



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ANÁLISIS DE LOS PLANES Y PROGRAMAS SOBRE
SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL 1994-1998**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESPECIALIDAD EN: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A ,
MIGUEL VALENCIA CORTES



DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE

281656

MEXICO, D. F.

JULIO DE 2000



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 la señora María Paz Cortés Rojas

Mi madre

Por la comprensión y apoyo que me ha brindado

A lo largo de la vida.

¡¡ Esto es por usted !!

A mis hermanas

Por las enseñanzas que me han transmitido.

A mis amigos y amigas

Por su ejemplo, consejos y paciencia.

A la UUNN

Por la formación y experiencia

Que me heredaron.

Para ti...

Por permitirme llegar a este momento

Y saber que estás conmigo.

Deseo manifestar mi agradecimiento, por su colaboración, a los profesores:

Yolanda Ávila Pacheco

Mauricio Herrera Trejo

Juan Rosales Niñez

Humberto Said Nacif Abrah

Por sus comentarios y sugerencias que ayudaron al enriquecimiento de este trabajo. De manera particular al profesor Miguel Ángel Márquez Zárate, por su dirección siempre valiosa, que contribuyó a la realización y término de esta tesis.

Mi reconocimiento especial a la Lic. Laura Patricia Hernández Ruiz, por su invaluable confianza y a la Lic. Wendy Meraz Cruz por sus valiosas aportaciones a la elaboración de esta investigación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
	Pag.
CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL	1
1.1 Estado	1
1.2 Nación	4
1.3 Gobierno y Administración Pública.....	5
1.4 Seguridad Pública	12
1.4.1 Policía	14
1.4.2 Policía Administrativa	16
1.4.3 La Seguridad como Servicio Público	17
 CAPITULO 2. MARCO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL	
2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	21
2.1.1 Concepto	22
2.1.2 Artículos Constitucionales sobre Seguridad Pública	25
2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	30
2.3 Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación	32
2.4 Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana	33
2.5 Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	33
2.6 Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal	35
2.7 Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal	38
2.8 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	38

**CAPITULO 3. PROBLEMÁTICA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA
A PARTIR DE 1994 EN EL D.F.**

3.1	Antecedentes y Causas de la Inseguridad Pública	41
3.1.1	Causas Sociológicas	45
3.1.2	Aspecto Político	48
3.1.3	Aspecto Económico	50
3.1.4	Aspecto Jurídico.....	51
3.2	Situación actual de la Seguridad Pública	53
3.2.1	La Seguridad Privada en el Distrito Federal	61

**CAPITULO 4. PLANES Y PROGRAMAS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA
EN EL DISTRITO FEDERAL**

4.1	Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	63
4.1.1	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo sobre Seguridad Pública	64
4.1.2	Estrategias y Líneas de Acción del Plan Nacional de Desarrollo sobre Seguridad Pública	66
4.1.2.1	Lucha Contra el Crimen Organizado	67
4.1.2.2	Procuración de Justicia	67
4.1.2.3	Rendición de Cuentas en el Servicio Público	68
4.1.2.4	Impartición de Justicia	68
4.1.2.5	Derechos Humanos	69
4.1.2.6	Justicia para los Pueblos Indígenas	70
4.2	Programa de Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000.....	70
4.2.1	Objetivos	71
4.2.2	Líneas de Acción	71

4.3 Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000	71
4.3.1 Objetivos del Programa de Seguridad Pública	72
4.3.2 Líneas de Estrategia	73
4.3.3 Líneas de Acción	74
4.4 Acciones y Resultados del Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal	
Durante los Años 1995-1998	75
4.4.1 Acciones sobre Seguridad Pública durante el año 1995	76
4.4.1.1 Resultados en 1995.....	78
4.4.2 Acciones sobre Seguridad Pública durante el año 1996	79
4.4.2.1 Resultados en 1996	80
4.4.3 Acciones de Seguridad Pública durante el año 1997	81
4.4.3.1 Resultados en 1997	82
4.4.4 Acciones de Seguridad Pública durante el año 1998	83
4.4.4.1 Resultados en 1998	84
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	85
BIBLIOGRAFÍA	92
HEMEROGRAFÍA.....	94

INTRODUCCION

a) Consideraciones Generales

La seguridad pública ha sido en la historia de todos los países uno de los pilares fundamentales que dan estabilidad a los Estados y confianza a la población. Por esto, el anhelo de seguridad es tan antiguo como el hombre mismo. Es la razón para el origen del Estado: así lo señalaba *Hobbes* al indicar en su *Leviatán* cómo el hombre por temor a perder la vida, la libertad o la propiedad decidió, con el concurso de otros, ceder sus derechos naturales a un soberano para que los protegiera de los riesgos y asechanzas a los que estaba expuesto; por lo tanto si este principio de seguridad no se cumple, se generan nuevamente una serie de conflictos de gran magnitud, poniendo en riesgo el desarrollo económico, político y social de cualquier comunidad.

En México, a partir de la Revolución de 1910, se inicia la consolidación del Estado mexicano, dando paso a la conformación de instituciones, por lo que en un plano formal se sustentó como un Estado de Derecho en el cual se debería poner mayor énfasis en las garantías individuales de los ciudadanos, una de esas garantías es precisamente el derecho a la seguridad pública.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, las actividades para atender el servicio de seguridad pública se distribuyeron entre los diferentes niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, a efecto de mejorar la impartición de justicia conforme a los ordenamientos jurídicos de la materia, sin embargo, en la actualidad, se observa que la legislación respecto al tema, ya no es acorde con la realidad social, política y económica del país, sobre todo en la Ciudad de México en donde la seguridad pública ha sido rebasada por los fenómenos sociales y por la propia dinámica de la sociedad.

En el presente uno de los problemas más graves en la Ciudad de México, es sin duda el de la falta seguridad pública; día con día observamos actos violentos de toda índole, hasta se puede decir que la delincuencia ha alcanzado niveles de violencia extrema, al mismo tiempo se ha convertido en un fenómeno cotidiano. En algún momento hemos llegado a ser las víctimas ya sea en nuestro patrimonio, física o moralmente. Algunas estadísticas muestran claramente el aumento en los índices delictivos, por ejemplo: en 1995, se cometieron 598 delitos diarios en el Distrito Federal. En promedio, en 1996 esta cifra creció a 679 delitos diarios. En tanto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, estimó en 18% el crecimiento anual de la violencia en la Ciudad de México, además a esta cifra hay que agregar la enorme cantidad de delitos que no son denunciados y que por lo tanto no forman parte de la estadística oficial.

Ante la complejidad de la situación es indispensable analizar el problema de la inseguridad pública en todo el país, pero en particular en la Ciudad de México, puesto que se trata de una gran urbe que en los últimos años ha crecido en todos sus problemas, desde el desempleo, medio ambiente, educación etc., se trata de un lugar de enormes contrastes y graves rezagos: por ejemplo, de acuerdo a algunas estadísticas, en el Distrito Federal viven 18 de cada 100 mexicanos, este dato indica que existe una sobrepoblación que genera mayor incidencia delictiva, según informes del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990, se muestra que en el área metropolitana se asienta el 18.5% de la población del país, este porcentaje representa 15,047,685 habitantes de los cuales el 54% radica en el D.F. y el resto en los municipios conurbados.

Otro aspecto interesante a tratar es la falta de visión de las autoridades para erradicar el problema de la delincuencia. En muchas ocasiones se han tomado medidas desesperadas, como la militarización de los cuerpos de seguridad, ésto sin duda resulta desgastante y poco práctico porque el problema no surgió repentinamente por lo tanto habría que diseñar programas integrales de mediano y largo plazo en donde se tomen en cuenta los niveles educativos, económicos, sociales y culturales, tanto de la población, como de quien integra la policía.

El deterioro económico causado por la supuesta modernización neoliberal desarrollada, ha sido otro factor que ha influido en los acontecimientos de forma negativa, porque ha provocado desempleo, salarios bajos y un desvanecimiento de las expectativas sociales, a ésto hay que sumarle la ya mencionada sobrepoblación, sin embargo, la seguridad pública es uno de los pilares del Estado y por lo tanto su atención no debe postergarse porque se atentaría contra la propia estabilidad y la credibilidad del gobierno y sobre todo se atentaría contra la tranquilidad de la sociedad.

El incremento de los niveles delictivos que padecemos los habitantes del Distrito Federal constituye una de las principales preocupaciones; la pérdida de la vida de un ser querido, la afectación a la integridad personal, el obrero que pierde el producto de su trabajo, el empresario que altera el curso normal de su negocio por un robo o un secuestro. Estas situaciones requieren de soluciones efectivas y oportunas en las que participen todos los sectores de la vida social.

Tomando en consideración esta problemática, la presente investigación tiene como finalidad mostrar que es debido a que no se cumple con una buena administración en las actividades de combate a la delincuencia en donde reside gran parte del problema. De tal manera que la planeación, la organización, la integración, la dirección, la ejecución y la evaluación de los programas no se han cumplido eficientemente, han pasado a formar parte de un círculo vicioso en el que pareciera no haber solución. Además se pretende establecer que la inseguridad pública es un reflejo cabal de la situación de la sociedad, es decir, está en un periodo prolongado de crisis debido a los muchos años de desatención.

Por lo tanto, no se puede negar que a la fecha se haya trabajado, aunque no con la profundidad y amplitud que los acontecimientos exigen. Es claro que la seguridad pública constituye una condición indispensable para el progreso y la prosperidad de la comunidad. Todos los habitantes de la ciudad necesitamos condiciones aceptables de seguridad para desarrollar las diferentes actividades que emprendemos cada día, por lo tanto, la seguridad pública es parte esencial del desarrollo social.

b) Contenido

La presente investigación está dividida en cuatro capítulos; en el capítulo primero se analiza de manera general, conceptos fundamentales tales como Estado, nación, gobierno, seguridad pública, policía; y en este capítulo también se hace la diferencia entre la policía administrativa y la policía judicial, así mismo se realiza un análisis de la seguridad, vista como un servicio público. Hay que comprender que el marco conceptual permite ubicar el tema en nuestra realidad, evitando caer en confusiones provocadas por una falta de definición en razón de pluralidad de conceptos e ideas.

En el segundo capítulo se trata el tema de la normatividad de la seguridad pública en la Ciudad de México, haciendo énfasis en las características que un Estado de Derecho debe guardar, es decir, el principio de legalidad compuesto por leyes fijas y conocidas, por ejemplo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y específicamente los artículos que versan sobre seguridad pública; continuando con ese orden también se analiza la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la finalidad de distinguir cuales son las actividades que le corresponden al Distrito Federal en cuestiones administrativas. En cuanto al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se puede observar que existe una relación muy estrecha, porque se determinan las formas de coordinar las acciones de Seguridad Nacional.

En este segundo apartado se trata de establecer que para la coexistencia de las libertades, éstas tienen que ser limitadas y las razones principalmente para hacerlo son de carácter ético y social, de orden público y de bienestar general; entendiendo entonces que la seguridad pública deberá garantizar la ausencia de perturbaciones materiales, como alborotos y motines, ya que el ejercicio de las libertades individuales solamente puede efectuarse en la paz, la tranquilidad y la seguridad.

En general, en el segundo capítulo se pretende mostrar que el documento principal que rige la vida civil de los mexicanos es la Constitución Política, pero que a su vez existen leyes y reglamentos derivadas de la misma Carta Magna que le dan forma al sistema jurídico mexicano en los tres ámbitos de gobierno el Federal, el Estatal y el Municipal.

En el tercer capítulo se aborda específicamente la problemática de la seguridad pública en la Ciudad de México a partir de 1994, ya que esta fecha representa un verdadero parteaguas en cuanto a la magnitud del problema del orden público. En los antecedentes se explica que existen diversas causas que dan lugar al problema de la delincuencia, empezando por las crisis económicas de la década de los años setenta y ochenta, de igual manera, se hace un recorrido a las causas sociológicas, políticas y jurídicas que dan lugar a la inseguridad pública.

A través del análisis de un gobierno tan polémico (1994-1997) en el D.F., se puede obtener las bases y la experiencia a fin de crear nuevas líneas de acción y políticas integrales a efecto de mejorar la seguridad pública estructuralmente. En este sentido también es necesario señalar que desde diciembre de 1997 y hasta el año 2000, el Distrito Federal pasó a ser administrado por el Partido de la Revolución Democrática, y ya no por el PRI, lo que hace necesario un estudio en los resultados del problema de seguridad pública.

