U I Z**

ASESOR: CARLOS HERNANDEZ ALCANTARA.



MEXICO, D. F.

1998.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

263/61



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DON JOSÉ LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO; POR SER EL RESPONSABLE DE MI TENDENCIA HACIA LA CIENCIA POLÍTICA.

A RAFAEL CAMACHO SOLIS, POR ENSEÑARME EL CAMINO DEL CONOCIMIENTO.

AL LIC. HUMBERTO MOHENO DÍEZ, POR SU CALIDAD Y EFICIENCIA HUMANA.

AL LIC. VICTOR ANTONIO CARRANCÁ BOURGUET, POR SU NOBLEZA Y DISCIPLINA JURÍDICA.

A MARIBEL PIÑA LARA, COMPAÑERA PERMANENTE Y,
A MI HIJO: A. JOSÉ DEMIÁN, POR SER ENERGÍA DE MI VIDA.

FALTA PAGINA

No.

1

TESINA:

POLITICA Y ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL,

1995-1997

INDICE	PAGINAS
INTRODUCCION	5
1. FUNCIONES DEL ESTADO	9
1.1 INSTITUCIONALIDAD, LEGITIMIDAD, CONSENSO Y LEGALIDAD	9
1.2 ESTADO DE DERECHO	16
1.3 COACCION SOCIAL	17
2. MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION DE SEGURIDAD PUBLICA	20
2.1 ARTICULOS CONSTITUCIONALES QUE SE REFIEREN A LA SEGURIDAD PUBLICA	20
2.2 LA LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	22
2.3 PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	24
2.4 SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	31
3. POLITICA Y ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL	35
3.1 EL PROBLEMA DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL	35
3.2 UNA DESCRIPCION DE LA ORGANIZACIÓN DEL CRIMEN EN EL DISTRITO FEDERAL	43
3.3 LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL DISTRITO FEDERAL	46
3.4 PROPUESTAS: HACIA UNA DIRECCION GENERAL	

DE POLICIA EN LA CIUDAD DE MEXICO	49
3.5 INSTITUTO DE FORMACION POLICIAL DEL DISTRITO FEDERAL	60
CONCLUSIONES	64
BIBLIOGRAFIA GENERAL.....	67

INTRODUCCION

La presente investigación, tiene como objetivo general, describir y analizar el servicio de seguridad pública en el Distrito Federal desde una perspectiva policial, es decir, normalmente se puede hacer consideraciones generales en torno a la policía capitalina, con base en fuentes bibliográficas, hemerográficas, directas, etc.; sin embargo, se carece del conocimiento pleno de la mecánica real que prevalece dentro del sistema policial, es decir como integrante del mismo sistema, consideramos que la apreciación de las deficiencias de éste servicio son más claras y, por ende, las soluciones se toman más concretas. Por tanto, en esta investigación, describimos, analizamos y proponemos una alternativa para eficientar el servicio de seguridad pública en la capital mexicana. El análisis de la institución policial del Distrito Federal es considerado en forma superficial en lo que se refiere a su trabajo real, es decir, muchos ciudadanos ignoran en qué consiste jurídica y políticamente las labores de los cuerpos policíacos.

Con frecuencia lo que se menciona en torno a la policía, son las experiencias buenas o malas que han sufrido por parte de ella, pero no ha existido un debate sobre la necesidad de reestructurar política y administrativamente las funciones y formas de operar el sistema de seguridad pública en forma seria y a fondo.

En consecuencia, la policía es considerada como verdaderos ladrones amparados por sus armas, uniformes y poder coercitivo. Son considerados como seres ajenos a su compromiso constitucional. En dicha apreciación, se repudia la actividad policiaca. Otras personas estarán de acuerdo con sus funciones, posiblemente, porque han obtenido buen servicio de los oficiales. Algunos más, les serán diferentes, simplemente los ignoran.

Lo importante es apreciar que la institución policial es un órgano de control del Estado, al servicio del gobierno en función. Sus atribuciones serán la de prevenir, reprimir e investigar, según las circunstancias que afecten la seguridad ciudadana y el Estado de derecho.

Por otra parte, consideramos que la policía como institución es un instrumento del Estado que se caracteriza por salvaguardar la convivencia jurídica, política y social de sus habitantes. Sin embargo, para tener una corporación policial eficiente, se necesitan varias premisas que fortalezcan un servicio profesional en beneficio de la ciudad.

Estas premisas, concretamente serían: PREMISA HUMANA .- Personas sanas físico-mental, responsables y congruentes con su trabajo; PREMISA ESCOLAR .- Contar con una formación educativa básica, para entender la mecánica de vida en sociedad y, así, poder aplicar los instrumentos legales que rigen a la ciudad en beneficio de sus habitantes; PREMISA ECONOMICA .- Proporcionar los suficientes recursos para satisfacer sus necesidades elementales personales y de trabajo, así como la aplicación de ciencia y tecnología de vanguardia para el desempeño laboral y PREMISA POLICIAL .- En este aspecto, se buscaría una reforma a los cuerpos de policía de la ciudad de México para prevenir, perseguir y atacar los delitos y faltas de policía y buen gobierno.

Si se ejecutan estas premisas, es posible que la policía se desempeñe profesionalmente, manteniendo estabilidad política, jurídica y económica, además de la seguridad y tranquilidad ciudadana.

Creemos que es posible aprovechar los movimientos políticos contemporáneos, concretamente, el arribo del partido de la Revolución Democrática al gobierno del Distrito Federal, para reformar, a fondo, el servicio de policía; es decir, se puede tener un grupo excelente de ciudadanos en los cuerpos de policía, sin embargo, si no hay una reforma policial seria, la dinámica de corrupción y deficiencia características de la policía actual, terminarán por absorberlos y, en consecuencia, caer

en una dinámica difícil de interrumpir. "La reforma del aparato de orden público es vital para la consolidación e indispensable para la aplicación de diversas disposiciones constitucionales referentes a la descentralización político-administrativa del Estado y la resolución de los problemas planteados por la inseguridad ciudadana."¹

Por tanto, una Reforma Policial, va ligada a la legitimidad de la función estatal, es decir, ya no es posible continuar con la misma línea de servicio policial caracterizada por corrupción, negligencia en el servicio, falta de profesionalismo laboral y escasos estímulos laborales entre otros.

El compromiso de la clase política gobernante, tiene que asumir estas deficiencias policíacas. Actuar con base en el derecho en vigor y atender la demanda básica de los habitantes: la **seguridad pública**. Asimismo, es necesario atacar aquellas circunstancias que generan los brotes delictivos desde el núcleo básico familiar, pasando por educación, esparcimiento, fuentes de ingreso, etc.

Para ello tomamos en consideración cuatro objetivos básicos que son: analizar la función de la Seguridad Pública del Estado; explicar el marco jurídico que da presencia y operatividad a los cuerpos de seguridad pública en el Distrito Federal; describir algunas causas que propician la necesidad de una reforma estructural de la policía en la ciudad de México; y proponer la creación de una Dirección General de Policía del Distrito Federal, capaz de combatir la delincuencia desde la prevención, persecución y presentación ante las autoridades correspondientes: Jueces Calificadores, Ministerios Públicos y Jueces Penales.

Sin embargo, ¿Por qué la seguridad pública es un problema político?

Precisamente porque uno de los principios básicos de un Estado, es la seguridad física y material de las personas. Un Estado que se ve afectado por la inseguridad, ciertamente se encuentra debilitado. En consecuencia es necesario modificar sus deficiencias para fortalecer su viabilidad. Para ello se ha implementado el Estado de derecho, como una organización política regulada por leyes y sanciones, precisamente porque a través de las leyes es posible regular el comportamiento de las personas en sociedad. Con base en este precepto, la policía ejerce una misión particularmente difícil. Símbolo de la autoridad, sus principales funciones consisten en mantener el orden público, proteger ciertos valores comúnmente aceptados, aplicar las leyes y los reglamentos, investigar los delitos cometidos, perseguir y detener a sus autores intelectuales y materiales.

Si en un Estado de derecho, se manifiesta la inseguridad, es necesario revisar el trabajo de la clase política gobernante y el de los cuerpos de seguridad pública. Atendiendo estos actores políticos, es posible detectar dónde se encuentra la deficiencia de **inseguridad**. Por tanto, el problema es netamente humano, precisamente porque las leyes son claras y aplicables. El no acatarlas, simplemente nos orillan a la deficiencia e incertidumbre estatal. "De cualquier manera, parece necesario reconocer cierto poder discrecional de la policía. Dicho poder podría consistir en ajustar la ley de los textos a la ley de la calle. La existencia y la puesta en práctica de tal poder constituye una de las principales características del trabajo policial, así como uno de sus aspectos menos conocidos."²

Las palabras de Beccaria Césare son:

"Las leyes son las condiciones con que los hombres independientes y aislados se unieron en sociedad, fatigados de vivir en un continuo estado de guerra y de gozar una libertad

¹ Rico, José María. (Compilador). Policía y sociedad democrática. Alianza Universidad, Madrid, España 1983, pág. 10.

² Ibid. Pág. 214

convertida en inútil por la incertidumbre de conservarla. Sacrificaron una parte de ella para gozar la restante con seguridad y tranquilidad...”³

En suma, si la inseguridad, cada día va intimidando a la población, consecuentemente este fenómeno es un problema político que se debe atender inmediatamente implementando políticas públicas que permitan reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos examinando relaciones, alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político en cuestión.⁴

Otra pregunta que desarrollamos es la importancia de analizar la seguridad pública en el Distrito Federal, considerando la deficiencia en este rubro en los últimos días de la administración salinista y la continuidad con el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. La respuesta la manejamos en cuatro niveles:

Hay escasos estudios realizados sobre la seguridad pública en la ciudad de México, inclusive se ignora cuáles son las funciones de la policía preventiva y policía judicial como instrumentos mínimos para garantizar el Estado de derecho.

La seguridad pública es prioritaria para un sistema político. Es lo mínimo que garantiza un Estado Democrático, independientemente de las condiciones económicas, políticas y sociales en que se encuentre.

La seguridad pública en el Distrito Federal ha sido convulsionada por presiones políticas, económicas y por el propio crimen organizado.

No ha sido posible fortalecer el sistema de seguridad pública, a pesar de varios intentos por reformar los cuerpos de policía. Estos intentos, entre otros son:

- a) La renuncia obligada del ciudadano David Garay Maldonado como titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, por utilizar la fuerza física como alternativa de solución a un problema magisterial que se podría haber solucionado a través de la política, es decir, buscando los mecanismos y estrategias políticas para sacar una solución viable para las partes afectadas.
- b) La integración al servicio de policía civil de policías militares, como alternativa para hacer más eficiente el trabajo policial, concretamente en la Delegación Política de Iztapalapa del Distrito Federal con resultados poco claros.
- c) El nombramiento de Generales del Ejército Mexicano como titulares de la Policía Preventiva, Enrique Salgado Cordero y Policía Judicial, Luis Roberto Gutiérrez Flores, con buenas tendencias para poner orden dentro de ambas corporaciones pero, con bajos resultados en torno a la seguridad pública.

En suma, la propuesta que planteamos en la presente tesina, tiene como sustento básico, el crear una Dirección General de Policía en el Distrito Federal con la finalidad de:

- Profesionalizar a los oficiales de policía en su trabajo
- Hacer eficiente la operatividad policial en la prevención y persecución del delito

³ Beccaria, Cesare. De los delitos y las penas. CNDH, México, 1991. Pág. 42

⁴ Lindblom, Charles E. El proceso de elaboración de políticas públicas. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, p.7.

- Atacar contundentemente a las bandas criminales

- Brindar un ambiente de mayor seguridad en la población.

Sin embargo, de nada sirve estas modificaciones al servicio de policía si no se pone énfasis al sistema de justicia penal. Es decir, se pueden lograr excelentes resultados en la lucha contra los criminales pero, si los Ministerios Públicos, los Jueces Administrativos y Penales, no son congruentes con su trabajo, el esfuerzo quedara sin materialización alguna.

En consecuencia, una reforma real a las instituciones de policía, implica la participación de los poderes judiciales para ejercer contundentemente el Estado de Derecho Mexicano, de lo contrario, los esfuerzos de profesionalización policial quedarán en el marco de los proyectos reformistas.

1. FUNCIONES DEL ESTADO

1.1 INSTITUCIONALIZACION, LEGITIMIDAD, CONSENSO Y LEGALIDAD

Para penetrar en el ámbito de la seguridad pública, es necesario, considerar las funciones que tiene el Estado con sus habitantes. Un Estado que se ha formado por la voluntad y racionalidad humana en beneficio de la colectividad. Donde la ley, es el imperativo para garantizar la permanencia y trascendencia del ser humano.

Se tiene estipulado que cuando las tendencias naturales se convierten en fines conscientes, y cuando se intentan procedimientos distintos de la naturaleza para realizar mejor aquéllos fines, el hombre deja de ser bestia y se hace culto: cultiva su propia naturaleza; crea organizaciones políticas que se van a caracterizar por ser ordenadas y renovadas, con un significado encaminado a promover y realizar acciones u omisiones necesarias para lograr, la conservación, perpetuación y el mejoramiento de las relaciones humanas como fines permanentes.

Para la revisión teórica del Estado, hemos acudido a José López Portillo y Pacheco⁵, en su apreciación sobre la **funcionalidad** del Estado, se le puede analizar desde dos premisas:

a) Las genéricas y b) las específicas.

Entre las genéricas se encuentran:

- **POBLACION.-** Una realidad social, constituida por los hombres cuya actividad se organiza políticamente en vista de los fines dados.
- **TERRITORIO.-** Una realidad física, constituida por la tierra y el ambiente que localiza a la realidad social en un sitio del Mundo, con todo lo que esto implica .

⁵ López Portillo y Pacheco, José. Génesis y teoría general del estado moderno. Pomúa, México, 1982, p.p. 413-14.

- ORGANIZACIÓN POLITICA.- Un orden normativo, que da sentido a la organización, y que se llama Derecho. Hay quien lo identifica con el Estado; hay quien lo cataloga como fin del Estado.
- GOBIERNO.- Los órganos que establecen y aseguran el orden normativo, constituido por los hombres que a virtud de la división de trabajo, tienen que realizar los actos específicos requeridos.
- SOBERANIA.- Un poder resultante del concurso de actividades recíprocas, reglamentadas por el orden normativo, poder que es la instancia de solución, la fuerza que actúa, que funciona en vista de los fines.

Entre las específicas se encuentran:

- LA SOBERANIA .- Es la cualidad de la organización política moderna, en virtud de la cual tiene la capacidad exclusiva e independiente, como centro de voluntad general unitario, de decidir, en definitiva, sobre todo lo relacionado con las funciones políticas legislativa, judicial y administrativa dentro del ámbito territorial de su competencia, y, en principio del ámbito personal de su pueblo.
- LOS DERECHOS INDIVIDUALES .- El límite de la función general que, en razón de los fines que explican al Estado, deben tener sus órganos en sus relaciones con los individuos, los particulares, los que están autorizados para actuar dentro de esos límites y facultades para exigir el deber correlativo. ¿Cuáles son? Derecho: al respeto de la vida; del tránsito; de la propiedad; del domicilio; de la asociación; del pensamiento; de la expresión dentro de los límites de la seguridad, de la legalidad y de la justicia, etc.
- LA REPRESENTACION POLITICA .- Es una institución moderna ligada a dos fenómenos:
 1. La consideración típicamente moderna de que el representante, lo es en virtud del expreso consentimiento del gobernado, y, de que el pueblo tiene el derecho de designar sus representantes.
 2. La sistemática formulación de ese derecho en un cuerpo normativo que llega a ser

constitucional, en el que se consagra la representación como derecho individual.

Consentimiento e institución jurídica son las características modernas de la representación política.

- **LA DIVISIÓN DE PODERES** .- Significa el esfuerzo racional de especializar en lo fundamental un órgano en cada función, para evitar el abuso de poder y para garantizar la libertad del individuo frente al gobierno. En los Estados Democráticos modernos la división es legislativa, ejecutiva y judicial.
- **LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO** .- Es única en razón de su función, de su sentido, y de su fin. Sólo, a partir de la personalidad única del Estado, se explica la función de la soberanía y, por ella, las relaciones internacionales, en las que, con mayor claridad, funciona la personalidad jurídica y única del Estado. Las personas jurídicas y especialmente el Estado, por su carácter de corporaciones organizadas, requiere forzosamente de órganos en que encarne la decisión del actuar, orientado en el sentido de los fines requeridos.
- **ESTADO DE DERECHO** .- Es la suma y a la vez consecuencia, de todas las instituciones específicas que distinguen al Estado Moderno. Porque el Estado Moderno es de Derecho, se instituyen los derechos individuales, la representación política, la división de poderes y la personalidad jurídica del Estado, todo lo cual conduce a la legitimidad de su Soberanía y a su responsabilidad interna o internacional.

En otras palabras, el Estado de Derecho es una organización política que localizada en un tiempo y en un espacio determinados, y que tiene, por ello, características específicas y determinables. La solidaridad del grupo social que lo sustenta en forma típica, está significada por los vínculos nacionales gestados en territorios precisamente limitados.

La organización se caracteriza por haber instituido, de acuerdo con sus problemas específicos y sobre la base del consentimiento libremente expresado, una soberanía nacional; una tabla de derechos

individuales; la representación política de los miembros de un gobierno de poderes divididos que gozan de personalidad jurídica. Todo ello sobre la consideración de que el Estado es de Derecho.

Cabe destacar que las notas **genéricas** como las **específicas**, se explican por el sentido de los fines cuyo cumplimiento en última instancia, es el que justifica al Estado. Más adelante profundizaremos en las partes genéricas y específicas que nos permiten configurar desde el punto de vista estatal, la consolidación de el servicio de seguridad pública.

Por ahora, continuamos con Norberto Bobbio para enriquecer la apreciación del Estado ⁶, el cual señala que, la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es:

- Que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio y
- Que sean obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia; cualesquiera que sean las decisiones.

Por otra parte considera que:

El Estado es una institución favorable al desarrollo de las facultades humanas; Al progreso civil; Una *civil society*; Desarrollo gradual de las instituciones estatales; Monopolio de la fuerza controlado por organismos democráticos y la formación del Estado Universal ⁷

Con Norberto Bobbio, regresaremos para analizar lo que es el **monopolio de la fuerza** y su implicación en el Estado de derecho.

⁶ Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México, FCE, 1989, pág. 129-30

⁷ Ibid. Pág. 177.

Otro de nuestros teóricos es Jürgen Habermas ⁸, el cual considera al Estado nacional como susceptible de ser rebasado por la ciencia y tecnología y convertirse en **sociedades postnacionales**. Sus aportaciones son las siguientes.

1. La identidad nacional hace necesario que cada nación se organice en un Estado para ser independiente
2. En la realidad histórica, el Estado con una población nacional homogénea ha sido siempre una ficción
3. El Estado nacional mismo es quien engendra esos movimientos autonomistas en los que las minorías nacionales oprimidas luchan por sus derechos.
4. Al someter a las minorías a su administración central, el Estado nacional se pone a sí mismo en contradicción con las premisas de autodeterminación que él mismo apela. ⁹

En suma:

- a) El nivel de integración que representa el Estado nacional ha perdido hoy importancia en todas partes.
- b) Hay pérdida de la soberanía del Estado nacional, porque depende cada vez más de los movimientos de la economía capitalista mundial y de la carrera de armamento nuclear de las grandes potencias

Sus palabras son:

“Baste recordar la integración europea, las alianzas militares supranacionales, las interdependencias en la economía mundial, las migraciones motivadas por situaciones económicas, la creciente pluralidad étnica de las poblaciones, y también el adensamiento de la red de comunicación, que ha agudizado en todas partes la percepción de, y la

⁸ Habermas, Jürgen. Identities nacionales y postnacionales. Tecnos, España, 1989

⁹ *Ibid*, pág. 91

sensibilidad para, la violación de los derechos humanos, la explotación, el hambre, la miseria, las exigencias de los movimientos nacionales de liberación, etc.”¹⁰

Concluyendo, tenemos tres aportaciones teóricas sobre el Estado, las cuales nos permiten observar la viabilidad del mismo desde una apreciación jurídica, política, económica y social.

Jurídicamente con José López Portillo y Pacheco, el Estado es una organización política que permite la convivencia humana a través del Estado de derecho. Para Norberto Bobbio, desde una perspectiva política, el Estado tiene el monopolio de la fuerza mediante el cual debe ser asegurada la circulación libre de las ideas, el final de toda ortodoxia y la libre circulación de bienes. Jürgen Habermas, desde una perspectiva económica y social, el Estado nacional tiende a ser superado y convertirse en sociedad postnacional por los movimientos de los capitales así como la influencia de la ciencia y tecnología de punta.

Por otra parte, Marcos Kaplan, considera que el Estado opera al mismo tiempo, a través de la coacción y del consenso, de la violencia y de la ideología, para asegurar del mejor modo posible la conservación y el funcionamiento de la sociedad. Sus palabras son: **“La mera violencia no basta. Para su mayor eficacia, el Estado debe encubrir y disimular su naturaleza y el sentido de las tareas que cumple en las luchas de clases, presentándose como ente neutral, por encima de los intereses contrapuestos.”¹¹**

Asimismo, considera que el Estado se presenta por una parte como causa y resultante de la creación de un orden político-militar, referido a la constitución de un conjunto de instituciones que regulan la adquisición, el ejercicio y la distribución del poder, y el **monopolio y organización de la violencia legítima.**

¹⁰ *Ibid*, pág. 117

¹¹ Kaplan, Marcos. Estado y sociedad. UNAM, México, 1980, pág. 166

Por tanto, internamente el Estado reviste así la forma de un complejo axiológico-normativo compuesto por las normas e instituciones del orden jurídico en su conjunto (Estado-organización), es decir, por los valores socialmente aceptados y regulados por una normatividad. Externamente, ello implica y se manifiesta en la monopolización legalizada de los instrumentos de poder y de las decisiones, y por lo tanto, **“la capacidad para actuar como fuerza de represión jurídicamente convalidada.”**¹²

Como podemos apreciar, los cuatro personajes enriquecen la idea del Estado y sus funciones; sin embargo, hemos optado por considerar a Norberto Bobbio y Marcos Kaplan, ya que en sus planteamientos destacan la **“constricción física”** y el **“monopolio de la fuerza”**, permitiéndonos garantizar la presencia de la **fuerza pública** en un Estado para consolidar su funcionalidad, así como la permanencia y trascendencia de sus habitantes.

Finalmente, destacamos la aportación de Max Weber quien considera que el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio, reclama para sí **“el monopolio de la coacción física legítima.”** Si sólo subsistieran construcciones sociales que ignorarán la coacción como medio, el concepto de Estado hubiera desaparecido.

Para Max Weber, por tanto, la coacción **“...no es en modo alguno el medio normal o único del Estado (...)** pero sí su medio específico.”¹³

¹² *Ibid.* Pág. 210.

¹³ Weber, Max. Economía y sociedad. FCE, México, 1984, p.p. 1056 y 1057.

1.2 ESTADO DE DERECHO

En efecto, Marcos Kaplan considera que el derecho es elemento clave de la sociedad, la cimenta y corona, contribuye a estructurarla y a mantenerla en funcionamiento. Por tanto la eficacia del derecho “...exige la combinación de la coherencia formal y de la elasticidad y capacidad de adaptación a las contradicciones y los cambios, que permitan reinterpretar las formas o elaborar otras nuevas, llenar vacíos, superar o compensar distorsiones. El derecho constituye siempre una combinación ambigua y fluctuante entre la expresión de lo que ya es, y que los grupos de interés dominantes pretenden mantener...”¹⁴

Asimismo, por medio del derecho, la sociedad y los dominadores pueden controlar las conductas grupales e individuales e incidir sobre la evolución y las transformaciones de las mismas.

En consecuencia el Derecho va a permitir que un Estado tenga la capacidad de controlar la viabilidad y trascendencia del mismo. El Estado se va a justificar por el Derecho y, el Derecho se justificará por la libertad, por la liberación que permite al hombre superar el problema homogéneo para enfrentarse libre y responsable, a su propio e irreductible destino, para realizar su dignidad y cumplir con su vocación.

Por tanto, los principios de un Estado de Derecho son: Igualdad de todos los hombres; Generalidad de la norma; Justicia y, Seguridad ¹⁵

En suma, se entiende por Estado de derecho un modelo de Estado en el que el gobierno está sometido a las leyes, es decir no actúa arbitrariamente sino que lo hace conforme lo prescribe el

¹⁴ Ibid, pág. 211

¹⁵ López Portillo y Pacheco, José. Ibid, pág. 108

ordenamiento jurídico. Cabe señalar que esto se manifiesta en teoría, la realidad es que las leyes, normalmente son manejadas al libre arbitrio por los servidores públicos.

Concluyendo: ante la crisis de un Estado, tiene que objetivarse un orden normativo que permita la convivencia política, reduciendo a lo justo, para los fines de ésta, la normalización de la conducta humana.

De este modo, se precisa el Derecho como norma de la agrupación política sancionada por el poder público y, en consecuencia, la **sanción pública**.

Una sanción pública que tendrá que garantizar la viabilidad del Estado de Derecho y por ende, la **seguridad pública**.

1.3 COACCION SOCIAL

El **poder político** usa la constricción física como es la que se ejerce mediante las armas, en otras palabras, el uso de la fuerza física es la condición necesaria, pero no es la condición suficiente para ejercer a plenitud el poder político.

Las palabras de Norberto Bobbio son:

“Como la fuerza es el medio más resolutivo para ejercer el dominio del hombre sobre el hombre, quien detenta el uso de este medio excluyendo a todos los demás dentro de ciertos confines es quien dentro de esos confines tiene la soberanía entendida como *suma protestas*, como poder supremo; *summa*, en el sentido de que no reconoce superior alguno...”¹⁶

¹⁶ Bobbio, Norberto. *Ibid*, pág. 108

Por ende, si el uso de la fuerza es la condición necesaria del **poder político**, sólo el uso exclusivo de este poder es la condición suficiente.

En Norberto Bobbio, encontramos que el poder político se relaciona con otros dos poderes que son:

- a) El económico, es el que se vale de la posesión de ciertos bienes
- b) El ideológico, que se sirve de la posesión de ciertas formas de saber, doctrinas, conocimientos.

Sin embargo, el que consideramos es el poder político, precisamente porque nos permite relacionarlo directamente con las decisiones de poder real aplicables a una sociedad específica y, en este caso, destacamos las decisiones tomadas en beneficio de la seguridad pública.

Asimismo, Norberto Bobbio, destaca al poder político como el poder cuyo medio específico es la **fuerza**, un poder coactivo del que todo grupo social tiene necesidad para defenderse de ataques externos o para impedir su disgregación interna.

La reflexión de Bobbio es:

“... sólo la utilización de la fuerza física sirve para impedir la insubordinación y para apaciguar toda forma de desobediencia.”¹⁷

Sin embargo, para que se pueda ejercer el poder político en una sociedad específica, es necesario la **legitimidad política**, es decir, ser el representante político de ciudadanos por medio de votación popular. No se puede ejercer el poder político con toda la seguridad, si no existe la legitimidad emanada de la ciudadanía. Si a la representación política legítima, le agregamos la legalidad, seguramente la obediencia de la mayoría de la población, que cedió su voluntad política para que determinada persona lo represente en un gobierno democrático específico, será un hecho real.