Finalmente se plantea un análisis de la situación actual, que no ha variado significativamente desde 1994 y que ahora es preciso aportar nuevas alternativas de solución, porque la seguridad pública se ha ubicado ya como uno de los mayores retos que el Estado debe solucionar de manera inmediata y consistente.

En el cuarto y último capítulo se muestra que la planeación en materia de seguridad pública es una etapa fundamental en el proceso administrativo, partiendo de las disposiciones enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se observa que existen buenas iniciativas y estrategias, sin embargo, al llevarlas a la práctica, no aportan los resultados esperados, debido en gran parte a que no se les da seguimiento a los procesos, no hay evaluación ni continuidad, además de que no se lleva un control riguroso del personal dedicado a dar cumplimiento a esta tarea, también en este mismo capítulo se revisa el Programa de Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000 y el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, con el objetivo de demostrar que la planeación es una actividad primordial en la administración pública, porque señala los objetivos y define políticas, pero, para que verdaderamente se mejore el servicio de seguridad, se necesita dar cumplimiento integral a todo el proceso administrativo. Conviene precisar que los objetivos de la seguridad pública sólo pueden alcanzarse adoptando un sistema completo de atención y seguimiento; por tal motivo se realizó una síntesis sobre las medidas adoptadas y los resultados que se obtuvieron entre los años 1994-1998, de esta manera se tendrá un panorama general del tipo de atención y soluciones que se le ésta dando a la creciente delincuencia.

CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL

Al tratar de conceptualizar los términos en torno a las ciencias sociales, observamos que existe una problemática de definición en razón de la pluralidad de ideas, tal es el caso de la seguridad pública, pues al intentar ahondar en el tema encontramos que hay diversas interpretaciones.

Por tal motivo se hace necesario conocer algunos conceptos relacionados en este caso con la seguridad pública, porque permitirá esquematizarla, diferenciarla y ubicarla. Para fines de la investigación y con el propósito de contar con mayores referencias se repasaran los siguientes conceptos: Estado, nación, gobierno, seguridad nacional y seguridad pública.

1.1- ESTADO

El Estado a través del tiempo, ha sufrido modificaciones substanciales; por ello al definir el concepto, los autores expresan diversos puntos de vista, reflejando principalmente consideraciones políticas y jurídicas, en ese sentido y por conveniencia del estudio mencionaremos algunas de esas definiciones.

“La palabra Estado en si misma es multívoca y su empleo para designar la organización política tiene su origen en Maquiavelo, quien comienza su famosa obra *El príncipe* con la frase Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido o son Repúblicas o Principados. De aquí se infiere llanamente que el uso de la palabra es impreciso y sólo hace referencia a dominios con imperio sobre los hombres sin mencionar la forma concreta de este control, sea Monarquía, sea República formas típicas del mismo. Con anterioridad a Maquiavelo, se utilizaba el nombre de República como hizo Bodino. Roma utilizó el término *civitas* y después *imperium*. En Grecia es la polis el término empleado. En la época medieval era frecuente utilizar la expresión dominio y en países anglosajones el término *land*, tierra, todavía vigente; la palabra alcanzó universal consagración debido al hecho mismo de no tener una significación precisa ni política, ni jurídica y mostrarse, por consiguiente, susceptible de amparar diversos contenidos.

En su empleo en la Ciencia Política conviene precisar los sentidos en que se usa, dada su variedad, pueden señalarse tres esenciales. En primer término, se emplea de modo general para la designación de toda unidad política organizada, cualquiera que sea su momento histórico y sus características; en esta acepción puede hablarse por ejemplo de Estado griego o egipcio con la misma propiedad que del Estado mexicano del siglo XX.

En segundo lugar se emplea de modo más concreto para designar la forma de organización política surgida del Occidente europeo después del Renacimiento, el llamado Estado moderno, y, por último, se reserva el término Estado para designar el régimen de Estado, es decir, una organización política y ésta, aun conviniéndole el nombre de Estado, reviste muy diversos caracteres, aunque siempre sus líneas esenciales respondan a una tipificación precisa.

La doctrina política ha distinguido entre idea de Estado y concepto de Estado una dualidad que tiene interés en la teoría, pues el concepto se obtiene por vía experimental y muestra al Estado como la organización de pueblos determinados en porciones geográficas del globo; por el contrario, la idea de Estado o tipo ideal es un norte de la especulación política, de aspiraciones y creencias cuya realización hay que situar en un porvenir inasequible a la experiencia, orientaciones ambas que se aprecian en la historia del pensamiento, político y cuya evolución arranca de Platón y Aristóteles⁽¹⁾.

Etimológicamente la palabra Estado surge de la raíz latina "status", en su significado de orden, regla, situación jerarquizada, y en ese sentido empezó a usarse en la literatura política, hasta nuestros días alcanza la genérica designación de "orden que permanece". César Tinoco R. define al Estado como un fenómeno de la realidad política y lo expone como un "conjunto de familias establecidas en un territorio fijo, que obedecen a un gobierno común que tiene por fin social hacer respetar la independencia colectiva y a la conservación y bienestar de cada uno de sus miembros"⁽²⁾.

Desde el punto de vista de las definiciones sociológicas, estas "responden, en el fondo, a la tendencia a definir el Estado como una forma social que tiene unos caracteres específicos que la distinguen de las restantes. Este perfil diferencial se halla en el poder. Jellinek indicaba que el Estado, sociológicamente considerado, era una unidad de asociaciones de hombres asentados en un territorio, dotada de poder originario de mando. En ella se comprenden los elementos tradicionales constitutivos del Estado, territorio población y poder, aunque se acuse la falta de otras características. En esta línea se hallan Herman Heller, que considera al Estado como una obra de dominio constantemente renovada, a través de una obra común, actualizado de forma que ordene en última instancia los actos sociales sobre un territorio determinado.

(1) Diccionario de Política y Administración Pública, pp.533, 534

(2) Tinoco R., Cesar. Teoría de la Administración y el Derecho Administrativo, p.89

El pensamiento de Max Weber, lo concibe como un orden jurídico y administrativo invariable en virtud de disposiciones fundamentales, al cual se orienta el obrar común de un cuerpo administrativo y cuyo valor se reclama no sólo para los miembros de la comunidad, sino para todo el obrar que se realice en el territorio dominado, concepto en el que se incluyen diversos elementos, poder monopolizado, orden jurídico y administrativo, disposiciones fundamentales y cuerpo de funcionarios consagrados a su cumplimiento”(3).

La definición del enfoque marxista, conceptualiza al Estado como: “ la expresión política del poder de una clase o un bloque de clases y estratos sociales por medio de un conjunto de instituciones que ejercen la función de asegurar la permanencia de la estructura económica en el marco de una limitación territorial dada”(4).

En opinión de Miguel Acosta Romero, el concepto de Estado “es la organización política de una sociedad establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con soberanía órganos de gobierno y que persigue determinados fines.

“Independientemente de las concepciones teóricas consideramos que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica con características específicas, que son:

1.- La organización política de una sociedad que corresponde a un tiempo y espacio determinado.

2.- Su realidad está constituida por los siguientes elementos:

- a) Una agrupación social humana, que viene a ser la población;
- b) El territorio, que es la realidad físico-geográfica;
- c) Un orden jurídico;
- d) Soberanía,
- e) Un gobierno que establece y asegura el orden jurídico”(5)

(3) Diccionario de Política y Administración Pública. p. 536

(4) Garza Salinas, Mario A. Seguridad Civil y Participación Ciudadana, p.33

(5) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, p.31

Al hacer un recorrido de las definiciones anteriores, observamos que expresan distintas posiciones, aunque de cierta forma complementarias entre sí, pues consideran los elementos esenciales como: población, soberanía nacional, territorio, estructura jurídica y autoridad. La finalidad esencial de la organización de la sociedad bajo la forma estatal es el bien común, hacia cuya obtención se supone, en nuestros días dirige su acción en general; por lo tanto el Estado mexicano tiene por objetivo salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, el orden y la paz públicos.

1.2 NACIÓN

Al término nación se le han atribuido una gran diversidad de significados y es muy común que se le confunda con el concepto de Estado, incluso en la Constitución mexicana se habla indistintamente de los términos nación y Estado, no obstante, existen diferencias substanciales entre dichos términos.

“La Nación es el fenómeno social donde surge de hecho el Estado. El Estado es el instrumento político de las clases opresoras cuya función básica consiste en mantener los sistemas de explotación imperantes, en tanto que la nación es el producto de un momento dado de la expresión de los Estados nacionales burgueses como consecuencia del desarrollo de las fuerzas del capitalismo de explotación, estableciendo naciones colonialistas e imperialistas”(6).

De esta forma, la doctrina italiana nos expone que el concepto nación: “Es una entidad diversa y distinta de aquella en la que se concreta el Estado; ella es, precisamente, una unidad étnico-social, mientras que el Estado es una unidad jurídica que ejercita su potestad ora sobre individuos pertenecientes, por lo menos en su casi totalidad, a la misma nación, ora sobre individuos de nacionalidad diversa, como en el caso de Suiza, cuya población está constituida por individuos de nacionalidad francesa, alemana e italiana. Además, como unidad social apoyada en la conciencia de la existencia de vínculos comunes, continúa en tanto permanece este elemento espiritual que liga a la mayor parte de los individuos; el Estado, en cambio, está destinado a sufrir continuamente las profundas transformaciones debidas a los conflictos y a los choques de intereses de los varios Estados entre sí. El Estado, aunque distinguiéndose de la nación, tiende a identificarse con ella”(7).

(6) Garza Salinas, Mario A., *op. cit.*, pp. 33-34

(7) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 189.

En el mismo sentido se expresa Tinoco R. al indicarnos que, “la nación -del latín *nascor*- es el conjunto de personas del mismo origen étnico, de la misma raza, idioma, religión costumbres y aspiraciones. La nación así considerada puede convertirse en Estado si reúne los demás elementos constitutivos de éste (como la nación francesa, la nación alemana, la nación italiana, la nación polaca). Hay naciones repartidas en diferentes Estados (la nación germánica entre Alemania y Austria hasta 1938). Y hay Estados en cuyo seno conviven diferentes naciones (el imperio británico, el ex imperio de Austria-Hungría, el ex imperio ruso)”⁽⁸⁾.

Garza Salinas, al referirse al término nación, además señala, los elementos esenciales que la constituyen y dice “La nación es una comunidad cultural anímica decantada por la historia; una realidad espiritual basada en tradiciones e ideales compartidos.

“Los elementos que le sirven de base son: la tradición, la cultura, la comunidad de raza, la lengua, vida económica y territorio. El vínculo fundamental, el elemento esencial en la constitución de la nacionalidad es de orden psicológico, que se finca a la par en la historia y en el futuro. La comunidad de recuerdos, de tradiciones, el pasado con sus glorias e infortunios, la comunidad de necesidades presentes y aspiraciones para lo porvenir, la certeza de un sentido común”⁽⁹⁾.

Al hacer una revisión de los vocablos Estado y nación, encontramos que existen distinciones, aunque tienen vinculación entre sí; el Estado es una unidad político-jurídica y la nación es una unidad sociológica-cultural, por lo tanto la nación es un fenómeno social donde se concreta el Estado.

1.3 GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El poder público es el medio con que cuenta el Estado, para el mandato de autoridad y hacerlas cumplir, ya sea mediante la coercibilidad o la sanción. organizarse, a fin de fijar las normas de conducta entre los gobernantes y gobernados para imponer

(8) Tinoco R. Cesar. *op. cit.*, p. 89

(9) Garza Salinas, Mario A. *op. cit.*, p.33

“Nada más fascinante, nada más enigmático que el concepto del gobierno; implica sencillamente, la concreción del Estado, la realización de las relaciones de poder, en fin, señala, con meridiana claridad, la línea divisoria entre clases dominantes y clases dominadas. El concepto de poder estuvo, está y estará en la mente, en el cerebro, en el pensamiento de los politólogos. Lo anduvo en Aristóteles cuando inquirió la distinción natural entre mandantes y obedientes; existió en Hobbes cuando construyó al dios mortal, el Leviatán político superpuesto a la sociedad civil ; lo plasmó Marx en su visión crítica del aparato del Estado burgués; vivió en Paleto al definir la historia como un cementerio de aristocracias; vive entre los politólogos modernos y golpea la mente de los estudiosos del poder. No podríamos concebir la política sin comprender el gobierno; no podríamos entender el poder sin apreciar al gobierno” (10).

Es por ello que aquella dicotomía política-administración ha sido una causa perdida, porque tanto la política como la administración y el gobierno entre otros elementos, se relacionan entre sí para cumplir sus objetivos y porque además se encierran en el concepto de Estado como totalidad.

“Hay una palabra inequívoca: Gobierno; significa conducir, dirigir. Idiomáticamente no hay duda. Conceptualmente, empero, la apreciación del gobierno no sólo varía sino que, incluso, puede inspirar versiones contrapuestas. Esto no se debe únicamente a la multiplicidad de enfoques, y a la variedad de métodos; se debe, más bien, al carácter históricamente determinado del gobierno como ejercicio del poder de una clase sobre el conjunto de una sociedad concreta, también históricamente determinada”(11).

“La categoría gobierno implica una conjunción de factores conceptuales, a los que evoca en su expresión oral o escrita. Hablar de gobierno, es hablar, consecuentemente de régimen político, partidos, sistemas electorales, parlamento, poder ejecutivo, administración pública. Es necesario puntualizar que el gobierno únicamente se refiere a uno de los elementos del Estado, el que tiene la dirección misma de éste”(12).

En este sentido, el gobierno constituye un aspecto del Estado; entre las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad, las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del Estado, son los órganos de gobierno.

(10) Diccionario de Política y Administración Pública, pp.49,50.

(11) *op. cit.*, p.50

(12) Jiménez Castro, Wilburg. *Administración para el Desarrollo Integral*, p.152

“El gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado; en él se resume la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad civil”(13).

Por ello, “El gobierno es un elemento primordial del Estado, sin él, podrá existir la nación, pero no el Estado. Las sociedades no pueden desenvolverse sino mediante un régimen de autoridad que ordene los esfuerzos comunes, reciba y aplique los medios; analizar esto es gobernar, el poder es el medio que permite imponer la autoridad por un grupo, aún mediante la fuerza coercitiva para aquellos que resistan sus mandatos. El poder no puede existir sin un sujeto concreto, ya sea persona física o moral, por lo tanto el ordenamiento jurídico prescribe quién es el titular del poder, o sea, cuál es la forma de gobierno, dicho sea de paso, representa a la clase opresora.

“Hay dos conceptos sobre lo que se entiende por gobierno, en sentido amplio es sinónimo de poder supremo de una nación, es la legislación, ejecución y hasta debe comprender la administración de justicia, porque ésta también es obra de ejecución. La justicia es la aplicación de la ley cuando se vulnera en sus aspectos prohibitivos o imperativos.

“En sentido estricto, gobierno es el ejercicio del poder político y también el órgano de ejecutar leyes, por ello, ordinariamente, se entiende por gobierno el poder ejecutivo. Desdoblado este concepto restringido, se denomina gobierno no sólo a la función de administrar, sino también al mismo órgano supremo de la administración pública; resumiendo diremos que: el gobierno es la organización que personifica al Estado para la realización de sus fines de bienestar general y seguridad integral, tanto en el campo externo como en el interno”(14).

En el mismo tenor se expresa Rafael De Pina, al definir el concepto de gobierno: “En sentido amplio, conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines; en sentido restringido, conjunto de los órganos superiores del Poder Ejecutivo, bajo la presidencia del Jefe del Estado”(15).

(13) *op. cit.* p.60

(14) Garza Salinas, Mario A., *op. cit.*, p.281

(15) De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. p. 281

También podemos encontrar que se conceptualiza el término gobierno como: grupo de individuos que se comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder. Esta definición es aplicable tanto a los casos en que el gobierno es soberano como aquellos en que no lo es. El tipo más importante, sin embargo, es el gobierno soberano, que consiste en un grupo de individuos que comparten una responsabilidad determinada en el mantenimiento y la adaptación de una comunidad nacional autónoma, en beneficio de la cual ejercen, prácticamente el monopolio del poder coactivo. Si por responsabilidad determinada entendemos su legitimidad, las características del gobierno soberano serán las siguientes: grupo de individuos que ejercen la autoridad legítima, protegen y dirigen a la comunidad mediante la adopción y ejecución de decisiones.

Al analizar el término gobierno, observamos que los conceptos sobre el mismo, contienen elementos interrelacionados y vinculados entre sí; sin embargo, existen diferencias que obligan a clasificar a un régimen determinado en una forma o en otra, de este modo: El gobierno puede ser competitivo o monopolista, democrático o totalitario, pluralista o monolítico, presidencial o monárquico... los criterios utilizados para tal diferenciación -la organización del gobierno y el grado de control que ejerce sobre la comunidad- combinan aspectos morales o normativos de la política, al tiempo que define su legitimidad.

Ante la complejidad de actividades desempeñadas por el Estado y tan necesarias para la eficaz satisfacción de los requerimientos públicos de la sociedad, donde en el caso del Estado mexicano tiene funciones en cinco áreas principales: soberanía, regulación económica, desarrollo social, seguridad pública y el área donde interviene el proceso administrativo (planeación, organización, integración y control); es preciso se auxilie de dos instrumentos básicos y concluyentes para que el Estado pueda llevar a efecto sus acciones trazadas y enfrente situaciones críticas a través de una decisión y una acción: gobierno y administración pública

Por otro lado, cabe señalar que dentro del gobierno "existen principios estructurales y principios normativos, los primeros son aquellos que tratan de los mecanismos e instrumentos propios del gobierno como órgano administrativo y decisorio. Naturalmente, están relacionados con los principios normativos en la medida en que se considera que la forma de un gobierno es un medio de alcanzar los fines de una sociedad. Los autores clásicos se interesaron más por los aspectos normativos y los estructuralistas, por las formas gubernamentales. Ambos, daban por sentado que el comportamiento era condición necesaria del conflicto considerando la tendencia hacia éste como la expresión política normal de la naturaleza humana. Hobbes, definió tajantemente esta situación como la guerra de todos contra todos.

“Tal presunción llevó tanto a Platón como a Hobbes a considerar el gobierno autoritario como el mejor medio para regular el conflicto, mientras que otros teóricos preferían la división de poderes”⁽¹⁶⁾.

Ahora bien, en razón de los fines y las atribuciones que se haya fijado, el Estado puede estructurarse de diversas formas de poder. Entre las distintas formas jurídico-políticas de gobierno encontramos las siguientes modalidades:

a) Régimen Parlamentario.- Se caracteriza por la supremacía política en los asuntos de gobierno, del Poder Legislativo o Parlamento.

b) Régimen Presidencial.- Se caracteriza por la supremacía del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, reuniéndose en una sola persona las calidades de jefe de Estado y jefe de gobierno que es el presidente de la República.

“Es sabido que no todos los regímenes políticos pueden clasificarse como parlamentarios o presidenciales y, también, que tal clasificación no es única. Existe la idea de un tercer tipo, el de asamblea, propio y casi exclusivo de Suiza, así como otras más sofisticadas clasificaciones: tal es el caso de aquella que distingue entre regímenes unitarios y regímenes pluralistas o aquella otra que lo hace entre regímenes democráticos y regímenes autocráticos. Sin embargo, en última instancia, ni el tercer tipo de régimen ni las clasificaciones aludidas, señalan el problema fundamental: la distribución del trabajo gubernamental entre los órganos del régimen y, al mismo tiempo, la distribución del poder entre ellos mismos.

“En suma, podemos afirmar que la organización del régimen político, en atención a la forma parlamentaria o a la presidencialista, corresponde, estrictamente, al desenvolvimiento histórico del Estado capitalista, ya que, como puede observarse en la formación y el desarrollo de las instituciones gubernamentales, la oposición entre el legislativo y el ejecutivo han marcado la pauta al proceso gubernamental”⁽¹⁷⁾.

(16) Diccionario de Política y Administración Pública, pp. 61-62

(17) *Ibid.*, p.57

La nación mexicana, como Estado independiente y soberano, autodetermina su forma de gobierno, el cuál está constituido por los poderes de la unión, es un régimen de tipo presidencial y su estructura está conformada por: un Poder Ejecutivo unipersonal, un Legislativo bicameral y uno Judicial; 31 Estados y un Distrito Federal.

En el sistema político mexicano, "Los Estados miembros de la Federación, en su régimen interior, también adoptan la división de poderes. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado mexicano es el municipio cuyo número excede de los tres mil"⁽¹⁸⁾.

Además, en nuestra Federación "Los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central"⁽¹⁹⁾.

Aunado al gobierno, y a la par del mismo, se encuentra su parte complementaria para decidir y ejecutar los fines del Estado que es la imprescindible administración pública; ya que la capacidad de decisión, implica capacidad de acción.

"El proceso de administración pública consiste en el conjunto de acciones necesarias para que el Estado lleve a cabo sus propósitos. La función de la administración es instrumenta y ejecutar las actividades necesarias para alcanzar algún objetivo común. En esto debe aceptarse que la función de la administración implica reconocer a la administración pública como una rama del gobierno; que tal función es el conjunto de actividades o acciones mediante las cuales se concretan las decisiones del gobierno, y que la administración pública es el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que ayudan a estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país"⁽²⁰⁾.

Gobierno y administración pública son diferentes pero complementarios, y debido en esencia a la tan estrecha relación que guarda uno y otro, es difícil en la práctica especificar de manera tajante en donde empieza y termina uno, para dar paso a la actuación del otro.

(18) Cervantes del Río, Hugo, en *Revista de Administración Pública*, p.1

(19) Tena Ramírez, Felipe, *op.cit.*, pp.120-121

(20) Castelazo José R., *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública*; Edit S.C., México 1977; pp. 23,24

La administración pública según Jiménez Castro "es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos implican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado"⁽²¹⁾.

La administración pública se enmarca en el ámbito del órgano ejecutivo, es por lo tanto, la ejecución y la observación de la política gubernamental, según ha sido delineada por las autoridades competentes y por tanto, consideramos que a ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas que llevan implícita la aplicación de políticas formuladas por las dependencias gubernamentales. Es la ley en acción, es la parte ejecutiva del gobierno.

En toda su aplicación y papel que desempeña la administración pública dentro de las actividades del Estado, surge a la vista que ésta es una actividad del Estado (el qué), destinada a la satisfacción de necesidades públicas (el para qué), que son políticamente definidas por el Estado (el por qué).

En cuanto al objeto y alcance de la administración pública, según White, "la finalidad inmediata del arte de la administración pública es la utilización más eficaz de los recursos de que disponen los funcionarios y los empleados. La buena administración procura eliminar el despilfarro, conservar y usar eficazmente hombres y materiales, así como proteger el bienestar y los intereses de los empleados. En un sentido más amplio, los fines de la administración pública son los objetivos del Estado mismo: la conservación de la paz y el orden, la realización progresiva de la justicia"⁽²²⁾.

Los elementos de la administración pública que utiliza para llevar a cabo sus fines y metas trazadas son de cuatro clases: estructuras (secretarías, departamentos y direcciones); procedimientos (administrativos y legales); instalaciones (equipo y materiales); y personal (funcionarios, empleados, servidores públicos, directivos, etc.).

La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del poder Ejecutivo Federal que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés colectivo, se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las necesidades públicas en forma de servicios administrativos generales o como servicios públicos.

(21) Jiménez Castro, Wilburg; *op. Cit*; pp.181,182

(22) Castelazo, José R.; *op. ctt.* p.101.

Los órganos centralizados: secretarías y departamentos, junto con la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada.

La administración pública entonces, no es más que la actividad encaminada a la satisfacción directa e indirecta de necesidades públicas políticamente definidas; su área de competencia es regulada por el derecho público; sus intereses y valores son de tipo público, sociales, colectivos y definidos políticamente en su eficacia; el lugar de actividad de ésta es la esfera de la política, siempre en busca de la eficacia en los fines y en los medios.

1.4 SEGURIDAD PÚBLICA

El término seguridad, del latín *securitas*, *-atis-* aplicado en el ramo de la administración pública implica que su fin primordial es el de velar por la seguridad de los ciudadanos; referida al Estado, seguridad significa: "conjunto de medidas y condiciones de orden y de poder que garantiza la paz interna y su integridad e independencia frente al exterior, nominalmente seguridad denota; tranquilidad calma, orden, garantía, confianza,...por lo tanto abarca prácticamente todos los conceptos que exige un sistema de seguridad con respecto a la población, que es la prevención, el auxilio y la rehabilitación, o sea, prevenir una contingencia ayudar en el momento y detener el daño"⁽²³⁾.

La seguridad pública se concibe en la política nacional como un derecho de todo individuo y una función de servicio a quienes la ejercen como servidores de la sociedad; además se entiende como: "El conjunto de normas políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y persecución de los delitos y de las faltas contra el orden"⁽²⁴⁾.