Las palabras de Bobbio son:

¹⁷ Ibid. pág. 112

“... el problema de la legitimidad está íntimamente vinculado al de la obligación política con base en el principio de que la obediencia se debe solamente al mandato del poder legítimo.”

18

Por ende, en las sociedades democráticas es fundamental la legitimidad política para que haya avance en la tolerancia y aceptación de la violencia legítima, es decir, la participación de la policía cuando se viole el Estado de Derecho y se atente contra las garantías individuales así como las libertades públicas.

Una sociedad política cuando da legitimidad a sus gobernantes, debe aceptar el uso legal y legítimo de la fuerza pública cuando se ponga en peligro su integridad biopsicosocial.

En suma, legalidad y legitimidad política son dos premisas para que la policía sea aceptada, respetada y obedecida cuando sea necesario. De lo contrario, por más esfuerzos que haga una policía emanada de un gobierno ilegítimo, sus labores se van a caracterizar más por reprimir que por cumplir con sus funciones legales.

En consecuencia, la problemática de las acciones policiales, surgirán desde la esfera del poder político. Un gobierno legítimo, tendrá la cooperación de los gobernados en el desempeño político y policial, por ende, la gobernabilidad de los ciudadanos será legítima y estará apegada a derecho.

La tesis de Jürgen Habermas es:

“El gobierno no solamente ha de rentabilizar el depósito de poder que se le ha confiado sino que tiene que mantenerlo fresco actualizándolo de cuando en cuando y sometándolo a confrontaciones, tiene que someterlo a pruebas para demostrar que su poder es tal poder.”¹⁸

¹⁸ Ibid, pág. 123

¹⁹ Habermas, Jürgen. Teoría de la acción comunicativa I, Racionalidad de la acción y racionalidad social, Madrid, 1989.

2. MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION DE SEGURIDAD PUBLICA

En este capítulo, intentaremos delimitar el marco jurídico que da presencia y operatividad a las corporaciones policiacas en el Distrito Federal. Consideramos que, a partir de esta apreciación, será posible dar legalidad y legitimidad tanto a la policía preventiva y policía judicial; conocer cuáles son sus atribuciones ante la sociedad y su responsabilidad como institución en la que recae la obligación de mantener el Estado de Derecho y la convivencia ciudadana.

2.1 ARTICULOS CONSTITUCIONALES QUE SE REFIEREN A LA SEGURIDAD PUBLICA

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el que da legalidad a las policías judicial y administrativa o preventiva. Las palabras textuales son:

“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 la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas ...”

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

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

“La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”²⁰

Como podemos apreciar en este artículo es posible detectar cuatro autoridades:

- a) AUTORIDAD JUDICIAL, la cual depende del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (Artículo 122 Fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)
- b) MINISTERIO PUBLICO, dependiente del Procurador General de Justicia del Distrito Federal (Artículo 16 y 122 Fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)
- c) POLICIA JUDICIAL, dependiente del Ministerio Público del Distrito Federal (Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)
- d) AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, dependiente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

En efecto, el marco jurídico y político de las policías preventiva y judicial en la Ciudad de México son evidentes. Sin embargo el análisis de la institución policial suele despertar serias reticencias en el mundo académico y, ciertamente, pronunciarse sobre este tema parece incómodo.

Inclusive, algunos estudiosos de la materia, consideran que “...el marco legal de actuación de la policía preventivas y judiciales, locales y federales, presentan grandes problemas ya que, como hemos dicho, no existen normas precisas en las que se regule claramente su actuación.”²¹

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1995. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

²¹ González Ruiz, Samuel, López Portillo, V. Ernesto y Yáñez, José Arturo. Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas. UNAM, México, 1994, pág. 77

Lo cierto es que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es clara en los artículos que hemos considerados y que, efectivamente, el objetivo de ambas policías tienen una función concreta.

Con esta demostración jurídica de la operatividad y legalidad policial en el Distrito Federal, es posible, ejercer la autoridad de policía en la capital mexicana. Aplicar las sanciones correspondientes cuando se violen los reglamentos de policía y buen gobierno, así como sancionar a los infractores del tránsito vehicular; poner a disposición de las autoridades correspondientes (Jueces Calificadores, Ministerios Públicos o Jueces Penales) a las personas que violen la tranquilidad y legalidad del Distrito Federal.

2.2 LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

En la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal encontramos:

ARTICULO 3o.

Fracción VI. POLICIA DEL DISTRITO FEDERAL:

- Policía Preventiva
- Policía Complementaria del Distrito Federal

Fracción VII. POLICIA JUDICIAL

- Policía Judicial del Distrito Federal

Fracción VIII. CUERPOS DE SEGURIDAD PUBLICA

- A las corporaciones a que se refieren las fracciones VI y VII de este artículo²²

Con base en este marco jurídico, podemos apreciar la legalidad de los cuerpos de seguridad pública y sus compromisos con la ciudad. Por tanto, el reconocimiento constitucional de la **POLICIA PREVENTIVA** y **POLICIA JUDICIAL** les dan poder real, para actuar conforme a derecho y así, garantizar la seguridad ciudadana. Sin embargo, la realidad es otra, es decir, se vive un ambiente de crisis policial: No hay credibilidad en la misma, precisamente porque las condiciones de trabajo suelen ser deficientes comenzando por la percepción de salarios bajos, poco profesionalismo en el trabajo policial, se vive en un ambiente de corrupción, se da el fenómeno del asalto por parte de los oficiales de policía, se vive en un clima de incertidumbre político-laboral, precisamente porque en cada administración de gobierno, se implementan una serie de reformas que no permiten dar continuidad a proyectos que buscan hacer eficiente el trabajo policial y, por ende, se crea un abismo de ingobernabilidad hacia dentro de los cuerpos policiales y por tanto, del servicio de policía hacia la ciudadanía. Nuestra propuesta es, crear una **DIRECCION GENERAL DE POLICIA del DISTRITO FEDERAL**, con la finalidad de que haya mayor control sobre la misma y, asimismo, garantizar estabilidad laboral, económica, jurídica y profesional en beneficio de los oficiales de policía y, por ende, eficacia ante la ciudadanía.

La Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, ha sido un esfuerzo considerable de la presente administración, preocupada por la realidad de inseguridad que prevalece en la ciudad de México y ciertamente en otros Estados de la Federación.

El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en su protesta de toma de posesión como titular del Poder Ejecutivo Federal reconoce:

- a) Muchos actos ilícitos son cometidos por quienes deberían vigilar el cumplimiento de la ley
- b) Se vive una incertidumbre en el cumplimiento de las leyes

²² Ley de seguridad pública del Distrito Federal, PAC, México, 1996

c) Se quiere que la ley sea la norma real de la convivencia

Sus palabras textuales son:

"Para hacer frente a la extendida criminalidad, a la frecuente violación a garantías individuales y derechos humanos, y a la grave inseguridad pública, emprenderemos una honda y genuina reforma a las instituciones encargadas de la procuración de justicia." (Protesta presidencial 1 de diciembre de 1994)

La atención del Estado frente al crimen y la violencia ha sido clara con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, el acatarla y cumplirla será voluntad y decisión de la clase gobernante y, por ende, de las corporaciones policiales, precisamente porque en ellos está la voluntad de atender las necesidades básicas (profesionalizar, salarios, prestaciones, introducción de ciencia y tecnología, entre otras) para superar la policía contemporánea caracterizada por ineficaz, corrupta y prepotente y así, atacar con leyes, reglamentos y equipamiento moderno al crimen organizado.

2.3 PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Básicamente el artículo 16 y 21 de la Constitución General de la República, son los que le dan estructura al Ministerio Público y, por ende a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Aunque también en el artículo 122 de la Constitución General, se detecta la presencia del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

La confirmación es la siguiente (Artículo 16, párrafo 4, 5 y 7 de la Constitución General):

"En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud a la del

Ministerio Público.”

“Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.”

“Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.”

En lo que se refiere al artículo 21 de la Constitución General de la República, destacamos los párrafos 1 y 4, que a la letra señalan:

“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...”

“Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.”

El artículo 122, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos destaca:

“El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia.”

En cuanto a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en torno a la Procuraduría General de Justicia del mismo, considera en el Artículo 3o., fracción III:

“Procuraduría: a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y por Procurador al

titular de dicha dependencia.”

Artículo 4o.

“Corresponde al Departamento y a la Procuraduría por ser esta última la institución en que se integra el Ministerio Público del Distrito Federal, prestar coordinadamente el servicio de seguridad pública en sus respectivos ámbitos de competencia.”

En lo que se refiere a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal destacamos:

Capítulo primero (De las atribuciones)

Artículo 1. **“Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, este ordenamiento y las demás disposiciones aplicables.”**

Artículo 2. **“La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables.”**

Algunas atribuciones son:

- Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal
- Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos
- Promover la pronta, completa y debida impartición de justicia
- Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ancianos, etc.

- Promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública

Asimismo en el Capítulo Segundo (De las bases de organización), encontramos:

Artículo 16. “La Procuraduría estará a cargo del Procurador, titular de la Institución del Ministerio Público, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución.

“La Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará además con subprocuradores, agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental, agentes de la Policía Judicial, peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijen las normas legales, reglamentarias y demás aplicables.”

Artículo 23. “Son auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal:

I. La Policía Judicial, y

II. Los servicios periciales

Igualmente, auxiliarán al Ministerio Público, en los términos de las normas aplicables la Policía del Distrito Federal, el Servicio Médico Forense del Distrito Federal, los servicios médicos del Distrito Federal y, en general, las demás autoridades que fueren competentes.”

23

En cuanto a la división laboral de la Policía Judicial del Distrito Federal, podemos mencionar que, existe una Dirección General de Policía Judicial, la cual va a ser la encargada de distribuir en diferentes Direcciones a los oficiales de policía de acuerdo a su perfil psicopolicial. Este perfil,

²³ Marco Jurídico de la Estructura Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, PGJDF, México, 1995

generalmente ubica algunos aspectos psicopoliciales: Responsabilidad, creatividad, inteligencia, investigación, tolerancia, explosividad, individualismo, socialización, entre otras peculiaridades. Por tanto, la personalidad psicopolicial de los oficiales, es un aspecto fundamental para cubrir las necesidades de los servicio de policia judicial de las diversas Direcciones en que se divide este servicio.

Algunas de estas Direcciones y su función son:

- DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION DE DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS, LAS INSTITUCIONES Y LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA, atenderá, los siguientes delitos tipificados en el Código Penal para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal: Sedición, Motín, Rebelión, Terrorismo, Sabotaje, Conspiración, Evasión de presos, Quebrantamiento de sanción, Portación, fabricación, importación y acopio de armas prohibidas, Ataques a las vías de comunicación, Delitos contra la administración de la justicia cometidos por servidores públicos, Amenazas, Privación ilegal de la libertad, Secuestro, Acciones relacionadas con el secuestro, Tráfico de menores, Robo de infante, Extorsión, Delitos electorales.
- DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION DE DELITOS PATRIMONIALES NO VIOLENTOS, atenderá los siguientes delitos: Posesión, enajenación y tráfico de mercancías robadas, Comercialización habitual de objetos robados, Abuso de confianza, Fraude.
- DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION DE HOMICIDIOS, atenderá los siguientes delitos: Homicidio simple, Homicidio en riña o duelo, Homicidio en estado de emoción violenta, Inducción al suicidio, Homicidio de menor de edad o incapacitado, Homicidio calificado, Homicidio doloso en razón del parentesco, Aborto.
- DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION DE ROBO A BANCOS Y DE DELINCUENCIA ORGANIZADA, atenderá los siguientes delitos: Robo a oficinas bancarias, Asociación

delictuosa, Operaciones con recursos de procedencia ilícita, Trata de personas, Lenocinio.

- **DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION DE ROBO A TRANSPORTE**, atiende los siguientes delitos: Robo con violencia, cuando sea cometido a transportistas y Robo en vehículo particular o transporte público.
- **COORDINACION DE INVESTIGACION DE ROBO DE VEHICULOS**, atiende los siguientes delitos: Robo de vehículo automotor terrestre con violencia; Robo de vehículo automotor terrestre estacionado; Robo de autopartes; Robo de autopartes con violencia; Actividades relacionadas con el robo de vehículos; Falsificación de documentos.
- **DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION DE DELITOS CONTRA EL HONOR, RESPONSABILIDAD PROFESIONAL Y RELACIONADOS CON SERVIDORES PUBLICOS**, atiende los siguientes delitos: Delitos cometidos contra servidores públicos; Revelación de secretos, cuando sea cometidos por servidores públicos; Ejercicio indebido del servicio público; Abuso de autoridad; Coalición de servidores públicos; Uso indebido de atribuciones y facultades; Concusión; Intimidación; Ejercicio abusivo de funciones; Tráfico de influencias; Cohecho; Peculado; Enriquecimiento ilícito; Falsificación de títulos al portador; Falsificación de documentos de títulos de créditos públicos; Falsificación de documentos públicos y privados; Usurpación de funciones públicas; Usurpación de profesiones; Uso indebido de condecoraciones, uniformes, grados jerárquicos, divisas, insignias y siglas; Responsabilidad profesional; Difamación; Calumnia; Robo calificado; Fraude cuando sea cometido por servidores públicos.
- **DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION DE DELITOS PATRIMONIALES NO VIOLENTOS RELACIONADOS CON INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO**, atiende los siguientes delitos: Robo simple sin violencia, cuando se cometa en contra de una institución del sistema financiero; Abuso de confianza, cuando se cometa en contra de una institución del sistema financiero; Fraude, cuando se cometa en contra de una institución del sistema financiero.

- DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACION DE DELITOS SEXUALES, atiende los siguientes delitos: Hostigamiento sexual; Abuso sexual; Estupro; Violación; Incesto; Peligro de contagio; Adulterio.
- DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS DE MENORES E INCAPACES, atiende los siguientes delitos: Corrupción de menores; Explotación del cuerpo de un menor por medio del comercio carnal; Lesiones a menores o pupilos.
- LAS DELEGACIONES, tienen el carácter de órganos desconcentrados por territorio, con autonomía técnica y operativa, los titulares están subordinados al Procurador. Tienen atribuciones en materia de averiguaciones previas, **policía judicial**, servicios periciales, reserva de la averiguación previa, consignaciones y control de procesos penales, derechos humanos, servicios a la comunidad, atención a víctimas de delito, prevención del delito, **seguridad pública**, política y estadística criminal y servicios administrativos.
- DIRECCION GENERAL DE APREHENSIONES, ejecuta las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión, re-aprehensión, cateo y arresto que emitan los órganos jurisdiccionales y apoyar al Ministerio Público en el cumplimiento de las órdenes y diligencias que éste le asigne.
- GRUPO ESPECIAL DE REACCION INMEDIATA (G.E.R.I), atiende situaciones de emergencia o de gravedad. Este grupo es de élite, ya que permanentemente se encuentra en preparación policial. Es decir, continúa su entrenamiento de armamento, defensa personal, intervenciones especiales, rapel, etc.

A grosso modo, esta sería la estructura jurídica y laboral de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de la Policía Judicial del Distrito Federal.

2.4 SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

En el artículo 18 de la Constitución General de la República, es posible detectar la presencia y operatividad de la policía administrativa.

“Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados...”

Más adelante en el 21 de la misma Constitución, encontramos:

“...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.”

En suma, la policía administrativa tendrá las siguientes características:

- Sancionar por infracciones de reglamentos gubernativos
- Sancionar por infracciones de reglamentos de policía
- Prisión preventiva, entre otras.

Por su parte la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal reconoce

Artículo 3o. “Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

IV. Secretaría: a la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito

Federal y por Secretario, al titular de dicha dependencia...”

V. **Policía del Distrito Federal: a la Policía Preventiva y la Policía Complementaria del Distrito Federal.**²⁴

Artículo 5o. La policía del Distrito Federal estará integrada por:

- I. **La Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento, y**
- II. **La Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente**

Cabe destacar que las unidades y agrupamientos de la policía preventiva son:

- **Policía Sectorial**, es la policía que se encarga de cubrir los diferentes sectores en que se divide el Distrito Federal, es decir las Delegaciones Políticas. Su trabajo consiste en dar protección y seguridad a Instituciones gubernamentales (escuelas, hospitales, pagadurías, etc.), parques, jardines, empresas de la iniciativa privada, unidades habitacionales, y toda la infraestructura que conforma una Delegación Política.
- **Agrupamiento de granaderos**, esta policía se caracteriza por ser un cuerpo de choque, es decir, es el brazo represor de la policía preventiva.
- **Agrupamiento Femenil**, esta policía se encarga de atender las diversas manifestaciones individuales y colectivas, cuidar escuelas, parques y jardines; además, se encargan de hacer cumplir las disposiciones ecológicas, como son el control del programa “Hoy no circula.”
- **Agrupamiento Fuerza de Tarea**, este agrupamiento es de élite. Se encarga de atender las actividades relacionadas con artefactos explosivos; cuenta con francotiradores, células antiterroristas, etc. Cabe señalar que este agrupamiento, mejor conocidos como los “Zorros” al igual

²⁴ Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Ibid

que el grupo de los "Jaguares", tuvieron fuertes problemas por abuso de autoridad e incluso el homicidio, -recuérdese el problema de la colonia Buenos Aires en septiembre de 1997-, por estos hechos tuvieron que ir a prisión los responsables de los dos agrupamientos "Jaguares" y "Zorros", así como la desintegración del "Agrupamiento Jaguares".

- Agrupamiento Unidad Especial (Cuyo cometido consiste en dar protección física a las instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública)
- Agrupamiento a Caballo, se encarga de hacer patrullajes en zonas montañosas, reprimir manifestaciones, entre otras actividades.
- Agrupamiento de Motopatullas, se encarga de mantener la vialidad en el Distrito Federal. Checar que los automotores y conductores cuenten con los requisitos básicos para poder circular.
- Agrupamiento Transformación 2000, esta policía, se encarga de patrullar pie a tierra y auto patrulla, el primer cuadro de la capital mexicana, así como la "Zona Rosa."
- Agrupamiento de Helicópteros, se encarga de patrullar el Distrito Federal vía aérea, hacer persecuciones aérea, traslados de personal y lesionados.
- Agrupamiento de Grúas, se encarga de atender la vialidad apoyando a los oficiales de tránsito, traslados de automóviles a los "Corralones" cuando han violado el "No Estacionarse".²⁵

Estos agrupamientos y unidades especiales, tienen como función básica la prevención de actos criminales, de policía y vialidad.

En concreto, después de haber considerado el marco jurídico de la Administración de Seguridad Pública, podemos afirmar que las policías legales que se desprenden de este análisis son:

- Policía preventiva

²⁵ La jornada, México, D.F., martes 28 de octubre de 1997, pág. 47

- Policía auxiliar

- Policía Bancaria e Industrial

Estas tres policías, básicamente se concretizan en la **prevención del crimen** y las faltas administrativas y de policía.

Finalmente, es necesario considerar que le corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos aprobar el nombramiento o remoción en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia; el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. **“El ejecutivo federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública.”** (Art. 122. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

En suma, el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar la seguridad pública del país y, por ende, de la capital mexicana. El marco jurídico de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, es claro, sin embargo no se ha podido consolidar una verdadera profesionalización al servicio de policía, llámese preventiva o judicial, precisamente porque en cada administración de gobierno, se modifican las políticas laborales y por ende, no es posible fortalecer las estrategias, tácticas y procedimientos de policía que pudieran haber estado generando buenos resultados. Por tanto, es imperativo que el servicio de policía se profesionalice y se le brinde cierta autonomía, con la finalidad de que no sea alterado por los cambios de los grupos políticos en el poder. De hecho, el servicio de policía no pertenece a ninguna corriente política, su existencia está supeditada directamente al Estado mexicano y, directamente al gobierno en función.

3. POLITICA Y ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1 EL PROBLEMA DE SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

La policia tiene amplio compromiso con los mexicanos, desde la seguridad de sus personas y bienes hasta garantizar el Estado de Derecho.

Por tanto, sus actividades son densas y contundentes, desde las más simples como el informar sobre determinada ubicación geográfica, hasta el enfrentarse con la delincuencia de todos los días.

Para asumir esta gama de actividades, es necesario contar con oficiales de policia profesionales y congruentes con su trabajo. Las palabras del Dr. Sergio Garcia Ramírez en tomo a la ignorancia sobre el trabajo policial son:

“La falta de comprensión autentica sobre lo que es y debe ser la policia, constituye el principal obstáculo para esta empresa. Hablo de falta de comprensión en un sentido muy amplio, que no solo abarca a las policias y a los administradores, sino a la sociedad entera.”²⁶

Como podemos apreciar, la interacción con la ciudadanía, abre posibilidades para encontrar alternativas y solucionar problemas de inseguridad así como hechos que atenten contra la legalidad.

²⁶ Garcia Ramírez, Sergio. Narcotráfico. Un punto de vista mexicano. Porrúa, México, 1989, pág. 77

La actitud policial hacia los ciudadanos debe ser imparcial. No deben existir distinciones por ninguna tendencia en el cumplimiento de su trabajo. En consecuencia, deben ejercer el principio de autoridad para actuar con base a la ley.

Para llevar a cabo estas actividades, la profesionalización es fundamental, es decir, la integración profesional de la policía es una prioridad para que se cumpla su cometido constitucional.

El Dr. Sergio García Ramírez, reconoce que en el desarrollo de la policía hay tres etapas:

- a) La equívoca donde delincuente y policía casi se confunden o se identifican de plano;
- b) La empírica, la cual aspira al deslinde y busca la vocación de policía; y
- c) La científica, la cual supone una organización profesional genuina dotada de medios modernos.²⁷

Consideramos que la policía en la ciudad de México, posee una buena parte de las tres etapas, precisamente porque no ha sido posible mantener una plataforma sólida de profesionalismo y crecimiento policial, es decir, aún prevalecen personas que abusan del poder real que poseen para atentar contra las libertades públicas, garantías individuales y ejercer la corrupción; asimismo, es posible detectar oficiales que tratan de ser congruentes con su trabajo, pero que no poseen los medios técnico-científicos suficientes para lograr un excelente resultado, otros más, poseen buena tecnología en sus instrumentos de trabajo pero, no son lo suficientemente profesionales para responder a los avances tecnológicos policiales, es decir no hacen buen uso de los equipos computacionales, de radio comunicación y de auto-patrullas. A pesar de estas fallas, cuando se van logrando buenos resultados laborales, muchas veces se derrumban, precisamente porque en cada sexenio de gobierno, se cambia

²⁷ García Ramírez, Sergio. *Ibid*, pág. 73

dicha estrategia laboral y, por ende, se rompe el esquema que, estaba generando buenos resultados.

Las estrategias políticas y laborales en los cuerpos de seguridad pública, deben ser reformuladas para poder generar nuevas opciones de control delictivo y más eficiencia en las corporaciones de policía. De lo contrario, por más esfuerzos que se hagan si no hay voluntad y energía para transformar el sistema de seguridad pública, las palabras quedarán sin materialización alguna.

De hecho, el expresidente Carlos Salinas de Gortari con la génesis de la Comisión Nacional De Derechos Humanos, fortalece el sistema de justicia y seguridad ciudadana. Al respecto, el editorial del diario "La Jornada" del 5 de diciembre de 1991, con motivo del tercer informe de dicha Comisión, destaca:

"Con toda la autoridad moral que ha sabido conquistar, el trabajo de la CNDH no ha sido sencillo, y seguramente su existencia y acción generan hondos malestares entre quienes quisieran aprovecharse de un cargo público para atropellar los derechos humanos con entera impunidad. Por eso su presidente, el doctor Jorge Carpizo habla de fuertes tensiones de enfrentamientos con funcionarios..."

Con estos hechos podemos percibir claramente el impulso que se está dando al sistema de justicia y por ende, un fuerte golpe a la acumulación de arbitrariedades de "algunos" servidores públicos que abusan del poder.

Vale la pena destacar una apreciación interna de lo que es el poder político en México, el cual expresa con toda nitidez el estado en que se encuentra:

"...yo estoy más que enojado; estoy indignado y desilusionado. En el actual cargo he puesto todo lo que soy y puedo ser. En contra partida, me he encontrado múltiples personas de los más diversos sectores que, ante la actual situación del país, solo están luchando por sus intereses propios o de grupo sin importarle México. En varias ocasiones, he exhortado a la sociedad y al gobierno a que todos rijamos nuestros actos exclusivamente por la verdad; la respuesta ha sido más mentiras, más calumnias y más hipocresías..." (Extracto de la renuncia al puesto de Secretario de Gobernación del Dr. Jorge Carpizo Macgregor el 15 de julio de 1994)

¿Cuánto tiempo toleraremos más mentiras?

Al inicio de su gestión, el presidente Salinas dijo sobre el problema de la seguridad pública:

"Renovaremos las corporaciones policiacas del país y reajustaremos severamente su estructura a fin de garantizar control, honestidad y eficacia..."

Los hechos fueron los siguientes.

Durante su administración hubo cinco personas encargadas de la Procuraduría General de la República:

Enrique Álvarez del Castillo, Ignacio Morales Lechuga, Jorge Carpizo Macgregor, Diego Valadez Ríos, y Humberto Benítez Treviño

Estos hechos nos invitan a la reflexión sobre la deficiencia en el sistema jurídico-político mexicano.

Por una parte el problema de:

- a) La falta de seriedad y ausencia de carrera civil en Instituciones como la Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República. El tener como titulares de estas instituciones a diferentes personas, lo único que generan es incertidumbre en el trabajo y falta de continuidad y profesionalismo en los cuerpos de policía.
- b) El choque de intereses económicos y políticos entre la clase gobernante²⁸

En lo que se refiere a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se intentó reformar y remodelar con el jurista Ignacio Morales Lechuga así como la participación posterior de Diego Valadez Ríos, sin embargo su poco tiempo en dicha Institución, no permitió consolidar una auténtica reforma a los Ministerios Públicos, Policías Judiciales y Peritos. La

²⁸ Camacho Solís, Manuel. Cambio sin ruptura. Alianza Editorial, México, 1994

muerte del magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal: Abraham Polo Uzcángua y la incertidumbre por aclarar su asesinato, terminó por empañar a esta dependencia.

En cuanto a la policía preventiva:

- a) El no reconocimiento, al inicio de la administración salinista de la Dirección de Inteligencia, dependiente de la Secretaría General de Protección y Vialidad
- b) La dimisión de Javier García Paniagua
- c) El encarcelamiento del segundo superintendente Santiago Tapia Aceves
- d) Las protestas sistemáticas de los oficiales de policía que se manifestaban en contra de las deficientes condiciones laborales, además de la corrupción en la estapa de René Monterubio López.²⁹

Por otra parte, los crímenes difícilmente se apartarán de los choques de intereses políticos y económicos entre los poderosos:

1. La muerte del cardenal mexicano Juan Jesús Posadas Ocampo
2. El asesinato del aspirante del PRI a la presidencia de México, Luis Donaldo Colosio
3. La muerte de José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI

De estos hechos, vale la pena citar la inquietud de los siguientes intelectuales y políticos, como:

²⁹ Arvace, Isabel. Enrique Jackson. Mil usos del Distrito Federal. Revista 7 Cambio, No. 5, México, D.F., junio de 1989, pág. 10-17

• En la Secretaría de Protección y Vialidad todo tiene su precio: pruebas de corrupción. Revista Huellas de México, No. 19. México, D.F., junio de 1991, pág. 6-11

CARLOS FUENTES

“...Es el PRI el que está acabando con el PRI. Es como si el PRI hubiera salido a asesinarsse a sí mismo, a suicidarse. Son priistas matando a priistas en un espectáculo de descomposición interna de un partido que ha cumplido su ciclo histórico.”³⁰;

MARIO RUIZ MASSIEU

“Es lamentable que en México algunos políticos no entiendan que el país ha cambiado y requiere de que se echen a un lado prácticas corruptas, malsanas y aun criminales. En su conciencia llevarán, sin duda, el peso de los crímenes políticos que se sigan presentando en México y la descomposición política y social de nuestro país, contra lo cual muchos mexicanos lucharemos por evitarlo.”³¹;

CARLOS SALINAS DE GORTARI

“ La nobleza de los propósitos de Luis Donaldo Colosio es ahora más fuerte en la conciencia de nuestra sociedad; su mensaje democrático alienta el compromiso de seguir cambiando, de seguir avanzando, de seguir construyendo la grandeza de la nación;

“Un grupo de delincuentes arrebató la vida de José Francisco Ruiz Massieu”³²

Sin embargo, quien fuera el encargado de la investigación del asesinato de José Francisco, su hermano, Mario Ruiz Massieu, sentencia:

“Tuve que enfrentar al PRI y lo hice, sin embargo pudo más la clase política priista que la voluntad de un presidente, pudo más la clase política priista que la justicia y la verdad que buscaba un presidente.”³³

¿Qué justicia podemos esperar como ciudadanos normales y comunes, cuando no ha sido posible hacer justicia a representantes populares?

¿Qué podemos esperar los mexicanos cuando no se respeta el Estado de derecho por quienes debería hacer cumplir las leyes?

¿Qué podemos esperar los mexicanos cuando la narco-política y corrupción son aliados de los servidores encargados de la aplicación de la justicia y seguridad pública?

³⁰ Fuentes, Carlos. Es el PRI el que está acabando con el PRI, “La Jornada.” México, D.F., 17 de noviembre de 1994, pág. 25

³¹ Ruiz Massieu, Mario. Texto Integro. “El Financiero.” México, D.F., 24 de noviembre de 1994

³² Salinas de Gortari, Carlos. VI Informe de Gobierno. “La Jornada.” México, D.F., 2 de noviembre de 1994

³³ Ruiz Massieu, Mario. *Ibid*, pág. 14

¿Acaso los oficiales de policía no poseen calidad humana y tienen derecho a mejorar sus condiciones laborales en beneficio de todos los ciudadanos ?

Se pudo continuar con diversos cuestionamientos, sin embargo, concretizamos y afirmamos que, para poder liberar a las instituciones encargadas de mantener la legalidad y garantizar la seguridad pública es fundamental:

1. Apertura del sistema político
2. Hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes y reglamentos que de ella emanen
3. Reforma a fondo del sistema de seguridad pública

La eficiencia en el sistema de seguridad pública ha sido una demanda permanente de los mexicanos. Nuestro esquema político-económico nos permite tener la policía contemporánea, es decir, nadie más que los habitantes de la ciudad de México, somos los responsables directos de las deficiencias y avances en la convivencia política, jurídica y social.

Por una parte, está la responsabilidad de la clase gobernante, la cual, muchas veces no es congruente con las demandas de la sociedad y, por otra, la mayoría de la población, manifestando apatía a pesar de los golpes contundentes que recibe sistemáticamente por parte de los encargados de mantener el orden.

Al respecto los ciudadanos antes considerados, señalan:

“La primera responsabilidad de un gobernante es la de proteger a la ciudadanía de la violencia, garantizando la seguridad de la población. Este compromiso sólo podrá ser cumplido en la medida en que se preserve el Estado de Derecho

y se mantenga el imperio de la ley, por encima de los intereses personales o de facciones.”³⁴

“En 1994, sufrimos también otros ataques a la legalidad y tranquilidad que inquietaron a grupos amplios de la población. Se realizaron secuestros, entre ellos de connotados empresarios, con el propósito de obtener dinero. Las actividades delictivas parecen ir en aumento. Fue un nuevo reto al mandato de la autoridad y a la libertad de los ciudadanos que demandaron y demandan una renovada eficacia de los cuerpos de seguridad.”³⁵

“Si queremos mejorar la calidad de la policía mexicana tenemos que reformar completamente la política mexicana. Es un gran desafío pero es evidente que el país no se va a poder modernizar ni acceder a los beneficios de la competitividad y la internacionalización que propuso como carta central Carlos Salinas durante su sexenio, si no resuelve el problema de los aparatos de seguridad y justicia”³⁶

“La ciudadanía exige certeza en el ejercicio de sus derechos y capacidad para asegurar el respeto a sus libertades; asimismo, demanda la protección del Estado frente al crimen y la violencia y aspira a una mayor fortaleza y credibilidad de las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia y de brindar seguridad pública.”³⁷

³⁴ Ibid, pág. 14

³⁵ Salinas, Carlos. Ibid, pág. 3

³⁶ Fuentes, Carlos. Ibid, pág. 26

³⁷ “Versión estenográfica del mensaje del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León al pueblo de México desde la residencia oficial de ‘Los Pinos.’ “La Jornada.” México, D.F., diciembre 6 de 1994, pág. 8

Por tanto, no es correcto continuar con la misma dinámica de procuración de seguridad y justicia. La reforma de los cuerpos encargados de ejercer el Estado de derecho en la ciudad de México, no tienen tiempo-espacio para continuar con deficiencias laborales. O se ejerce a fondo esta reforma para enfrentar a la delincuencia organizada, quien cuenta con mejor equipo que la policía, y además tiene a su favor el factor sorpresa y la convivencia de policía y ex-policías facilitando la impunidad para sus actos delictivos en perjuicio de la ciudadanía o, simplemente nos dedicamos a continuar al acecho, sin influir en el cambio, lo cual nos atrasará en las aspiraciones de crecimiento como ciudad capital.

3.2 UNA DESCRIPCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DEL CRIMEN

Hablar de la organización criminal es, considerar lo que sería el "delito moderno", es decir, ejecución de actividades delictuosas estructuradas y jerarquizadas con mayor precisión, atención y profesionalismo.

El doctor Sergio García Ramírez considera:

"La criminalidad se organiza como lo requieren las relaciones sociales en transformación: primero, a semejanza del agrupamiento militar; luego, del empresarial. Así se ejecutan los delitos, con organizaciones eficaces y aspecto honorable."³⁸

De hecho, el crimen contemporáneo se va a caracterizar por ser honorable, es decir, mientras menos utilicen la violencia como acción inmediata, mayor será la satisfacción de la acción delictuosa como personas y organización criminal. No obstante, el aumento de bandas organizadas corresponde al incremento general de la delincuencia violenta.

En consecuencia, la organización criminal se va a destacar por el profesionalismo y eficacia de un hecho delictuoso.

Las palabras de Ignacio Morales Lechuga, quien fue Procurador General de la República, considera que la mafia organizada es un "aparato criminal capaz de justificar cualquier medio que aporte a sus miembros riqueza, poder y ganancias crecientes; un aparato que lleva a las conciencias a justificar las formas más grotescas y sofisticadas de la violencia en aras de su expansión y su seguridad."³⁹

³⁸ García Ramírez, Sergio. *Ibid.*, pág. 13

³⁹ Instituto Nacional de Ciencias Penales. La lucha contra el crimen organizado. La experiencia de Giovanni Falcone. INACIPE, México, 1992

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, sobre crimen organizado, encontramos:

- a) Para combatir con eficiencia el crimen organizado se establecerán programas que permitan una mayor especialización de los cuerpos policiales encargados de esa tarea, a efecto de preparar a sus miembros con los conocimientos, equipo y capacidad para luchar contra organizaciones criminales que destinan una cantidad muy elevada de sus recursos para armar y preparar a sus integrantes.
- b) Intensificar los esfuerzos de cooperación internacional para combatir mejor a la delincuencia organizada
- c) Fortalecer los convenios y acuerdos destinados a la identificación y seguimiento de los delincuentes, de sus operaciones y de las acciones de lavado de dinero e inversión de fondos obtenidos de sus actividades ilícitas
- d) Simplificar y agilizar la cooperación procesal en materia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, notificaciones y actuaciones que deben realizarse en el extranjero o que, provenientes de él, deban llevarse a cabo en México.
- e) Revisión de la legislación penal, a fin de que pueda sancionarse de manera directa, efectiva y con mucha mayor severidad a quienes se organicen para delinquir, o a quienes colaboren con ellos con anterioridad o posterioridad a la realización de los actos ilícitos.
- f) En la lucha contra el crimen organizado, se combatirán igualmente los delitos conexos. (* PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, p.20 y 21)

Sin embargo para poder atender estas manifestaciones contemporáneas del crimen organizado es necesario:

Profesionalizar el Ministerio Público, los peritos y la policía judicial.

Las palabras de Giovanni Falcone son:

"...sólo es posible combatir la delincuencia bajo el marco del más riguroso respeto a la Ley."⁴⁰

Por otra parte, el fenómeno del crimen organizado en la ciudad de México, cada día se va especializando y consolidando. Por ejemplo, según estadísticas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF)

1. En 1997, hasta principios de octubre fueron robados 43 mil 184 vehículos, de los cuales se recuperaron 27 mil 563
2. Diariamente se reportan 158.18 robos de autos, de los cuales 102 se realizan sin violencia
3. El robo con violencia es de 225.72 al día. La mayor incidencia es el asalto a transeúntes, con 88.84 denuncias al día
4. El robo a repartidores con 62.81

⁴⁰ Ibid, pág. 22

5. Las lesiones con un promedio de 95.38 al día
6. En cuanto a los delitos sexuales 7.63 cada 24 horas

Ello supone organizaciones criminales especializadas. A manera de ilustración, consideramos bandas delictuosas, especializadas en asaltos a bancos y que fueron desintegradas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; estas bandas son: *Los Peruanos, Zumpano, Los Negros, El Gato, El Seguro, El Dedos, 20 de Noviembre, Vaquero y Barroso*; esto fue durante 1996, a partir de 1997 se han desmembrado 11 más conocidas como *Los matarratas, Los Arias, Gallero, Nueva Atzacolco, El Negro, La Guerrero-Peralvillo, Chiquilines, Chukys, Gutiérrez Torner, Ratón y Julián*.⁴¹

Asimismo, el delito de robo de vehículos, después del narcotráfico, y lavado de dinero,⁴² es la empresa que más ganancias deja. Y así, sucesivamente, cada delito implica mayor refinación en su "modus operandi", con la finalidad de que los delincuentes salgan airosos en sus actos delictivos.

Para Mary Mc Intosh, un criminal profesional, hace del delito su principal ocupación. Asimismo, el crimen profesional es más uniforme, en el sentido de que los criminales de la misma especie están todos en el mismo bote, como gente que dedica todo su tiempo a una misma actividad y que no tiene otra cosa a que recurrir.

De hecho, la profesión de un ladrón, implica entrenamiento, la formación de un equipo, el conocimiento de lugares a robar, la adquisición de herramientas, la compra u obtención de automóviles, el transporte de los bienes robados y su venta y, a la vez, evitar el arresto.

En concreto, los delincuentes tienen que estar preparados para afrontar riesgos considerables como el empleo de la violencia y la confrontación directa con la víctima, sin embargo, toda la técnica y la planificación se destinan a reducir los riesgos.

En suma, **"...Los delincuentes necesitan ser innovadores, y cada innovación requiere su propia planificación anticipada especial, y a veces una preparación de meses."**⁴³

En otras palabras, la planificación especial anticipada es el sello distintivo de los **delitos organizados como proyectos**. En la práctica la planificación técnica anticipada es inseparable de la formación de la organización social del grupo criminal.

Otra estadística que nos permite conocer la evolución de las principales denuncias presentadas ante las agencias del Ministerio Público del Distrito Federal, entre enero y septiembre de cada año es la siguiente.

⁴¹ "La Jornada." México, D.F., 11 de noviembre de 1997

⁴² "La Jornada." México, D.F., 18 de noviembre de 1997

⁴³ Mc Intosh, Mary. La organización del crimen. Siglo XXI, México, pág. 55

	1994	1995	1996	1997
HOMICIDIO DOLOSO	1099	1204	1076	713
LESIONES DOLOSAS	15776	18753	22065	18374
ROBO VIOLENTO	34656	50989	66798	46548
ROBO NO VIOLENTO	20336	27485	31605	24794
ROBO DE AUTO	29342	56498	57132	43184
VIOLACION	1299	1289	1420	1127
SECUESTRO	52	4	41	29

En síntesis, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), considera que los delitos más recurrentes han sido el robo violento, el robo de autos, los robos sin violencia y las lesiones dolosas.

Respecto a las Delegaciones Políticas con mayores índices delictivos destacan las siguientes: Cuauhtémoc, Iztapalapa y Gustavo A. Madero.⁴⁴

Para atacar éste fenómeno delictivo, se cuenta aproximadamente con 30 000 policías preventivos y 4000 policías judiciales.⁴⁵ Seguramente se necesita más personal, pero eficiente y profesional. Una policía eficaz para el próximo milenio, creemos que se puede ir consolidando ya.