Conviene precisar que los objetivos de la seguridad pública sólo pueden alcanzarse por medio de una concepción sintética, ya que sus tareas abarcan la prevención de los hechos que vulneran el orden y la paz públicos, las acciones para enfrentarlos cuando éstos se presentan y la correcta y efectiva aplicación de las sanciones previstas por la norma. Por otra parte, lograr un espacio en el que imperen condiciones óptimas en la seguridad pública es al mismo tiempo promover el respeto cabal a los derechos humanos.

(23) Gerza Salinas, Mario A. op. cit., p. 55

(24) Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal 1995-2000 p.27

Para entender mejor la importancia de la seguridad, tenemos que remitirnos a una explicación sobre el orden público; el cual, en un sentido administrativo, está constituido por un mínimo determinado de condiciones esenciales requeridas por una vida social conveniente, su contenido varia con el estado de las creencias sociales. La seguridad de los bienes y de las personas, la salubridad y la tranquilidad constituyen su fundamento; reviste igualmente aspectos económicos, culturales e incluso estéticos (por cuestiones arquitectónicas).

Como se observa, el concepto de orden público puede ser muy amplio dependiendo del país, autor y circunstancias que se presenten, así, dentro de las semejanzas se encuentran las de mantener la seguridad, la paz, el orden social y el ejercicio de las libertades individuales, aunque paradójicamente para tal efecto se limiten éstas. Dichas limitaciones se logran mediante la figura denominada policía administrativa, ya que la convivencia humana no es fruto sólo de la buena fe, sino también requiere órganos encargados de vigilar el respeto dentro de esa convivencia y, si es necesario, usar la fuerza a fin de conservar la paz; de ahí que la fuerza opera de dos maneras, ya sea como coacción psíquica o física; la primera implica que la norma jurídica contiene una sanción, y el temor a ésta, es la causa interior para que sea cumplida; la segunda es el conjunto de instituciones básicas del Estado que intervienen para hacer cumplir la norma o se deduzca la responsabilidad, por tal motivo acude a medios mecánicos, para mantener el orden público.

En este sentido, el orden público es una noción material y externa que se debe conformar de tres elementos:

- a) la tranquilidad pública o tranquilidad en las calles.
- b) la seguridad pública, o garantía preventiva permanente contra los delitos.
- c) la salubridad pública, o garantía preventiva permanente contra los factores que pongan en peligro la salud de la comunidad.

Por lo tanto, no se debe olvidar el aspecto moral e ideológico del orden público, pues ahí se encuentra la fase psicológica del respeto a las normas que permiten la convivencia social; por tanto, de los servicios públicos que el gobierno debe brindar, uno de los más importantes y necesarios es la guarda de la seguridad pública, destinada a garantizar tranquilidad, paz y protección de la integridad física, moral y patrimonial de la población, ya que en el momento en que dicha función no sea llevada a cabo como debe ser, se genera un ambiente de inestabilidad en lo económico, político y social.

Es con base en el interés colectivo, que el Estado, debe adoptar políticas de gobierno para alcanzar sus fines de constituir las garantías de respeto a las normas emanadas del Estado de Derecho, al orden y tranquilidad ciudadanas, entre estas políticas se encuentran las de seguridad nacional y las de seguridad pública.

En cuanto a estos dos ámbitos existen diferencias substanciales por ejemplo, la seguridad nacional se encamina a garantizar la soberanía e independencia del Estado, esencialmente a través de los militares que protegen a la nación. La seguridad pública es un servicio y un derecho que garantiza la tranquilidad, libertad y protección de la ciudadanía; y corresponde hacerlo a las autoridades de los diversos niveles de gobierno, mediante sus cuerpos policíacos locales.

Podríamos decir, que el concepto de seguridad pública ha resurgido por las consecuencias negativas que ha dejado la delincuencia; de esta manera se muestra que la gravedad del problema para el gobierno es mayor, pues como política, su aplicación se inspira en asegurar el interés colectivo, mediante la convivencia de la ciudadanía y la prevención de los actos delictuosos. Por ello, es conveniente también, abordar el tema de la policía, para que haya más claridad en cuanto al concepto de la seguridad.

1.4.1 POLICÍA

Para este tema es necesario entender que de acuerdo a las ciencias administrativas, policía no significa lo mismo que gendarme o guardia.

Policía proviene del latín *politia* y del griego *politeké*, entendiéndose como tal al buen orden y la guarda en las ciudades y repúblicas, mediante el cumplimiento de las leyes y reglamentos creados para el buen o mejor gobierno. Aceptar como absoluta esta definición de policía podría ser un error, ya que este concepto ha evolucionado tanto como las sociedades y en la actualidad representa una de las expresiones más genéricas en el derecho administrativo por ello, es útil examinar las definiciones más usuales, centrar, y establecer su alcance real y su potencial terminológico, a efecto de sintetizar su noción. En este sentido es oportuno citar la idea del Doctor Omar Guerrero con relación a la definición de policía.

“Debemos recordar que policía no es una institución ni un mecanismo estatal, sino más bien una tecnología del Estado y por extensión, un dominio o espacio en el que actúa. Es una potencia que arregla, corrige y mejora como una fuerza organizadora correctora y constructora, pero, al mismo tiempo asume la dirección de los seres organizados en sociedad” (25).

(25) Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*, p.92

Roberto Dromi, conceptualiza la policía como: "La parte de la función administrativa encargada en la aplicación de las leyes, y que encuentra sus actos concretos de ocupación en la seguridad, la moral y la salubridad públicas, en un estricto sentido, policía es administración, aunque no designa una tarea propia o autónoma" (26).

Por su parte, García Oviedo y Martínez Useros, exponen la idea de que "policía es la acción para lograr un orden o defender el ya existente; sería por tanto un medio para alcanzar un fin" (27).

Rafael Bielsa, considera a la policía como "el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y aun moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas" (28).

Visto escuetamente, el concepto de policía, se aprecia, que sus límites han quedado reducidos a guardar el buen orden en las calles, justificando su intervención coactiva para evitar males o peligros graves, pero ahora, es necesario rescatar aquella idea clásica de mejoramiento al servicio de seguridad pública que se tiene propiamente en la ciudad de México actualmente, es decir, ampliar los campos del orden, al ámbito educativo, económico, de salud etc. pues los medios de los que puede hacer uso el Estado son amplios.

Andrés Serra Rojas, también menciona, no confundir el concepto de policía con el de gendarme o guardián de la paz callejera, denominado agente de policía; éste se encuentra constantemente y en relación directa con los grandes o pequeños problemas que a diario existen en una población, los cuales parece ser que aumentan substancialmente a medida que la sociedad se vuelve más compleja, y mediante ese contacto el ciudadano entabla una comunicación inmediata con dicho servidor público, pero de ninguna manera engloba al término policía, es más, es una pequeña parte de lo que debe representarse como policía. En ese mismo sentido concluye que "la policía está constituida por un conjunto de facultades que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública" (29).

(26) Martínez Morales Rafael Y.; *Derecho Administrativo*, p. 146

(27) *op. cit.*; p. 146

(28) *Ibidem*; p. 146

(29) Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo* .p. 123

Para finalizar este apartado mencionaremos que en nuestra Carta Magna existen disposiciones de policía; de manera enunciativa se pueden mencionar: policía de reunión y asociación, de la libre manifestación del pensamiento, de libertad de tránsito, de inviolabilidad de correspondencia; de inviolabilidad de personas, familia, domicilio, papeles y posesiones; económica, educativa, industrial, de cultos, de extranjeros, fiscal, sanitaria, de guerra, de trabajo, legislativa, federal, estatal, municipal, etc.

Esta enumeración no es exhaustiva, porque como se ha visto, la policía es una parte de la tarea del Estado, y éste realiza un sinnúmero de actividades una de las cuales es precisamente la seguridad pública.

1.4.2 POLICÍA ADMINISTRATIVA

El concepto de policía tiene enfoques muy amplios, y según se advierte, podría hablarse en diversos sentidos; aunque, es importante que se distinga a la policía judicial de la administrativa pues mediante sus definiciones, se precisarán sus diferencias.

La Policía Judicial es una corporación encargada de investigar y perseguir los delitos, para poner a los individuos presuntamente responsables, a disposición de las autoridades competentes, a fin de que se les consigne y se les siga el proceso correspondiente. De gran importancia es mencionar que la seguridad pública no debe depender exclusivamente de la etapa de prevención y persecución de los delitos, sino que la fase de readaptación es fundamental ya que los internos al salir vuelven en su mayoría a delinquir, demostrando que existen problemas de corrupción y mala administración en los penales.

Por otra parte la policía administrativa según Rafael Bielsa, "es la acción directa que el Estado realiza para proteger, preventiva y represivamente, la integridad física de las personas y de las cosas, en el orden moral y de la economía pública, en lo que pueda afectar inmediatamente a las primeras. Ese orden es un presupuesto de existencia de la propia administración pública"⁽³⁰⁾.

(30) Bielsa, Rafael., Derecho Administrativo. p.175

Como se advierte la diferencia es esencial, pues mientras que la Policía Judicial se refiere primordialmente a delitos, la administrativa trata de conservar el orden público mediante actividades preventivas; aún así, se mantienen estrechas relaciones entre ambas policías, por su finalidad de preservar el orden establecido. Por otro lado, se puede entender el término policía en dos sentidos; el primero es aquel que se refiere al personal que realiza la acción de prevención o represión, y como ya se aclaró, es el más utilizado en el lenguaje cotidiano; el segundo enfoque es el jurídico el cual indica que se debe designar a la policía administrativa como la actividad de vigilancia que realiza el Estado. Aquí se encuentra la esencia del concepto policía y de manera especial su relación con la administración.

Las manifestaciones de la policía administrativa son también incontables, porque se encaminan a limitar la libertad de los gobernados con motivo del mantenimiento del orden, la seguridad, la economía, la tranquilidad, la moralidad, la salubridad etc., es decir, en casi todos los ámbitos de la vida humana existen disposiciones de policía que atienden al bienestar de la colectividad, y cuyo objeto es permitir el mejor desarrollo de la sociedad.

1.4.3 LA SEGURIDAD COMO SERVICIO PÚBLICO

La expresión “servicios públicos” es un concepto fundamentalmente de derecho administrativo y se compone de dos términos “público, del latín *publicus*, significa notorio patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan de unas mismas aficiones o preferencias, o concurren a determinado lugar. Servicio, del latín *servitum*: acción y efecto de servir,... mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada.

Gramaticalmente el uso de los vocablos, en términos muy generales, encuadra en el concepto moderno de servicio público o como ajustadamente expresa Villegas Basavillbaso: “De los dos elementos de la locución el de la naturaleza sustantiva -servicio- tiene una acepción determinada; la de ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad, en cambio, el de la naturaleza adjetiva -público- es indeterminado por cuanto a ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario del mismo, esto es, servicio del público o para el público”⁽³¹⁾.

(31) Acosta Romero, Miguel. *op. cit.*, p. 186

Para la doctrina francesa, los servicios públicos constituyen el aspecto central de la administración y del derecho. La realización de los servicios públicos entendidos en su sentido más amplio exige una organización en la administración en grandes ramas correspondientes a cada uno de los principales servicios: defensa nacional, orden público, administración de la justicia, obras públicas, vigilancia, control y en su caso dirección de la vida económica y laboral instrucción y cultura, entre otros.

Cada uno de estos rubros constituye el campo de competencia de uno o varios ministerios que con frecuencia la administración directa de ciertos servicios como el de la seguridad pública rebasan la capacidad estatal y se recurre al sistema de confiar la gestión en parte de este servicio a entidades de carácter mixto, que cuenten total o parcialmente con los medios para apoyar a la conducción del servicio en condiciones prefijadas y bajo el control del Estado.

Dugit, al referirse al servicio público lo define como “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la independencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental”⁽³²⁾.

Jeze, sostiene que el servicio público constituye el elemento principal del derecho administrativo y expresa: “Se denomina servicio público, en sentido material, toda actividad a cargo de una entidad de derecho público que tenga por finalidad dar satisfacción a una necesidad de interés general. En sentido orgánico, el servicio público es el sujeto u organismo estatal encargado de realizar o controlar actividades de la naturaleza expresada”⁽³³⁾.

Serra Rojas, menciona que el servicio público “es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente, regular a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de derecho público”⁽³⁴⁾.

(32) Fraga Cabino. *Derecho Administrativo*. p.17

(33) Tinoco R. *Cesur. op. cit.*, p.265

(34) Serra Rojas, *op. cit.* p. 124

Gabino Fraga, comenta que el servicio público “es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad”⁽³⁵⁾.