3.3 LA SEGURIDAD PRIVADA

En lo que se refiere al servicio de Seguridad Privada, hemos acudido a la "Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública", el cual en sus artículos respectivos, considera:

Artículo 52.- "Además de cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su traslado; deberán obtener autorización previa de la Secretaría de Gobernación, cuando los servicios comprendan varias entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad..."

⁴⁴ "La Jornada," México, D.F., 13 de octubre de 1997, pág. 60

⁴⁵ "Excelsior," México, D.F., 4 de mayo de 1998, p. 1, 10 y 23.

Artículo 53.- "Los servicios privados de seguridad son auxiliares a la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autoridad respectiva.

Los particulares que presten este servicio estarán impedidos para ejercer las funciones que corresponden a las autoridades de seguridad pública."

Artículo 54.- "Los particulares que se dediquen a estos servicios, así como el personal que utilicen, se regirán en lo conducente, por las normas que esta Ley y las demás aplicables establecen para las instituciones de seguridad pública; incluyendo los principios de actuación y desempeño y la obligación de aportar los datos para el registro de su personal y equipo y, en general proporcionar la información estadística y sobre la delincuencia al Sistema Nacional."

Este sería el marco legal, en el cual se desempeñan los cuerpos de seguridad privada. Ciertamente, las diferentes corporaciones de seguridad privada, tendrán que estar registradas, si son con alcances nacionales, ante la Secretaría de Gobernación y Gobiernos de los Estados donde vayan a desarrollar sus servicios. Habrá otras corporaciones de carácter local, las cuales tendrán que registrarse ante su gobierno respectivo.

En el caso de la portación de armas de fuego en el desempeño del servicio, tendrán que pasar por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, así como su Gobierno Local y Procuraduría Estatal.

Como podemos apreciar las corporaciones de Seguridad Privada, pueden tener su función a nivel local o nacional. Pueden contar con armas de fuego, animales caninos y herramientas básicas como radios-transmisores, patrullas, uniformes, etc.

A manera de ejemplo, mencionamos una de las corporaciones más antiguas en esta rama y con mayor experiencia: la Policía Auxiliar del Distrito Federal, la cual cuenta con las siguientes características.

VIGILANCIA PROFESIONAL Y ALTA SEGURIDAD EN: Comercios, oficinas, escuelas, industrias, edificios, residencias, colonias, bancos, etc.

Además: Líderes en el ramo de seguridad desde hace más de 54 años, 31, 000 policías altamente capacitados, más de 5000 usuarios satisfechos, licencia para portación de armas de fuego, vigilancia intra y extramuros, instalaciones propias, elaboración de auditorías de seguridad y asesoría para la prevención de delitos, servicio de escoltas, entre otros.

Otra de las empresas de seguridad privada a nivel nacional es:

INTER-CON, Servicios de seguridad privada, S.A. de C.V., proporciona guardias y toda clase de servicios de seguridad a:

- Industrias, empresas, comercios, colegios, unidades habitacionales, residencias, hoteles, sedes diplomáticas. Proporcionan además protección a ejecutivos con o sin transporte.

Cubre las siguientes ciudades del país: Distrito Federal, Monterrey, Ciudad Juárez, Guadalajara, Cancún, Cuernavaca, entre otras.

Otra empresa que inició cubriendo conciertos, eventos sociales y deportivos, es el LOBO, con más de 10 años de experiencia, más de 5000 eventos. Cuenta con personal masculino, femenino y

paramédico.

Asimismo, otra empresa que utiliza la tecnología de punta en seguridad es CIBERTEC, Sistemas Inteligentes de Control y Seguridad Privada, S.A., de C.V. Cuenta con los siguientes servicios:

- Edificios inteligentes
- Circuito cerrado de televisión
- Control de acceso
- Alarmas contra robo y asalto
- Detectores de metales, bombas, rayos x
- Blindajes de puertas, ventanas y autos
- Detección y extinción de incendios
- Asesoría y diseño de proyectos
- Instalación y servicio

Como podemos apreciar, existen grupos de seguridad privada que son básicos para mantener la estabilidad física y material de personas, edificios, escuelas, etc., con estas corporaciones es posible cubrir los espacios privados de las personas y que seguramente influyen en el sistema de seguridad de la ciudad.

Es así como se puede determinar el trabajo del servicio de seguridad pública y el servicio de seguridad privada. Por tanto, es necesario reconocer que, el servicio de policía preventiva y policía judicial se limita exclusivamente a la vía pública, así como la participación en la vida privada siempre y cuando sea autorizada su intervención por las autoridades correspondientes, ya sean los Ministerios Públicos, Jueces Administrativos y Jueces Penales.

3.4 PROPUESTAS: HACIA UNA DIRECCION GENERAL DE POLICIA EN LA CIUDAD DE MEXICO

Generalmente los cuerpos de policía son considerados como corruptos, arbitrarios y prepotentes; sin embargo, conforme transcurre el tiempo se van generando nuevas posibilidades de convivencia política y social, por tanto, el sistema de seguridad pública tendrá que reformarse para ser congruentes con la dinámica de cambio y no ser rebasados por la realidad social.

Si se busca el fortalecimiento de la vida democrática, es fundamental impulsar a través de nuestras capacidades, las circunstancias que nos lleven a un mismo fin: el profesionalismo de los cuerpos de policía y por ende, la seguridad, permanencia y trascendencia de la ciudadanía.

Deseamos que la razón y la crítica propositiva sean los instrumentos esenciales para asumir el compromiso de una reforma policial real.

Creemos que la reforma de las policías, considerando la propuesta política del ex-presidente Carlos Salinas de Gortari, es compromiso de todos los mexicanos. La eficiencia y profesionalización no está lejana.

El cambio es gradual y sistemático, menester es el esfuerzo de la ciudadanía, para que juntos, gobernantes y gobernados, reconstruyamos la policía que queremos y merecemos.

La actitud del ex-presidente en torno a la reforma del Estado y concretamente de la seguridad pública, lo manifestó el 1 de diciembre de 1988 al asumir la presidencia de la República Mexicana:

"La tarea primaria, básica irrenunciable de un buen gobierno es ofrecer seguridad en la vida cotidiana de las personas. A sus familias y a sus bienes. La seguridad de los mexicanos, a lo largo de toda la República, es empeño en el que no voy a transigir en los seis años que tenemos por delante. La población esta cansada de la impunidad del delito de la arrogancia de algunas autoridades, de la no observancia sistemática de la ley por muchos de nuestros conciudadanos. Con pleno respeto a su autonomía y dignidad. Estableciendo los medios para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cumpla con su responsabilidad de tribunal constitucional, prestaremos todo el auxilio al Poder Judicial de la Federación. Renovaremos las corporaciones policiales del país y reajustaremos severamente su estructura a fin de garantizar control, honestidad y eficacia. Combatiremos los delitos con rapidez y con equidad. Someteré iniciativas de reformas para elevar las penas sobre los delitos más irritantes. El pueblo exige acción enérgica. Atenderé su reclamo."

Como podemos percibir, la reforma a los cuerpos de seguridad pública, es un compromiso no sólo para esta administración, sino para las diversas administraciones que intenten ser congruentes con las demandas de la ciudadanía.

Sin embargo, lo urgente no es solamente aspirar a tener una policía judicial profesional, sino además, fortalecer a las policías encargadas de la prevención del crimen y de la aplicación de las leyes y reglamentos.

El problema de la inseguridad pública en el Distrito Federal, independientemente de los factores políticos, económicos, sociales y culturales, no radica en las policías judiciales (federal, estatal, municipal o del Distrito Federal), sino que

compromete tanto a la Policía Judicial y Policía Preventiva, precisamente porque la operatividad del crimen en la sociedad, necesita prevención e investigación.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el área de Seguridad Pública señala:

1. Empezar una estrategia de fondo para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público.
2. Administrar de manera eficaz y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos con que cuentan.
3. Una política nacional que conciba a la seguridad pública como un derecho de todo individuo y una función de servicio, y a quienes la ejerzan, como servidores de la sociedad.
4. Con las reformas constitucionales de diciembre de 1994, establecen las bases para consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública con las siguientes características: **estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor; y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios.**
5. Se promoverá la consolidación del proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos de la seguridad pública, con el objeto de establecer niveles mínimos de calidad y eficiencia.
6. Se creará el Centro Nacional de Formación Policial, que se integrará con

planteles distribuidos regionalmente para la preparación de los reclutas de los cuerpos policiales preventivos y para los mandos de alta especialización.

7. Reglamentar y utilizar cabalmente el Registro Nacional de Servicios Policiales, como instrumento para tener un mejor control y aprovechamiento de los recursos humanos y una coordinación adecuada y eficaz.
8. Para alcanzar una coordinación policial eficiente, el Sistema Nacional de Seguridad Pública estará coordinado por un Consejo Nacional, responsable de concertar y coordinar políticas y acciones entre los tres órdenes de Gobierno.
9. Así se establecerá o reforzarán convenios entre el Gobierno Federal y los de los Estados y Municipios, que prevean programas de capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de las conductas antisociales, así como modalidades de financiamiento conjunto.
10. Se procurará la homologación de normas administrativas y operativas de la actuación policial.
11. Se habrá de integrar y sistematizar la información con que cuentan las instituciones de seguridad pública y su personal, para apoyar eficientemente las estrategias de acción y la toma de decisiones.
12. Habrá de crearse un Sistema de Información Policial moderno y confiable, que puedan consultar las autoridades federales, estatales y municipales. Dicho sistema contendrá información de delinquentes, bandas, formas delictivas y tipo de armamento de las organizaciones criminales. (* PLAN NACIONAL, P.27 Y 28)

La intención de este Plan de Gobierno es buena, sin embargo, es necesario considerar la realidad del mundo policial. Se puede tener un esquema de Seguridad Pública de primer nivel, sin embargo, las circunstancias culturales, económicas, políticas y coyunturales, rompen los proyectos. Lo sugerible, es iniciar por partes, es decir, se puede empezar con reformar a la policía en el Distrito Federal, aplicando las estrategias, procedimientos, técnicas, métodos, etc., vertidos en este plan de gobierno y posteriormente trascenderlos a los Estados y Municipios.

En suma, las intenciones son buenas, se necesitan los recursos humanos, financieros y directivos suficientes para emprender esta reforma. Su aplicación es real, pero, por el momento no es posible de un plumazo, reformar toda una institución estatal, se necesitará tiempo y energía para poder lograr esta reforma.

Las palabras de José María Rico son:

“La policía es un organismo de Estado que, se encuentra constantemente en contacto directo no solamente con el crimen y los delincuentes, sino también con el público en general.”⁴⁶

Por tal razón, la función de la policía en el combate contra la delincuencia de todos los días, con sus respectivas necesidades, contradicciones y avances, debe ser contundente, es decir, auxiliarse de los actores sociales que le rodean (servidores públicos, servidores de la iniciativa privada, familias, clero, etc.) con la finalidad de que su lucha sea eficaz.

⁴⁶ Rico, José María. Policía y sociedad democrática. Alianza Universidad, Madrid, España, 1983, pág. 12

De la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su "**Propuesta para la profesionalización de la Policía Preventiva del Distrito Federal**", rescatamos las siguientes apreciaciones:

- Una reforma profunda de la policía preventiva del Distrito Federal es ya inaplazable: es necesario crear un cuerpo de policía profesional, democrático y civil a la altura de los tiempos.
- Los recursos destinados a la seguridad pública de la ciudad de México son, lo han sido hasta ahora, claramente insuficientes. **Sin un financiamiento adecuado es imposible pensar en la formación de una policía profesional.**
- Los retos que plantea nuestra ciudad, la complejidad de sus necesidades de seguridad y gobernabilidad, hacen indispensable la consolidación de una **policía civil y orientada a la prevención. "Los jefes policiacos deben pertenecer, en medida importante, al cuerpo policial y deben ser profesionales de carrera. El titular debe ser siempre persona calificada en la materia.**
- La profesionalización de cualquier cuerpo policial requiere políticas de largo plazo, que fortalezcan la institucionalidad. **La profesionalización supone la despolitización de las decisiones en materia de seguridad pública.**
(*CDHDF, p.1 y2)

Con esta aportación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, reivindicamos, nuestra posición de que con la profesionalización de las policías en el Distrito Federal, con la formulación de hacer carrera policial dentro de las instituciones y así, asumir mandos medios y superiores por el propio personal de

la institución, así como no politizando los proyectos y políticas internas de las corporaciones, será posible consolidar una reforma real a las instituciones policiales del Distrito Federal.

En este trabajo buscamos articular a las corporaciones policiacas (preventiva-judicial) con el fin de generar un ambiente laboral bien coordinado, eficiente y apegado a derecho.

No podemos continuar con las deficiencias contemporáneas de los cuerpos policiales. La seguridad y tranquilidad de los mexicanos no debe estar a merced de los cambios en la élite política. Tendrá que ser clara la actividad de la policía, sin ser afectado su trabajo por los movimientos políticos.

Una Dirección General de Policía, que unifique a la policía judicial y policía preventiva en su labor, permitirá que haya mayor control en el sistema de seguridad y justicia penal en lo que se refiere a la prevención y persecución del delito.

Seguramente el profesionalismo y preparación sistemática de los oficiales de policía, mejorarán sus condiciones laborales y, por ende, la pertenencia a la Dirección policial de acuerdo a sus capacidades y preferencias.

Las Direcciones que formarían la estructura policial de la Ciudad de México serían:

- DIRECCION DE POLICIA PREVENTIVA
- DIRECCION DE POLICIA JUDICIAL
- DIRECCION DE POLICIA ESPECIALIZADA

Las tres Direcciones tendrían un objetivo común: la prevención, control y persecución de los delitos.

Los habitantes del Distrito Federal exigen una policía a la altura de las necesidades reales de la ciudad. No puede dejarse al margen de las transformaciones del Estado mexicano, un instrumento que es fundamental para el fortalecimiento del Estado de derecho y la impartición de justicia penal.