Para complementar las anteriores definiciones hay que agregar que el servicio público es la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, realizada y asegurada por el poder público y sujeta a normas y principios de derecho público. Por lo tanto, hay que entender al servicio público como un procedimiento para dar satisfacción al interés general que implica esencialmente el suministro de servicio al público: este suministro constituye su razón de ser.

Las prestaciones suministradas por el servicio pueden ser de orden material (distribución de gas, agua, electricidad, etcétera), de orden financiero (suministro de crédito, de asistencia pecuniaria, etcétera), de orden intelectual o cultural (enseñanza, formación artística, etcétera).

Al analizar las distintas concepciones del vocablo servicio público, se puede observar que no existe concordancia entre los conceptos, pues los autores aluden distinto orden: político-jurídico o político económico o político-organizativo. Al respecto Tinoco ,refiere a los servicios públicos en un marco técnico jurídico al decir que, “los servicios públicos constituyen, en realidad, la función propia de la administración y la que justifica su existencia. Hay servicios públicos en toda organización que, creada por un organismo con poder suficiente, satisface, por medio de un régimen jurídico y técnico, fines declarados de utilidad pública o de interés social.

Los servicios pueden crearse al mismo tiempo que su régimen jurídico, pero pueden existir de antemano en su realidad económica como una necesidad de la colectividad”⁽³⁶⁾.

En lo que respecta a la conceptualización de seguridad pública y como habíamos comentado, el término ha sido poco estudiado ya que es relativamente nuevo, en México su aplicación podría darse indistintamente, pues se adolece de una legislación general sobre seguridad pública. En nuestra Constitución se establece que cada Estado que integra la Federación, es responsable de emitir sus ordenamientos jurídicos sobre la materia. En el caso del Distrito Federal, en los dos primeros artículos de su Ley de Seguridad Pública, se plasma el concepto de seguridad pública y se establece:

(35) *Ibidem*.

(36) Tinoco R. Cesar. *op. cit.*, p. 265

“Artículo 1º. La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la presentación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal

“Artículo 2-º La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales corresponde en forma exclusiva al Estado”⁽³⁷⁾.

En resumen, podemos definir a la seguridad pública como: un servicio de carácter general, facultativo y obligatorio que debe prestar el Estado, a fin de garantizar el orden público, la tranquilidad y protección física, moral y patrimonial de la comunidad y, prevenir la comisión de actos delictuosos. Esta actividad en el control de la prestación de dicho servicio dependerá fundamentalmente de un organismo público, regulando el que preste la empresa privada.

A diferencia de la seguridad nacional, la cual se ocupa de garantizar la supervivencia del Estado, manteniendo su soberanía e independencia material, espiritual, y preservando su forma de vida, frente a otros Estados, la seguridad pública busca hacer cumplir las leyes al interior del país, requeridas para una vida social conveniente, basados fundamentalmente en principios de: autoridad, políticos, económicos o morales, con la finalidad de la conservación de la organización social establecida.

(37) Ley de Seguridad Pública del D.F. pp. 1-2

CAPITULO 2. MARCO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

El Estado mexicano a lo largo de su historia ha buscado la consolidación de su soberanía, de los derechos individuales, de sus estructuras políticas, de la división de poderes y de su personalidad jurídica, es decir aspira a mejorar el Estado de Derecho actual.

Hay ciertas características que precisan el funcionamiento del Estado de Derecho; desde luego el principio de legalidad, puesto que los actos particulares concretos, individualizados, de los órganos del Estado deben de ajustarse a lo dispuesto y prevenido en un orden normativo preestablecido como supuesto general, que pueda regir el acto o el caso particular.

La generalidad y anterioridad en el tiempo respecto del acto concreto, estas son las características de la legalidad. Ello significa leyes fijas y conocidas, como las quería Locke, lo que implica ampliamente la actividad legislativa.

La consecuencia del principio de legalidad, fue la necesidad claramente sentida de promulgar en 1917 una Constitución que fungiera a manera de patrón fundamental del Derecho como índice del control de la legalidad en México.

2.1 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En México en el año 1908 el pueblo abandonaba la indiferencia que había manifestado siempre en relación con la vida política del país; la vicepresidencia de la República despertaba gran interés por la avanzada edad de don Porfirio Díaz.

En noviembre de 1910, Francisco I. Madero iniciaba la revolución que posteriormente obligaría a don Porfirio Díaz a renunciar para que después del breve interinato de Francisco León de la Barra asumiera la Presidencia por elección el propio Madero, acompañado en la vicepresidencia por José María Pino Suárez.

El cuartelazo de la Ciudadela, la traición del General Victoriano Huerta al jefe del Ejecutivo, su renuncia y muerte, llevaron a Venustiano Carranza a iniciar una rebelión en contra del gobierno. Al triunfo del movimiento de Carranza se convocó a un nuevo Congreso Constituyente que expidió la Constitución actualmente en vigor.

“La Constitución mexicana proclamada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, fue modelada sobre la ley fundamental que había sido adoptada 60 años antes, en 1857, y por consiguiente se asemeja a ella en muchos aspectos; básicamente se constituyó con la misma estructura del aparato gubernamental, pero el documento de 1917 incorporó un espíritu y un concepto diferente del Estado en relación con el individuo y con el bien de la comunidad, el gobierno debía promover en vez de conservar; proveer en lugar de mantener la base económica y social de la nación” (38).

2.1.1 CONCEPTO

De acuerdo con el Doctor Felipe Tena Ramírez, la Constitución es la Ley Suprema del país, que expedida por el poder constituyente en ejercicio de la soberanía, tiene por objeto organizar los poderes públicos circunscribiéndolos en esfera de competencia y proteger frente aquellos, ciertos derechos del hombre.

Este concepto de Constitución, de un ordenamiento jurídico que al organizar al Estado y reconocer determinados derechos del hombre, establece un sistema de protección a esos derechos, es de reciente aparición y propio de los Estados modernos; ninguno de los grandes Estados de la antigüedad conoció de un orden como el contenido en las constituciones modernas.

En Grecia se entendía por Constitución el conjunto de principios jurídicos que designaban a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, la relación entre éstos y su situación respecto al Estado. Aristóteles, la entendía como la ordenación de los poderes del Estado. Los Romanos en una concepción similar, entendían por Constitución las normas jurídicas destinadas a estructurar al Estado, sus órganos y las funciones que a éstos correspondían. No hubo en las legislaciones de Grecia y de Roma de la antigüedad, ningún principio normativo que protegiera la libertad individual.

(38) Tena Ramírez, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, p. 13.

En la Edad Media, cuando el príncipe, el rey o el señor feudal otorgaron privilegios a ciertas comunidades humanas, asomaba ya un principio, aun cuando imperfecto, de la concepción moderna de Constitución, se trata del derecho cartulario que abarcaba el aspecto de determinadas libertades o privilegios con la característica, muy valiosa como herencia para el derecho moderno, de haber sido contenidas en forma de cartas, a las que por estar escritas, se les daba un carácter más o menos permanente.

Un gran paso hacia el moderno orden constitucional, fue la aparición del concepto de Ley Fundamental, a la que se proveyó de una fuerza superior a las restantes y superior también al propio rey, al constituir una limitación a su poder. La ley fundamental tenía una jerarquía superior a las leyes ordinarias y no podía tocarse tan fácil como éstas.

La Constitución moderna, aparece cuando los Estados de la Unión Norteamericana adoptan su propia Constitución con el antecedente muy directo de las Cartas de Privilegios otorgadas por el Rey de Inglaterra, que nace con la idea del pacto social y contiene ya una declaración de derechos, paralela a un catálogo de libertades humanas y a una serie de limitaciones puestas en beneficio de los hombres frente al Estado.

Nuestra Constitución actualmente en vigor está formada por una parte dogmática y otra orgánica, dividida en nueve apartados que respectivamente se refieren: Primero a las Garantías Individuales, a los Mexicanos, a los Ciudadanos y a los Extranjeros; Segundo, que trata de la Soberanía Nacional, de la Forma de Gobierno y de las partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional; Tercero que se refiere a la División de Poderes y a las normas que rigen a cada uno de éstos; Cuarto, relativo a las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos; Quinto a los Estados de la Federación; Sexto, Normativo del Trabajo y la Previsión Social, el Séptimo a Prevenciones Generales, Octavo a la Reforma Constitucional y el Noveno a la Inviolabilidad de la Constitución.

La parte dogmática está contenida en sus primeros 29 artículos, que plasman en sus normas los derechos de las personas físicas y morales, a modo de protegerla tanto en su aspecto individual como en su carácter de integrantes de un grupo social. El reconocimiento de estos derechos y su protección ha sido motivo de inquietante interés desde el cura Hidalgo, Rayón, Morelos y todas nuestras legislaciones, pero fue hasta 1857 cuando se reconocieron en una forma sistemática y ordenada.

La Constitución Federalista de 1824 sin contener un capítulo especial a este respecto, bajo el rubro de Reglas Generales a que se sujetará en todos los Estados la Administración de Justicia, reconocía ciertos derechos del hombre, con su correlativa "limitación" a las autoridades para el respeto de aquellos, la prohibición de aplicar penas trascendentes, la confiscación de bienes y la no retroactividad de la ley, son ejemplos de lo anterior; fue en la Constitución Política de 1857 en donde sistemática y ordenadamente aparecen reconocidos en capítulo especial los derechos del hombre, inspirados en el constitucionalismo anglosajón y en el individualismo liberal francés, al declarar que el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

Los derechos del hombre, reconocidos por nuestra Constitución en vigor, podemos clasificarlos en cuatro grupos:

A) DE IGUALDAD. Este principio está reconocido en el artículo primero que se refiere al otorgamiento del goce de los derechos ahí consagrados, a todas las personas físicas o morales. el 2, que prohíbe las clases sociales y en particular la esclavitud, el 12, que condena la concesión de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, y el 13, que se refiere a la supresión de leyes privativas, tribunales especiales y fueros.

B) DE LIBERTAD. Reconocidos en los artículos 3, referente a la educación pública, 4 a la igualdad del hombre y de la mujer frente a la ley, 5, al trabajo, el 6, a la libre expresión de las ideas, el 7, a la libertad de imprenta, el 8, al derecho de petición, el 9, al derecho de libre asociación, el 10, a la portación de armas, el 11, a la estancia y traslación, el 24, al culto religioso, el 25 a la actual economía nacional y el 28, a la prohibición de monopolios, al comercio y a la industria.

C) DE PROPIEDAD. En este grupo se localiza el artículo 27 en sus diversas expresiones: limitación del poder público frente a los intereses patrimoniales del hombre, concepto de pequeña propiedad, el patrimonio de la familia y el derecho de indemnización en caso de expropiación.

D) DE SEGURIDAD. El artículo 14, que prohíbe la retroactividad de las leyes, otorga el derecho de audiencia y la exacta aplicación de la ley en materia penal y civil, el 15, que norma las disposiciones relativas a la extradición, el 16, que reconoce el respeto a los derechos protectores de la persona, de la familia, del domicilio, etc., el 17, referido a las deudas civiles, a la forma de impartir justicia y al carácter gratuito de ella, los artículos 18, 19, 20, 21, 23, que otorgan derechos a los procesados en el orden criminal y a los reos sentenciados. y el 22, que prohíbe determinadas penas, el 26 al sistema de planeación del Desarrollo Nacional, y el 29 referido a las normas relativas a suspensión de garantías.

La otra parte, la orgánica se refiere a la estructura del Estado, a la organización de las autoridades que lo componen y a la competencia que a cada una de ellas corresponde. En nuestra Constitución, su Título Tercero cumple tal cometido. De su artículo 30 al 107, norma la organización y competencia de los Poderes Federales que completa con su Título Cuarto, referido a la responsabilidad de los funcionarios públicos.

2.1.2 ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Las garantías individuales al quedar plasmadas en la Constitución de 1917, tratan de ser el punto de equilibrio entre la población, una de estas garantías es precisamente la que se refiere a la seguridad pública, por lo tanto expondremos aquellos artículos constitucionales que se refieren a dicho rubro estos son:

Art. 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Art. 10.- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Art. 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto y otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia ,domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandato escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. la contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndole 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 recurrir 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.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele 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 toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que haya que aprehenderse y los objetos que se buscan a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro y su violación será penada por la ley.

En tiempos de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán libres para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apasionada por deudas de carácter puramente civil.

Art. 18.- 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.

Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación de el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgaran sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los gobernadores de los estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación y los gobiernos de los Estados del interior del país establecerán instituciones para el tratamiento de menores infractores.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos de orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. los gobernadores de los estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Art. 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de éste. La prolongación de la detención en perjuicio del inculcado será sancionada para la ley penal. Los custodios que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión dentro del plazo antes señalado, deberán llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes pondrán al inculcado en libertad.

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la asamblea de representantes.

3a... Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por la leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes de la Ciudad de México, en materia de: educación , salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deportes; seguridad pública, protección, administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica explotación de minas de arena y materiales pétreos construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura tratamiento de aguas, racionalización en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y establecimientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural.

Art. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. En su fracción III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y central de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad Pública y tránsito, y
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que le correspondan.

Este precepto constitucional le otorga al municipio la función para prestar el servicio de seguridad; sin embargo, las contribuciones otorgadas a la mayoría de los municipios del país son tan ínfimas, que encuentran innumerables obstáculos para cumplir con dicha función.

Hay que señalar que el 30 de diciembre de 1994, se publicaron en el diario oficial reformas a 27 artículos constitucionales, a efecto de ser más eficiente la impartición de justicia y brindar una mayor seguridad pública a las personas e instituciones.

Entre las reformas destaca la del artículo 21, en el que se hace referencia a la seguridad pública, por primera vez en mucho tiempo como un sistema nacional, en el párrafo quinto de dicho ordenamiento se señala:

Art. 21.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y 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.

2.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

En 1976, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, en la ley se establecen las bases de organización del gobierno federal en los sectores central y descentralizados.

Es necesario señalar, que en 1982, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por considerarlo de interés para el estudio, se analizarán los siguientes artículos por estar relacionados con la seguridad pública.

Art. 11.- Los titulares de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Art. 22.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los asuntos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Art. 27.- A la secretaria de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Frac. IV.- Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento.

Frac. XXVI.- Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años e instituciones auxiliares, creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la reducción por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; así como participar conforme a los tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del Artículo 18 constitucional.

Las Secretarías de Estado que tienen facultades para brindar protección y tienen cuerpos de seguridad son los siguientes:

Art. 29.- A las Secretaría de la Defensa Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Frac. I.- Organizar, administrar y preparar al Ejército y a la Fuerza Aérea.

Frac. IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la Guardia Nacional de los Estados.

Art. 30.- A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Frac. I.- Organizar, administrar y preparar la Armada;

Frac. VII.- Organizar y administrar el servicio de la Policía Marítima.

Existen también policías dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la de Comunicaciones y Transportes, sin embargo, por cuestiones del presente estudio analizaremos a la policía preventiva del Distrito Federal y las condiciones existentes que impiden un mejoramiento en la seguridad pública.

2.3 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de febrero de 1989.

Capítulo I. Del ámbito de competencia de la Secretaría.

“Art. 1.- La Secretaría de Gobernación es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal a la que corresponde, coordinar las acciones en materia de seguridad nacional.

Art. 20.- Corresponde a la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana.

Frac. IV.- Elaborar estudios integrales de análisis y promover la modernización administrativa profesional de los organismos de seguridad pública.

Capítulo VII. Del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Art. 27.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la secretaria contará con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional estará a cargo de un director general y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

Frac. I.- Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país.

Frac. II.- Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiera la fracción anterior, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes.

Frac. III.- Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones.

Frac. IV.- Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.

2.4 LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANA

Se entiende por ejército “al conjunto organizado de las fuerzas armadas que mantiene el Estado, particularmente las terrestres y que están preparadas para hacer la guerra”⁽³⁹⁾

La Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986, menciona en su título primero sobre misiones generales:

Capítulo Único.

“Art. 1.- El Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

Frac. II.- Garantizar la seguridad interior.

Art. 2.- Las misiones enunciadas, podrán realizarlas, el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o un forma conjunta con la Armada o con otras dependencias de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, todo conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República en el ejercicio de sus facultades constitucionales”⁽⁴⁰⁾.

Por otra parte el Código de Justicia Militar, define como ejército:

Art. 434.- Todos los conjuntos de fuerzas organizadas o que se organicen por la federación o por los estados, así como la Guardia Nacional en caso de guerra extranjera o grave trastorno de orden público.

2.5 LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La creación del Consejo de Seguridad Pública debe convertirse en una auténtica arma contra la delincuencia organizada; este organismo, surge de las reformas constitucionales que se hicieron en diciembre de 1994.

(39) Enciclopedia Brasa; Tomo VI; Buenos Aires, Chicago, México; 1974; p. 134

(40) Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; Secretaría de la Defensa Nacional; 1989, p. 6.

En los artículos 21 y 73 Fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se menciona que entre las funciones del Consejo de Seguridad estará la de coordinar las acciones de los cuerpos policiacos, contando con la participación de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina y de la Procuraduría General de la República.

El Presidente de la República, Ernesto Zedillo, anunció en el informe de gobierno el 1 de septiembre de 1995, que enviaría una iniciativa a la Cámara de Diputados sobre seguridad pública nacional, esta ley llegó a la Cámara el 18 de septiembre de 1995.

Esta ley nace como consecuencia del alto índice delictivo que registra el país y la Ciudad de México en particular, día con día nos enteramos de actos violentos de toda índole, o peor aún somos las víctimas, por lo mismo las encuestas de opinión colocan en primer lugar a la seguridad pública como un fenómeno generador de inestabilidad y preocupación.

Este Consejo Nacional de Seguridad Pública es concebido como una fuerza especial con amplia cobertura política y policiaca, que permitiría recobrar la confianza en las instituciones, y combatir eficazmente al crimen organizado.

Esta iniciativa de ley cuenta con 54 artículos y 4 transitorios, y fue turnado a la Cámara de Senadores el 3 de octubre de 1995, así mismo, el Sistema Nacional de Seguridad, abarca como materias de coordinación los procedimientos para regular la formación, ingreso, permanencia promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiacas, los sistemas disciplinarios estímulos y recompensas.

También cuenta este proyecto con organización, administración, operación policiaca, modernización tecnológica, asignación de recursos, suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad, acciones policiacas conjuntas, regulación y control de los servicios privados de seguridad, relaciones con la comunidad y fomento a la cultura de prevención de infracciones y delitos.

El Ejecutivo resalta también que, con el propósito de evitar la centralización de las decisiones, se reconozca la necesidad de promover e impulsar la creación de consejos en el Distrito Federal, en los Estados y Municipios, para que desde sus espacios legales, coadyuven en la coordinación, planeación y supervisión del nuevo sistema.

Dentro del texto se establece que el funcionamiento de este sistema nacional exige que haya una instancia de carácter permanente, que instruya, de seguimiento a los acuerdos y convenios que se adopten según la materia y el alcance de éstos, pero, que al mismo tiempo, realice los trabajos previos de preparación técnica de los asuntos que deben conocerse y resolverse en el Consejo Nacional.

Debido a esto, se crea la figura de Secretario Ejecutivo que, además de fungir como secretario de acuerdos del consejo, administrará el servicio de apoyo a la carrera policiaca mediante el impulso de los elementos educativos y técnicos a diseñarse para tal fin.

En este ordenamiento, se incorporan como instrumentos básicos del sistema, la carrera policial obligatoria y permanente así como el registro nacional de personal policial, a fin de tener un mejor control y aprovechamiento de los recursos humanos y una mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno.

El Consejo Nacional de Seguridad, no tiene facultades ejecutivas, sino únicamente de coordinación .

2.6 LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

La administración de la Ciudad de México, debe tener presente que la nueva realidad social exige que el ejercicio de la autoridad se modernice en cuanto a la prevención de la delincuencia, para ampliar la capacidad de solución a los problemas que afectan a la sociedad, es prioritario la mejor prestación del servicio de seguridad pública. Para lograrlo resulta indispensable que se optimice la organización, los procedimientos de los órganos administrativos responsables y también que se actualice nuestro sistema legal.

La Ley de Seguridad Pública, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Julio de 1995, a iniciativa del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, la cual tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública por parte de la Policía Judicial y la Policía Preventiva, así como regular los servicios privados de seguridad como son la policía auxiliar, la bancaria e industrial.

En esta ley se planea un programa de seguridad pública para la Ciudad de México que este de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, siendo el instrumento rector de la planeación en este rubro, encomendando su elaboración al Departamento del Distrito Federal y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia; donde los cuerpos de seguridad pública se profesionalicen, y exista un programa de formación policial.

Esta ordenanza contiene los principios de actuación de los cuerpos de seguridad pública, refiriéndose al Código de ética profesional que debe observar aquel que tiene a su cargo la enorme responsabilidad de mantener el orden público; los principios normativos son cuatro “el servicio a la comunidad, el respeto a los derechos humanos, la disciplina y el respeto a la legalidad”⁽⁴¹⁾.

De los principios se derivan a su vez dieciocho deberes de actuación, el primero, es el principio de legalidad; segundo de vocación Y servicio; tercero de respeto y protección a los derechos humanos; cuarto de auxilio a la ciudadanía; quinto sobre el trato imparcial e igualitario; sexto relativo a la honradez; séptimo concerniente a guardar compostura y sencillez, octavo de la protección al ciudadano; noveno de la prudencia y seriedad en el manejo del equipo; décimo del uso de la fuerza en los casos estrictamente necesarios; undécimo tocante a velar por la integridad física y protección de los bienes de las personas que detengan; décimo segundo no hacer actos de tortura e inhumanos; el décimo tercero sobre la sujeción legítima a sus superiores, el décimo cuarto del respecto a las jerarquías, trato digno; décimo quinto referente a guardar riguroso secreto respecto a la información; décimo sexto acerca de a la actualización en cursos de formación profesional; décimo séptimo guardar orden y disciplina con la corporación policiaca; décimo octavo relacionado a la obligación de coordinación con otros cuerpos que brindan seguridad.

(41) Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Ed. Pac. México D.F., 1993; p. 1.

La Ley de Seguridad Pública contempla la profesionalización de los cuerpos de seguridad; es el objetivo central de esta iniciativa la cual contiene los criterios rectores para el establecimiento de una carrera policial, dicho programa estará a cargo de una comisión técnica y "dicha comisión se integrará por personas capacitadas en la materia conforme a las reglas que emita el titular de la dependencia correspondiente, tomando en cuenta para integrarla a representantes de instituciones académicas o de educación superior."⁽⁴²⁾

Existen otros aspectos de los derechos de los cuerpos de seguridad: "Entre estos se incluyen no sólo prerrogativas de carácter laboral y económico, sino algunas que tienen relación con aspectos de estima y mejoramiento social o cultural de los elementos"⁽⁴³⁾. El objeto de este ordenamiento es establecer las bases para la prestación de un servicio público capacitado y acorde a las necesidades de la población. El primer derecho de los cuerpos de seguridad es un salario digno y remunerado acorde con las características del servicio que presta; el segundo derecho tener jornadas de trabajo conforme a las necesidades del servicio, el tercer derecho es la posibilidad de ser asesorados y defendidos jurídicamente por el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría en forma gratuita cuando sean sujetos a procedimiento por motivo de servicio.

En esta ley se regulan claramente, la formulación de programas de seguridad pública, la profesión de los cuerpos de la misma, en la que se comprende un código ético, así mismo se regula la formación, los niveles jerárquicos de la materia, los mecanismos de promoción, los criterios de permanencia, sus correctivos disciplinarios y las causales de destitución, todo ello constituye elementos que sientan las bases para generar un verdadero desarrollo de los cuerpos de seguridad pública; la idea de este programa es concebir una policía moderna, especializada y profesional.

Es el único ordenamiento que está vigente sobre seguridad pública y surgió de varios proyectos en los que participaron autoridades del Distrito Federal, diputados e investigadores académicos. Es la primera ley que se actualiza sobre seguridad pública, porque las anteriores son del siglo pasado como la Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad, promulgada por Ignacio Comonfort en 1857, o bien la Ley sobre Policía General del Imperio, expedida por Maximiliano en 1865.

(42) Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, p.XI

(43) *op. cit.* p.3

2.7 REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal en ejercicio que le confiere el artículo 73, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expidió mencionado reglamento, publicándose en el Diario oficial de la Federación el 27 de julio de 1993. En el presente documento se expresan las siguientes disposiciones generales :

Artículo 1º.- El presente reglamento es de orden público e interés social, regirá en el Distrito Federal y tiene por objeto:

- I.- Procurar una convivencia armónica entre los habitantes del Distrito Federal;
- II.- Establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público y la tranquilidad de las personas;
- III.- Establecer las bases para la profesionalización de los servidores públicos responsables de la aplicación del presente reglamento; y
- IV.- Promover la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica como elementos preventivos que propicien una convivencia armónica y pacífica en la ciudad.