Se sabe que los cuerpos de policía en la actualidad, se han convertido en un problema concreto para gobernados y gobernantes. Para los gobernantes la corrupción, así como las simpatías con el crimen organizado⁴⁷

Para los gobernados la incredulidad, miedo e indiferencia hacia los cuerpos de policía. Al respecto cabe considerar un análisis periodístico, el cual señala:

“De corruptos y delinquentes con placa no se les baja. Represores, lacras...”⁴⁸

En suma:

- Es sabido que ya no es posible vivir tranquilamente en el Distrito Federal, precisamente porque la delincuencia ha crecido permanentemente y por tanto, las organizaciones criminales atentan contra las personas y sus bienes.
- El trabajo policial de prevención, investigación y persecución, es necesario fortalecerlo e incrementarlo con la finalidad de tener mayor control sobre los diversos comportamientos delictivos que afectan la seguridad y bienes de las personas. Por ende, la reestructuración de

⁴⁷ Carpizo Mogregor, Jorge. Informe de las actividades y acciones concretas realizadas por la PGR. 4 de enero al 4 de julio de 1993. PGR, México, 1993

⁴⁸ Revista “Epoca.” México, D.F., 22 de febrero de 1993, pág. 6-9

ambas policías: Judicial y Preventiva es necesaria para lograr mejores resultados en beneficio de los habitantes del Distrito Federal.

- Es necesario aplicar un Código de Ética profesional en los cuerpos de policía para que exista un lenguaje y comportamiento común.
- Es importante que los aspirantes a policías de la Ciudad de México, tengan una **formación básica común** para posteriormente especializarse en el área que les interese; esto con el fin de que haya una iniciativa de superación y lograr más satisfacciones en el trabajo policial.
- Se aceptarían ciudadanos con capacidad bio-psico-social óptima para el buen desempeño de la labor policial. Precisamente porque el ser oficial de policía no es un compromiso fácil, es necesario para ello, la responsabilidad, estabilidad emocional y social con el fin de mantener la ecuanimidad en el servicio.
- Con la unificación de ambas corporaciones en una Dirección General de Policía, será posible, hacer uso de personas más capacitadas, utilizar la ciencia y tecnología de vanguardia e ir descartando a los oficiales que no sean congruentes con su trabajo con la finalidad de acertar en la lucha contra los criminales y rescatar la dignidad policial así como la seguridad pública.

En suma:

Con una Dirección General de Policía en la ciudad de México, será posible concretizar y hacer más eficaz la Prevención, Investigación y Persecución de la organización criminal.

Es decir, se buscaría consolidar estas tres premisas en un frente común que sería la Dirección General de Policía del Distrito Federal.

Con esto, se lograría ejercer las funciones básicas de policía, destacando:

1. Que las investigaciones policiales se lleven a cabo con base en la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez
2. Que los oficiales de policía apliquen la ciencia y tecnología a su disposición
3. Ejecutar las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión, reaprehensión,

cateo y arresto que emitan los órganos jurisdiccionales y apoyar al Ministerio Público en el cumplimiento de las órdenes y diligencias que éste asigne

4. Llevar a cabo, las investigaciones de hechos delictivos de especial importancia o gravedad.
5. Poner inmediatamente a disposición de la autoridad jurisdiccional a las personas aprehendidas en los casos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las que deban ser presentadas por orden de comparecencia.
6. Establecer el enlace y la coordinación con las autoridades de la Policía Judicial Federal y con la Policía Judicial de las demás entidades federativas de la República, así como lograr una comunicación directa y eficaz con aquéllas para la mejor procuración de justicia.
7. Operar una base de datos para el adecuado control de las investigaciones realizadas, registro de bienes recuperados, pruebas recabadas y custodia de objetos.
8. Planear, coordinar y dirigir la operatividad de la prevención para la lucha y control del mundo criminal así como, atender situaciones de emergencia o gravedad.

Con estas actividades se puede cubrir la seguridad pública del Distrito Federal. Las acciones concretas de la DIRECCION GENERAL DE POLICIA DEL DISTRITO FEDERAL serian las antes mencionadas.

Asimismo, las funciones de las tres Direcciones de Policía, serían:

- A. DIRECCION DE POLICIA PREVENTIVA.- Prevención del crimen. Sancionar por infracciones de reglamentos gubernativos. Sancionar por infracciones de reglamentos de policía. Aplicar la prisión preventiva. Efectuar patrullajes en las Delegaciones Políticas.
- B. DIRECCION DE POLICIA JUDICIAL.- Ejecutar las órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión, reaprehensión, cateo y arresto que emitan los órganos jurisdiccionales y apoyar al Ministerio Público en el cumplimiento de las órdenes y diligencias que éste le asigne, además, efectuar patrullajes en las Delegaciones correspondientes.
- C. DIRECCION DE POLICIA ESPECIALIZADA.- Esta policía estaría al servicio de las Subprocuradurías A, B y C, además de las Delegaciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que así lo requieran.

DE LAS DELEGACIONES

1. La Procuraduría contará con Delegaciones que tendrán el carácter de órganos desconcentrados por territorio, con autonomía técnica y operativa, cuyos titulares estarán subordinados jerárquicamente al Procurador.
2. Las Delegaciones tendrán atribuciones en materia de averiguaciones previas, policía judicial, servicios periciales, reserva de la averiguación previa, consignaciones y control de procesos penales, derechos humanos, servicios a la comunidad, atención a víctimas de delito, prevención del delito, seguridad pública, política y estadística criminal y servicios administrativos, en los términos que determine el Procurador.

Asimismo, instruirá a los Agentes de la Policía Judicial que les estén adscritos, sobre las acciones que les ordene el Ministerio Público para la debida investigación de los delitos y, en su caso, para acreditar la probable responsabilidad del indiciado.⁴⁹

El marco jurídico, en el cual se basaría su actuación legal es:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículos 16, 21 y 122)
- b) Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
- c) Marco Jurídico de la Estructura Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Es importante destacar la demarcación de las Delegaciones político-jurídicas del Distrito Federal, precisamente porque a través de ellas, se da la posibilidad de tener mayor control de las manifestaciones delictivas y, por ende, atender en el lugar de los hechos la violación a la paz social llámese acto delictuoso o falta de policía.

⁴⁹ Marco Jurídico de la Estructura Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *ibid*, pág. 8

3.5 INSTITUTO DE FORMACION POLICIAL DEL DISTRITO FEDERAL

En lo que se refiere a la formación policial, consideramos que debe existir una formación básica común para las tres divisiones de policía con la finalidad de que se conozca el soporte jurídico, social y político del servicio de policía. Posteriormente, se haría la especialización correspondiente para concretizar las acciones laborales de prevención, persecución e investigación del servicio de seguridad pública.

Por tanto, estamos de acuerdo con la creación de un Instituto de Formación Policial del Distrito Federal. En este Instituto, convivirían y se formarían académicamente los tres niveles de policía que hemos considerado, además se fortalecería lo que en términos policiales se conoce como "espíritu de cuerpo", lo cual significa la concientización de el compañerismo laboral, así como el interés de superación personal y de grupo.

Los REQUISITOS para ingresar al Instituto de Formación Policial, serían:

- a) Ser mexicano
- b) Menor de 35 años
- c) Estar en excelente condición física y mental
- d) Poseer licencia de manejo
- e) No tener antecedentes penales
- f) Haber cumplido con el servicio militar
- g) Estatura mínima hombres y mujeres 1.60 m.
- h) Estudios
 - POLICIA PREVENTIVA.- Secundaria
 - POLICIA JUDICIAL.- Bachillerato, Preparatoria, Vocacional, etc.
 - POLICIA ESPECIALIZADA.- Licenciatura

En este Instituto de Formación Policial, se impartiría para las tres policías, la siguiente formación básica durante 12 meses y, posteriormente de acuerdo a su interés de especialización policial 6 meses:

- MODULO JURIDICO.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley General de Seguridad Pública del Distrito Federal. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal. Amparo en Materia Penal. Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos y Derechos Humanos.

- MODULO POLICIAL.- Vigilancia policial y sus técnicas. Armamento y Tiro, Radio Comunicación, Computación. Patrullajes pie a tierra y en Automotores
- MODULO CRIMINAL.- Primeros Auxilios. Criminalística. Criminología y Fisiología Humana.
- MODULO ACONDICIONAMIENTO FISICO.- Disciplina, Defensa Personal y Acondicionamiento Físico.
- MODULO COMPORTAMIENTO HUMANO.- Psicología General, Psicología Policial, Psicología Criminal y Etica Policial.
- MODULO LENGUAS EXTRANJERAS.- Inglés

Posteriormente a la formación básica común, vendrían 6 meses para especializarse en su división policial.

1. POLICIA PREVENTIVA.- Geografía urbana, Seguridad Pública, Relaciones Humanas, Primeros Auxilios, Patrullajes pie a tierra y en automotores, Psicología Criminal, Acondicionamiento Físico, Defensa Personal, Armamento y Tiro, Visitas a Reclusorios, Derechos Humanos, Técnicas de sometimiento, Redacción Policial, Seguridad a Funcionarios
2. POLICIA JUDICIAL.- Averiguación Previa, Delitos Penales, Amparo en Materia Penal, Geografía Urbana, Relaciones Humanas, Primeros Auxilios, Patrullajes, Psicología Criminal, Acondicionamiento Físico, Armamento y Tiro, Visitas a Reclusorios, Derechos Humanos, Técnicas de Apreensión, Defensa Personal, Técnicas de sometimiento, Redacción Policial,.
3. POLICIA ESPECIALIZADA.- Averiguación Previa, Amparo en Materia Penal, Psicología Criminal, Acondicionamiento Físico, Armamento y Tiro, Defensa Personal, Técnicas de Sometimiento y Apreensión, Técnicas de Investigación y Vigilancia Policial, Técnicas de Interrogatorio Policial Científico. La especialización serían en:
 - Investigación de Delitos Contra la Seguridad de las Personas, las Instituciones y la Administración de Justicia
 - Investigación de Delitos Patrimoniales No Violentos
 - Investigación de Homicidios
 - Investigación de Robo a Bancos y de Delincuencia Organizada
 - Investigación de Robo a Negocios y Prestadores de Servicios
 - Investigación de Robo a Transporte
 - Investigación de Robo de Vehículos
 - Investigación de Delitos Contra el Honor, Responsabilidad Profesional y

Relacionados con Servidores Públicos

- Investigación de Delitos Patrimoniales No Violentos Relacionados con Instituciones del Sistema Financiero
- Investigación de Delitos Sexuales
- Investigación de Asuntos de Menores e Incapaces
- Investigación de Asuntos Familiares

Con esta **especialización policial**, se atacaría con mayor eficacia al crimen organizado, precisamente porque, como hemos señalado, cada día las bandas criminales se especializan con mayor énfasis en sus respectivas áreas delictivas, por ejemplo, asalto a bancos, asaltos a transportes de carga y pasajeros, etc.

En cuanto a las promociones internas de cada división policial, debe considerarse la formación académica, la preparación policial (cursos, especializaciones, comisiones, etc.), así como las acciones policiales en beneficio de la sociedad.

Asimismo se propone, la disminución del número de grados jerárquicos en cada división policial y no como los actuales de la policía preventiva que son: Policía tercero, policía segundo, policía primero, suboficial, segundo oficial, primer oficial, subinspector, segundo inspector, primer inspector, segundo superintendente, primer super intendente y super intendente general; por su parte la policía judicial, está formada jerárquicamente por, jefe de unidad, jefe de sección, jefe de grupo y comandante.

Lo anterior con la finalidad de que sea reconocida la función y responsabilidad específica de cada agente de acuerdo con su grado policial y así mismo, los oficiales de policía, tengan presente cada uno de los grados inmediatos a los que pueden aspirar para así mejorar su nivel de vida y trabajo.

Por lo tanto, los grados que se proponen para las tres divisiones de policía, son los siguientes:

POLICIA "A" *	POLICIA "B"*	POLICIA "C"*	JEFE DE GRUPO*	SEGUNDO COMANDANTE*	PRIMER COMANDANTE
------------------	-----------------	-----------------	----------------	------------------------	----------------------

Con estas propuestas policiales, será posible:

1. Tener mayor control en la formación básica de policía y su respectivas especializaciones en un ambiente de compañerismo, disciplina, lealtad y responsabilidad como servidores públicos.
2. Sistemáticamente ir perfeccionando el trabajo policial; así como lograr un impacto diferente como corporación ante la sociedad.
3. Fortalecer el sistema de carrera policial, en el entendido de que a mayor jerarquía, niveles de estudios, especialización policial y desempeño eficaz ante la delincuencia, los ingresos monetarios serán de mayor consideración y, por ende, estímulo, para que los oficiales de policía, a través, de la superación personal y laboral, arriben a mejores condiciones de vida.
4. Con una Dirección General de Policía, es posible coordinar las estrategias, tácticas, procedimientos y técnicas para mantener la seguridad y orden el en Distrito Federal. Haciendo uso de personal especializado y preparado, de acuerdo a la violación de la legalidad. Es decir, se puede atender un brote delictivo en una colonia conflictiva como "Jalalpa" en la Delegación Política

de Alvaro Obregón, en primera instancia se mandaría personal de la policía preventiva, posteriormente si se tipifica algún delito, poner a los responsables a disposición del agente del Ministerio Público para continuar con el proceso legal. En caso de que se gire una orden de investigación de los hechos delictuosos, acudiría la policía especializada al lugar del delito. En consecuencia si se tipificara el delito plenamente, se pondría la averiguación previa a disposición del Tribunal Superior de Justicia para que éste considerara el hecho delictuoso y, en caso de que se gire una orden de aprehensión en contra de los presuntos responsables, acudiría a este llamado la policía judicial.

5. Cabe destacar que, para toda manifestación delictiva, habría una respuesta policial apegada a derecho y respetando las garantías individuales. Con esta reforma, es posible hacer más eficiente el servicio de policía y, por ende, mayor control de la delincuencia. El ejercicio de la acción penal, quedaría a disposición de las autoridades correspondientes. La policía, simplemente cumpliría con su compromiso constitucional y reglamentario para mantener la capital mexicana en condiciones de convivencia humana.
6. En cuanto a la presencia militar en los cuerpos de seguridad pública, habría la opción de aceptarlos, siempre y cuando cumplan con la formación básica de un oficial de policía.
7. Es necesario no politizar la organización y trabajo policial, en el entendido de que la policía, independientemente de las circunstancias políticas, debe mantener la seguridad pública y el Estado de derecho en el Distrito Federal. Además, no se vale que en cada administración se derrumbe las acciones concretas eficientes que se vayan logrando. La dirección de la policía de la capital mexicana, no es una bomba de tiempo. Simplemente, para lograr buenos resultados, se necesita que los altos mandos, sean oficiales de policía de carrera, no improvisaciones ni mucho menos compadrazgos. Se sabe que el trabajo policial es una tarea difícil y delicada, pero con personal capacitado profesionalmente se puede salir adelante.

Con estas observaciones damos por concluida esta investigación, manifestando que la Dirección General de una Policía en el Distrito Federal, es posible porque existen las bases jurídicas, políticas, humanas y laborales para llevarla a cabo. Con la profesionalización de la carrera y el trabajo policial, el respeto a su organización, los recursos suficientes, y la no politización del servicio, es posible lograr estructurar una nueva policía en la capital mexicana y así, superar a las organizaciones criminales del próximo milenio.

CONCLUSIONES

El Estado aparece como un elemento de dominación clasista, de creación de interdependencias, de solidaridades y de integraciones de clases, grupos e individuos en un orden social unificado y estable, busca su autoafirmación permanente como institución. El Estado surge y opera en un ámbito espacial delimitado, dentro de un territorio. La pertenencia de los individuos y grupos al sistema político se define por el nacimiento o la residencia. El Estado es intransigente en materia de soberanía territorial y organiza el espacio político de manera que ello corresponda a la jerarquía de su poder y de su autoridad, y asegure la ejecución de sus decisiones en el conjunto del país sometido a su jurisdicción. En el Estado se refuerzan la jerarquía y la integración de elementos subordinados unos a los otros, las relaciones de mando y obediencia se formalizan.

El Estado presupone la separación entre gobernantes y gobernados. Se configura como aparato de acción política y de gestión administrativa. El aparato identificado con quienes lo encarnan y lo controlan, actúa en el sentido de la conservación y extensión del poder político como poder de arbitraje y de decisión. El Estado pretende la autonomía, la supremacía y la capacidad totalizadora o de inclusión total.

El Estado se presenta como causa y resultante de la acción de un orden político militar, referido a la constitución de un conjunto de instituciones que regulan la adquisición, el ejercicio y la distribución del poder, y el monopolio y organización de la **violencia legítima**. La aceptación del poder estatal y de su función institucionalizadora no se produce de modo natural ni mecánico. Implica y exige crear y mantener permanentemente una legitimidad, un consenso y una legalidad.

Los gobernados aceptan en parte la sacralización y la supremacía del Estado y del sistema que aquél expresa e impone, como premisas y **garantías del orden, la seguridad**, la permanencia y la convivencia civilizada. Los súbditos y dominados, esperan del Estado o le exigen cierta reciprocidad de responsabilidades y obligaciones, a cambio de su sometimiento.

La legitimidad es el proceso y el resultado de la identificación de un orden sociopolítico afirmado como ideal de la comunidad y del Estado, y el gobierno que rige a la primera y encarna a la segunda.

El Estado es abstracto, el gobierno es concreto. El consenso es el acuerdo general de los grupos e individuos constituyentes de una sociedad sobre la legitimidad de una forma de Estado o de un gobierno determinado. Instituciones, legitimidad y consenso, a la vez presuponen, exigen y generan una legalidad: un Derecho.

Internamente el Estado reviste la forma de un complejo axiológico-normativo compuesto por las normas e instituciones del orden jurídico en su conjunto (Estado-organización). Externamente, ello implica y se manifiesta en la monopolización legalizada de los instrumentos de poder y de las decisiones, y por lo tanto, la capacidad para actuar como **fuerza de represión** jurídicamente convalidada.

El desorden es una amenaza de desintegración de la sociedad, pero da a ésta su complejidad, su diversidad, flexibilidad, capacidad de reorganización permanente. El Estado sólo admite las modificaciones que aseguran el mantenimiento del orden del cual es guardián. El desorden producido y encarnado por grupos e individuos es absorbido sin cesar por el Estado, a través de la organización.

Mediante la coacción social, el Estado se propone y logra, crear y conservar su monopolio permanente y legalizado de la **violencia**, que es así institucionalizada, oficializada y organizada.

El Problema de la seguridad pública en el Distrito Federal, a puesto en claro la mecánica de vida en

la ciudad, es decir, ha demostrado con hechos, las deficiencias, incongruencias y falta de táctica política, económica y social para poder garantizar lo importante en una sociedad política: las libertades públicas y las garantías individuales. Por tanto, la clase política gobernante de la capital mexicana, a recurrido a los elementos de coacción, represión, violencia, la "fuerza material y desnuda" para garantizar su estadia y disimular la falta de decisión y talento político en el poder. (Recuérdese la violencia desatada hacia un grupo de profesores en la administración policial de David Garay Maldonado y, por ende, motivo de su renuncia, además del conflicto terminado en homicidio en la colonia Buenos Aires del Distrito Federal). Sin embargo, la decisión de los ciudadanos para dar un cambio político a este ambiente de convivencia humana, da la opción de mejorar los niveles de relaciones humanas. Es decir, con el arribo al poder político de Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las expectativas de gobernabilidad, se tornan difíciles, sin embargo, su legitimidad, le da poder real para tomar decisiones en beneficio de la capital. Un poder real que le da capacidad de acción fundada en la violencia virtual, desencadenable en cualquier momento para coaccionar, influir y dirigir a otros, a fin de tomar e imponer decisiones. Una de esas decisiones políticas, tiene que ser la reforma a los cuerpos de seguridad pública y, por ende, la profesionalización de la policía, para así responder a la voluntad popular de los capitalinos.

Hemos demostrado que la Policía es un órgano del Estado al servicio de la ciudadanía, pero que su actuación depende de la clase política en el poder. Por tanto, cuando la clase gobernante no es legítima, difícilmente la policía es congruente con la línea jurídica que marca su desempeño laboral. De ahí, se manifiesta el poco interés por incrementar los niveles de bienestar de los oficiales de policía y, por ende, el incremento de corrupción, las alianzas con el crimen organizado, las no puestas a disposición de las autoridades correspondientes de los presuntos delincuentes y, en suma, la falta de profesionalismo en las policías. Las policías destacadas en un gobierno ilegítimo, se les considera como una fuerza empleada abierta o encubierta por los gobernantes para establecer y mantener su autoridad, como lo diría Marcos Kaplan. Mientras que una policía emanada de un gobierno legítimo, tiene todo el poder moral, para responder a un gobierno que ha sido puesto por la voluntad de los ciudadanos. Tiene que ser leal, responsable y eficiente, a cambio de ello, se tienen que mejorar sus condiciones de vida personal y laboral para así generar un ambiente de gobernabilidad y garantizar la seguridad pública.

Para poder lograr eficiencia en el servicio de policía, es necesario contar con personas expertas y profesionales en el ramo de la seguridad pública. No improvisar ni poner a personas como titulares de las corporaciones que carecen del conocimiento de policía. Los hechos históricos demuestran que personal ajeno al conocimiento policial, a vulnerado el servicio de policía, hace mal uso de ese poder real o simplemente trata de llevar el puesto sin influir en la toma de decisiones y responsabilidades acordes con el trabajo.

Nuestra propuesta en esta investigación es crear una Dirección General de Policía del Distrito Federal con la finalidad de que haya una sola dirección que tenga la capacidad de responder en forma inmediata y coordinada a las necesidades de seguridad pública de la capital mexicana. Esta Dirección General de Policía, estaría a la vez formada por tres Direcciones de policía preventiva, judicial y especializada con la finalidad de hacer más concreto el trabajo policial. Las funciones de estas direcciones serían la de prevenir, aprehender y perseguir los hechos delictuosos y a sus autores materiales e intelectuales. Creemos que si hay avances efectivos en esta propuesta de reforma policial, se podría trascender este esquema laboral al ámbito nacional.

La formación policial se haría en el transcurso de 18 meses, de los cuales 12 serían para una formación básica común para las tres divisiones de policía y los 6 meses restantes, estarían utilizados para profundizar en su especialización. Esta formación policial, sería en un Instituto de Formación Policial del Distrito Federal, donde los requisitos básicos para ingresar a cualquiera de las tres direcciones de policía serían: gozar de excelente salud física y mental, no tener antecedentes penales.

Para ingresar como policía preventivo, tener estudios de secundaria, para policía judicial de preparatoria o equivalente y para policía especializada estudios de licenciatura, entre otros requisitos.

Con esta reforma, se puede atender con mayor eficacia al crimen organizado, mantener el Estado de derecho y la convivencia civilizada entre los capitalinos. Asimismo, la policía preventiva se encargaría de atender las faltas administrativas y de policía, así como poner a disposición del agente del Ministerio Público a las personas que se encuentren cometiendo delitos en flagrancia. Por su parte la policía judicial, se encargaría de cumplir las ordenes de aprehensión, reaprehensión, arresto, compareencias, así como las ordenes archivadas o no cumplidas giradas por los jueces penales. Por su parte la policía especializada, se encargaría directamente de la investigación de los hechos delictuosos así como de enfrentar a las bandas organizadas de delincuentes y, así, arribar al año 2000 con una ciudad más segura.

En suma, con la creación de la Dirección General de Policía del Distrito Federal, se lograría superar dos problemas básicos, la inseguridad pública a través de una mayor coordinación y especialización entre policía judicial y policía preventiva y, por otra parte, la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, por medio del Instituto de Formación Policial del Distrito Federal. Con esto, se atiende la inseguridad pública y se avanza en la profesionalización y especialización de la policía en el Distrito Federal.

Con una policía profesional y bien pagada, no habrá espacio para deficiencias en el sistema de seguridad pública y, por tanto, mayor eficacia en la lucha contra las bandas criminales. Policía Administrativa, Policía Judicial y Policía Especializada en un frente común, para prevenir, perseguir y atacar los brotes delictivos, dentro de un marco de legalidad y legitimidad política del gobierno en función.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michel. En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. Siglo XXI, México, 1990.
2. Carrillo Prieto, Ignacio. González Ruiz, Samuel y Mendieta Jiménez, Sergio. Hacia la profesionalización de la policía judicial federal mexicana. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1992.
3. Foucault, Michel. Microfísica del poder. Las Ediciones de la Piqueta. España, 1980.
4. ----- . Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión. Siglo XXI, México, 1991.
5. García Ramírez, Sergio. Narcotráfico. Un punto de vista mexicano. Porrúa, México, 1989.
6. Gibons, Don C. Delincuentes juveniles y criminales. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
7. Gilston, David, H. Manual práctico del policía. Limusa, México, 1986.
8. González Ruiz, Samuel. López Portillo, Ernesto V. y Yañez, José Arturo. Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
9. Habermas, Jürgen. Identidades nacionales y postnacionales. Tecnos, España, 1989.
10. ----- . Ciencia y técnica como ideología. Tecnos, España, 1989.
11. ----- . El discurso filosófico de la modernidad. Taurus, España, 1983.
12. Herrendorf, Daniel E. El poder de policía en un sistema de derechos humanos. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1990.
13. Instituto Nacional de Ciencias Penales. La lucha contra el crimen organizado. La experiencia de Giovanni Falcone (Memoria) México, 1992.
14. Iñigo, Alejandro. Bitácora de un policía 1500-1982. Departamento del Distrito Federal, México, 1985.
15. Kaplan, Marcos. Aspectos sociopolíticos del narcotráfico. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1990.
16. ----- . Estado y sociedad. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.
17. Klare, Michael. Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80' El arte de la guerra de baja intensidad. Grijalvo, México, 1990.
18. Marchiori, Hilda. Psicología criminal. Porrúa, México, 1985.

19. Medina, A. y Mejía, J. El control en la implantación de la política pública. Plaza y Valdes, México, 1993.
20. Mc. Intosh, Mary. La organización del crimen. Siglo XXI, México, 1981.
21. Nacif Mina, Jorge. La policía en la historia de la ciudad de México. Desarrollo Social Sociocultur. Departamento del Distrito Federal, México, 1986.
22. Pavón Vasconcelos, Francisco. La causalidad en el delito. Porrúa, México, 1983.
23. Pinatel, Jean. La sociedad criminógena. Aguilar, España. 1979.
24. Pitch, Tamar. Teoría de la desviación social. Nueva Imágen, 1980.
25. Procuraduría General de la República. Código de ética profesional para los agentes federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial. México, 1983.
26. Rico, José María. Policía y sociedad democrática. Alianza Universidad, España, 1983.
27. ----- . Crimen y justicia en América Latina. Siglo XXI, México, 1981.
28. Settala, Ludovico. La razón de Estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
29. Solís Quiroga, Héctor. Sociología criminal. Porrúa, México, 1985.
30. Szabò, Denis. Criminología y política en materia criminal. Siglo XXI, México, 1985.
31. Vanderwood, Paul J. Los rurales mexicanos. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.