Por la importancia que adquiere la prevención en la seguridad pública es de gran utilidad el conocer este documento, puesto que en él se nos informa, sobre los tipos de infracciones que debemos evitar, así también se explica sobre el procedimiento ante los juzgados cívicos y de la detención y presentación de presuntos infractores.

En la tercera sección del presente reglamento se indica como debe ser la organización administrativa en los juzgados cívicos, de la supervisión que tienen y de la profesionalización de los jueces y secretarios de los juzgados cívicos. Un aspecto fundamental es el que se refiere a la prevención, la cultura cívica y de la participación vecinal.

2.8 ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como se ha visto en los capítulos anteriores la seguridad pública es una de las necesidades más importantes que el hombre debe cubrir, si queremos un funcionamiento íntegro de éste; además tiene que estar apegada a derecho respetando las garantías individuales.

Uno de los esfuerzos por mejorar el servicio de seguridad pública es la creación de nuevos y mejores documentos que ayuden a organizar mejor las estructuras administrativas, por tal motivo se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de julio de 1994, el siguiente Estatuto de gobierno del Distrito Federal: que en general se refiere a los derechos y obligaciones de carácter público; de los derechos y obligaciones de los habitantes; de los derechos y obligaciones de los ciudadanos; de las atribuciones de los Poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal; del Congreso de la Unión; de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; de las bases de la organización y facultades de los órganos locales del gobierno del Distrito Federal; de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de la facultades de la Asamblea, de la iniciativa y formación de las leyes, de la comisión de gobierno; del Jefe del Distrito Federal, del nombramiento y remoción, de las facultades y obligaciones del jefe de Gobierno del Distrito Federal, de la coordinación metropolitana; del Tribunal Superior de Justicia; de las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos; de la organización de la administración pública; de la Delegaciones y de las bases para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales y desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal.

Art. 1º.- Las disposiciones contenidas en el presente estatuto son de orden público e interés general y son la norma de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin duda existen dos aspectos fundamentales que en el presente estatuto se mencionan, y el conocimiento de ellos podría ayudarnos a ubicar de quien depende la seguridad pública en el Distrito Federal y que función tiene la coordinación metropolitana.

Art. 67.- Fracción XVII. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá, ejercer las funciones de dirección en materia de seguridad pública.

Frac. XXI celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios y de concertación con los sectores social y privado.

SECCIÓN III

De la Coordinación Metropolitana.

Art. 69.- El Distrito Federal participará en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública.

CAPÍTULO 3. PROBLEMÁTICA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA A PARTIR DE 1994 EN EL D.F.

3.1 ANTECEDENTES Y CAUSAS DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA

Las crisis económicas surgidas de 1976 en adelante, la impunidad del delito, la corrupción desmedida de los cuerpos de seguridad, la no observancia de la ley por parte de las autoridades, el crecimiento del crimen organizado, ocasionaron que la seguridad pública se convirtiera en un grave problema nacional.

A efecto de enfrentar la problemática de seguridad pública, la administración gubernamental tanto de Miguel de la Madrid, como de Carlos Salinas, instrumentan una serie de medidas para garantizar la seguridad de la población; sin embargo, los índices de delincuencia aumentaron, dado que las estrategias empleadas no contemplaron ópticas integrales del problema.

El expresidente Miguel De la Madrid, en su tesis de renovación moral, estableció el propósito fundamental del Ejecutivo Federal de eliminar las irregularidades de la administración pública y los actos de corrupción que éstos generaban; adecuando y modernizando la legislación sobre la materia, a fin de resarcir los derechos de la ciudadanía que fueron afectados.

Las medidas adoptadas por De la Madrid, pretendían articular el proyecto político nacional de su administración, el cual respondería al proceso de transformación del Estado mexicano, pero, a finales de su sexenio las cosas se complicaron; muchas políticas no fructificaron, el país tuvo fuertes sacudidas en lo político y en lo económico y numerosos objetivos de gobierno quedan rezagados, particularmente el de seguridad pública que no alcanzó los niveles de eficacia, coordinación y apoyo que se habían trazado.

El 1° de diciembre del año 1988, Carlos Salinas de Gortari, asumió el cargo como Presidente de la República, en circunstancias por demás difíciles. Al final de los años ochenta, entre otros problemas estaba el desequilibrio económico, el endeudamiento externo, los paros, huelgas y movilizaciones de los trabajadores del magisterio y de los estudiantes universitarios; así como el conflicto pos electoral, trajeron no solamente una crisis económica, sino también una aguda crisis del sistema político mexicano.

Ante la crisis económica, política y social, se hizo evidente la necesidad de dar una respuesta concreta y de realizar cambios estructurales para enfrentar los retos nacionales. La administración de Salinas de Gortari, propuso como condicionante, una estrategia de modernización del Estado mexicano que garantizaría la seguridad de la población, al respecto señaló:

“El Estado moderno es aquel que garantiza la seguridad de la nación y, a la vez, da seguridad a sus ciudadanos; aquel que respeta y hace respetar la ley; reconoce la pluralidad política y recoge la crítica; alienta la sociedad civil; evita que se incrementen los conflictos entre grupos; mantiene transparencia y moderniza su relación con los partidos políticos, con los sindicatos, con los grupos empresariales, con la iglesia, con las nuevas organizaciones en el campo y en las ciudades”(44).

Para enfrentar los retos que implicaban la modernización y el cambio por la vía institucional, legal y pacífica, el presidente propuso tres acuerdos nacionales:

- a) Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.
- b) Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad.
- c) Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular.

En este último acuerdo se contempla la prosperidad y la seguridad de la población, concentrando su atención en cuatro temas: erradicar la pobreza extrema; garantizar la seguridad pública; dotar suficientemente de servicios básicos y restablecer la calidad de vida de la Ciudad de México.

En este contexto, en la administración de Salinas, se presentaron las reformas y adiciones a 48 artículos constitucionales; modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se instrumentaron una serie de medidas para hacer realidad el proyecto de transformación y mejoramiento del Estado.

(44) Salinas de Gortari, Carlos. Cuadernos de Difusión y Propaganda, p.5

En lo referente a la seguridad pública se emitió la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, con su respectivo programa; la Ley para el tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; y, se decretaron reformas y adiciones a otras ordenanzas, a diversos códigos; además también se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Hasta el año 1993 se mantuvo una relativa tranquilidad en la administración salinista, pero iniciando el último año de su sexenio, en 1994, todo empezó a complicarse. Para el país y para el presidente Salinas fue año de problemas políticos, asesinatos de personas prominentes de la vida política nacional y de desequilibrios en la economía, para gran parte de la opinión pública todo comenzó en mayo de 1993 con el asesinato del cardenal Posadas Ocampo.

“El conflicto armado en Chiapas, las acciones de Manuel Camacho (comisionado para la paz en Chiapas), el secuestro del banquero Alfredo Harp y el asesinato de Luis Donald Colosio y sus secuelas tienen al país en el pasmo, la incertidumbre y la desconfianza que en el ámbito de la economía existe, se han traducido en una creciente inestabilidad”⁽⁴⁵⁾.

1994 puso como nunca en evidencia la fragilidad de los sistemas de seguridad nacional y seguridad pública del Estado mexicano, creando en la población un sentimiento de vulnerabilidad, de desamparo frente a la creciente ola de crímenes; surgió entonces una gran demanda por mayores y mejores servicios de seguridad en todos los niveles.

La grave situación en la que se encontraba la sociedad dio pauta para que se acrecentaran los servicios de seguridad privada a lo largo y ancho del país; sin embargo, no se emplearon los mecanismos apropiados para un buen control de dichas corporaciones, dando por resultado un aumento de forma desordenada.

(45) Acosta Córdova, Carlos. *Proceso* (No. 910), p. 6

Por lo tanto, puede decirse que la seguridad pública en 1994 apareció como la demanda más apremiante de la población a nivel nacional, remarcándose en forma alarmante en el Distrito Federal así lo demuestra la siguiente gráfica:

DENUNCIAS ANTE LAS AGENCIAS DEL MINISTERIO
PÚBLICO DEL FUERO COMÚN POR PRINCIPALES
GRUPOS DE DELITOS SEGÚN DELEGACIÓN

DELEGACION	TOTAL	ROBO	LESIONES	DAÑO EN PROP. AJENA	HOMICIDIOS	DELITOS SEXUALES	OTROS
D.F	162248	85650	25718	21080	3059	2300	24441
AZCAPOTZALCO	8849	5552	1122	1162	65	15	933
COYOACAN	11734	6244	1818	1604	124	793	1151
CUAJIMALPA GUSTAVO A. MADERO	1401	638	249	265	74	1	174
MADERO	18983	9225	3926	2356	561	360	2555
IZTACALCO	6254	3806	792	1063	66	2	525
IZTAPALAPA	17394	9722	2649	2323	506	2	2192
MAGDALENA CONTRERAS	1346	666	313	217	25		125
MILPA ALTA	375	166	1	56	30		52
ALVARO OBREGON	7380	3697	1341	1215	174	4	949
TLAHUAC	1683	814	324	233	51		261
TLALPAN	7011	3496	1065	1301	153	4	992
XOCHIMILCO	2656	1090	947	497	79	3	490
BENITO JUAREZ	14554	9227	2089	2098	146	1	993
CUAUHTEMOC	26495	15643	4136	3054	397	10	3255
MIGUEL HIDALGO	13965	8228	2218	1553	446	386	1134
VENUSTIANO CARRANZA	12504	5777	2739	1718	157	687	1426
SECTOR CENTRAL	9664	1659	369	365	5	32	7234

FUENTE:

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos

3.1.1 CAUSAS SOCIOLOGICAS

Augusto Comte, consideró a la sociología como una disciplina, lógica y cronológicamente posterior a los demás ciencias, como la menos general y más compleja a la vez, sin embargo, la importancia de un análisis sociológico es vital ya que como materia estudia el comportamiento de los seres humanos en sociedad.

Existe un problema social cuando parece fallar la capacidad de la sociedad para ordenar las relaciones entre las personas, cuando sus instituciones vacilan, cuando sus leyes son obsoletas, cuando sus valores sociales se resquebrajan, “la preocupación actual ante la delincuencia juvenil no sólo se entiende porque la delincuencia obra en el camino del crimen o constituye una amenaza para la seguridad personal y la propiedad; se explica también por el temor de que la sociedad sea incapaz de transmitir valores sociales positivos a una juventud; se le considera como un hundimiento de la sociedad misma”⁽⁴⁶⁾.

Los elevados índices de criminalidad en las sociedades industriales como la Ciudad de México, pueden ser por consiguiente la contra partida de la relativa laxitud de sus controles sociales. Esto da como consecuencia, mayor industrialización y modernidad de la sociedad, y mayor delincuencia, porque de acuerdo a la teoría de Emilio Durkheim, el delito “es un fenómeno normal en las sociedades humanas, que sólo puede ser eliminado mediante la institución de controles y de sanciones sociales tan duras que destruirán otros valores fundamentales del hombre”⁽⁴⁷⁾.

Sobre esta misma cuestión, señalaba que cada tipo de sociedad tiene su propio índice normal de criminalidad; sin embargo hay que enfatizar que en el Distrito Federal los niveles de delincuencia rebasaron toda expectativa esperada.

(46) Agromonte D. Roberto; *Principios de la Sociología*; 1965; México; p. 40.

(47) Bonomere T.B.; *Introducción a la Sociología*; Barcelona; p.40.

De lo anterior se entiende que a mayor nivel de urbanización y crecimiento de las ciudades, mayor será la delincuencia como problema de inseguridad, estadísticamente se puede comprobar revisando el número de delitos que se cometen en el Distrito Federal y otras ciudades o municipios del país.

El delito es un fenómeno típicamente sociológico por varias razones; primera porque ejemplifica un conflicto entre un individuo y la sociedad, entre el individuo infractor de la ley y el orden público; también porque la ley penal constituye una forma de control social; de igual manera porque la represión del delincuente es llevada a cabo por la sociedad, organizada para este fin de defensa social.

Otro aspecto muy importante lo constituye los altos índices de drogadicción y alcoholismo, ya que durante estados de intoxicación el individuo se hace en extremo peligroso, y muchos asaltos a mano armada, homicidios, agresiones etc. se dan precisamente por estas causas.

El alcoholismo, es otra causa sociológica del aumento de la inseguridad y aumento en los delitos, porque en la mayoría de los casos provoca una desintegración familiar, debido a que es difícil convivir con este tipo de personas, porque son agresivas y violentas, inclusive, en muchos casos con tal de satisfacer su vicio llegan a delinquir; por estas circunstancias no hay un buen ejemplo para sus hijos ni social, ni moralmente, éstos al no tener firmes directrices educativas en valores buscan donde sentirse seguros y por desgracia crean pandillas trayendo consigo aumentar la delincuencia.

Sociológicamente existe inseguridad porque en la colectividad hay gran diferencia de clases respecto a lo social, económico y cultural, dando por resultado que haya más fricción entre clases sociales. Las autoridades hacen más notoria esa diferencia: a las personas influyentes y con dinero difícilmente se les molesta, (aunque hayan cometido algún delito), en cambio a un ciudadano común y corriente se le aplica todo el peso de la ley. Así lo sostiene el Dr. en Derecho Héctor Solís Quiroga: "Excepcionalmente son perseguidos hombres poderosos o adinerados, pero cuando acontece, es debido al escándalo periodístico, o porque el acusador tiene dinero o apoyos suficientes para sostener la causa, aunque aquellos que gozan de fuerza política no son perseguidos ya que el poder público acalla fácilmente la voz de la prensa, la radio o la televisión y cualquier escándalo inicial"⁽⁴⁸⁾. Dando como resultado que existe una desigualdad social y por consiguiente una falta de justicia.

(48) Solís Quiroga, Héctor, *Sociología Criminal*, México: 1997, p. 48.

Otro problema de inseguridad sociológicamente hablando, es el sistema penitenciario, debido a la falta de profesionalización de las personas encargadas de los centros de readaptación social, porque en estos lugares el delincuente se vuelve un profesional del delito, debido a que en el encierro vive conductas negativas que no le ayudan a su rehabilitación; así también lo menciona el Dr. Solís Quiroga : "La pena impuesta al delincuente lo daña al perfeccionarlo en el delito mediante su trato diario y fatal con otros delincuentes; perjudica al Estado porque habitualmente lo sostiene a su costa; y la sociedad recibe un mal producto porque en el encierro ha acumulado emociones negativas y ha provocado la adquisición de técnicas delictuosas que van a ser recibidas por nuevas víctimas cuando el presidiario obtenga su libertad y esto sea mal controlado por la autoridad"⁽⁴⁹⁾.

Una causa más de la delincuencia desde el punto de vista sociológico es la migración de jóvenes campesinos a la Ciudad de México, porque no encuentran trabajo en su comunidad, ni tienen oportunidad de desarrollarse por el olvido total del inversionista en el campo, viviendo así en extrema pobreza. Emigran al Distrito Federal con la ilusión de trabajar, pero al no encontrarlo en muchas ocasiones se convierten en delincuentes u homicidas, comenzando a robar para comer o saciar sus necesidades básicas. El maestro en sociología Leonardo Azúara Pérez opina: "la migración de jóvenes del campo a la ciudad, pues sin haber concurrido a la escuela o apenas habiéndose iniciado en ella buscan trabajo y sólo alcanzan a obtener una baja categoría con percepciones muy reducidas. Y como estos jóvenes no encuentran compensación a su trabajo una remuneración adecuada y tienen pretensiones de vivir mejor, esto les produce un conflicto cuya única solución la encuentran en la comisión de delitos"⁽⁵⁰⁾.

No podemos dejar de mencionar la cuestión demográfica, tomando en consideración que esta disciplina tiene por objeto el estudio de los fenómenos cuantitativos o numéricos ocurridos en los conglomerados humanos, de esta manera podemos observar que aumentando el índice poblacional en una ciudad, aumentan también las necesidades y las demandas por cubrir esas necesidades en educación, vivienda, salud, empleo entre otras, la consecuencia lógica es el rezago en las respuestas por parte del Estado, originando inconformidad social y delincuencia.

(49) op. cit. p. 55

(50) Azúara Pérez, Leonardo; *Sociología*, 1993; p 239.

3.1.2 ASPECTO POLÍTICO

Hay que entender por política la consideración y tratamiento de los asuntos concernientes al Estado y en este rubro hay que señalar que existen múltiples razones por las cuales la seguridad pública no ha podido ser mejorada; entre ellas destaca el hecho, que en nuestro país, hay muchos grupos y sectores de la sociedad que han estado prácticamente marginados de los procesos políticos, trayendo como consecuencia un estancamiento en el desarrollo de la sociedad.

“El significado clásico y moderno de política derivado del adjetivo de polis (*politikos*) que se refiere a todo lo relacionado a la ciudad, y en consecuencia al ciudadano, a lo civil, público, y también sociable o social” (51).

Combatir la inseguridad y abatir la delincuencia son demandas cuya respuesta inmediata es prioridad para el gobierno de la República y en especial para la Ciudad de México, bandera política de todas las campañas presidenciales y otros puestos de elección popular, promesa de cuanto funcionario asume la responsabilidad de procurar justicia y es uno de los renglones en donde el Estado no ha cumplido adecuadamente su función de garantizar dicho servicio.

La falta de una visión integral sobre seguridad pública ha sido en gran parte la causa principal para que la delincuencia crezca, ya que no se han promovido políticas legislativas y judiciales que estén integradas en las áreas de prevención, procuración e impartición de justicia y readaptación social, así como la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno: federación, estados y municipios. Además se requiere una mayor participación de la sociedad; mientras esto no se logre, no se podrá resolver el problema a fondo, puesto que ninguna política o estrategia aislada servirá para atender y resolver la inseguridad.

Varios gobiernos han sido derrocados en estos últimos años en medio de acusaciones de corrupción, malversación de fondos públicos y enriquecimiento propio o de grupos privilegiados a expensas del desarrollo nacional. No hay razones para suponer que una postura política pública a favor del desarrollo, aun cuando haya sido respaldada por detallados planes y mecanismos para el avance, esté sostenida por la necesaria voluntad política de lograr ese progreso. De igual forma hay que admitir que quienes han tenido el poder político y económico para innovar no estuvieron necesariamente interesados en aplicar los recursos de la ciencia y la tecnología a los problemas de seguridad pública.

(51) Bobbio, Roberto y Mateucci, Nicola. *Diccionario de Política*; México, 1982, p. 1240.

En el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, hubo más preocupación por las inversiones extranjeras, por construir súper autopistas, por el libre comercio, pero se olvidó de lo más importante para el ciudadano: su seguridad personal, patrimonial y el orden de la comunidad. La equivocada designación de funcionarios carentes de conocimiento sobre la materia al frente de instituciones claves para la seguridad pública no fue satisfactoria para la sociedad.

Es cierto que en este sexenio se creó el primer gabinete de seguridad nacional en la historia de México; “la creación del Gabinete de Seguridad Nacional, compuesto por militares, y la secretarías políticas de gobierno. Este cambio administrativo ofreció por primera vez una oportunidad para la participación de los militares en la definición de una política de seguridad nacional”⁽⁵²⁾. Ese gabinete fue creado por una necesidad de seguridad del país, comenzando primero por la Guerra del Golfo y después utilizado en la lucha contra el narcotráfico y el conflicto chiapaneco.

Por otro lado se crea un sistema para prevención de la seguridad, el exregente de la Ciudad de México Oscar Espinosa Villarreal, ofreció una conferencia de prensa junto con el que fuera Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Lic. José González Fernández, y el entonces secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, David Garay Maldonado, se mencionó que “se unen en esfuerzos para trabajar en un sistema integral de prevención del delito, en el cual participarán veintinueve mil elementos policíacos para llevar una sobre vigilancia diurna en determinados lugares de la ciudad que reportan mayor índice de delincuencia; sobre patrullajes en las principales zonas de afluencia y circulación nocturna; incrementar la presencia de los uniformados en los horarios y rutas de mayor tránsito peatonal, vehicular y colectivo, entre otras acciones que permitirán combatir las condiciones de inseguridad pública; así como dar confianza y respuesta a la ciudadanía en sus demandas”⁽⁵³⁾.

Se puede afirmar en síntesis, que el desarrollo político, al igual que los otros factores de desarrollo integral (económico, social y cultural) debe servir para mejorar el nivel de vida, es decir el orden de cosas prevalecientes; no se trata sólo de superar el marco puramente político, sino el complejo social en el que se sostiene.

(52) Proceso, No. 945; 12 de Diciembre de 1994; p. 16.

(53) La Jornada; México D.F.; martes 23 de mayo de 1995; p. 24.

3.1.3 ASPECTO ECONÓMICO

La economía “es el conjunto de principios generales o leyes ordenadas sistemáticamente que constituyen explicaciones de los fenómenos económicos de un grupo social determinado a la sociedad democrática capitalista”⁽⁵⁴⁾.

El Hombre es un ser insatisfecho desde el punto de vista económico, en la persecución de los medios materiales para la satisfacción de sus necesidades totales, nunca considerará que ha logrado la satisfacción de sus necesidades totales en lo material no importa el nivel de desarrollo que alcance.

En un sistema capitalista como el de México, sólo unos cuantos logran tener los bienes y servicios que ofrece el país, debido a la crisis y a las políticas neoliberales actuales del régimen, que han contraído el mercado interno urbano, desorganizado la base productiva local y arruinado a un gran número de pequeñas empresas industriales comerciales y de servicios; de tal manera que la reactivación económica que se ha venido anunciando desde hace varias décadas, está muy lejos de lograrse.

El desempleo abierto ha crecido rápidamente en los períodos de exaltación de la crisis y sobre todo desde diciembre de 1994, a causa de la quiebra de empresas, de su reestructuración organizativa y de la modernización tecnológica, con frecuencia socialmente irresponsable. La combinación de estos procesos ha conducido a una informalización creciente de la economía y de la fuerza laboral, dejando una ciudad poco sustentable económicamente; por ello, en una forma antisocial de sobrevivencia, muchas personas mal preparadas y sin educación, buscan el modo de lograr satisfactores que ofrece la comercialización, roban, defraudan, secuestran, etc.; obteniendo con esos ilícitos dinero para poder satisfacer sus necesidades; esta es una forma de cómo se genera la delincuencia y, por lo tanto la inseguridad en el Distrito Federal.

El estudio del trabajo puede enfocarse desde el punto de vista individual, como el esfuerzo interesado que un hombre realiza para lograr la satisfacción de sus necesidades y consiste en la actividad dentro de la comunidad; es por lo tanto que a través de su población económicamente activa, la población cuente con los bienes y servicios que requiere y puede pagar.

(54) Guerra Cepeda, Roberto; *Economía Política Contemporánea*; México D.F.; 1967, p. 5.

No podemos dejar de mencionar que en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, el Ejército Mexicano, aumentó su gasto, pasando de "1.47 billones en 1990 y 1991. Con este dinero las fuerzas armadas, aéreas y navales mejoraron sus equipos, de armamento, métodos de entrenamiento y estructuras de organización"⁽⁵⁵⁾. Esta política de modernización fue con el fin de mejorar la seguridad del país, aunque debería darse un mejoramiento integral con las policías locales.

"Desde el punto de vista económico, la seguridad pública para que funcione tiene que invertir en cuerpos policíacos, mantenimiento, equipo, aumento de personal, capacitación"⁽⁵⁶⁾. De tal manera que aunque es de mucha importancia mejorar los sistemas de seguridad nacional, también se deben canalizar recursos suficientes para el fortalecimiento de la seguridad pública.

En el sexenio 1988-1994 el gobierno tomó la decisión de intervenir para mejorar el presupuesto a la Secretaría de la Defensa Nacional aunque no suficiente. De acuerdo con el presupuesto de egresos de la Federación elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el gasto de la Sedena se incrementó en 14% y ascendió a 7.092 millones de nuevos pesos cifra que representó el 75% de lo destinado al rubro de desarrollo social.

En 1995, el personal militar mexicano se elevó a 169,569 plazas; 7, 521 personas más que en 1994. El Ejército creció como institución fortaleciendo así la seguridad del país, sin embargo no por darle prioridad al crecimiento del ejército, se deben descuidar otros rubros también importantes como es el fortalecimiento de los cuerpos de seguridad pública, incluyendo las policías auxiliar y bancaria industrial en la ciudades.

3.1.4 ASPECTO JURÍDICO

La inseguridad en materia jurídica se presenta en la administración de justicia. Es principalmente la corrupción, la falta de atención al ciudadano, la prepotencia del funcionario que está detrás de su escritorio esperando la clásica -mordida- para poder trabajar y que avance la justicia, el alargamiento de los juicios, haciéndolos tardados, ociosos con el propósito de que la gente dé dinero para poder avanzar en el asunto.

(55) Proceso No. 945; 12 de Diciembre de 1994; p. 18.

(56) Proceso No. 962; 10 de Abril de 1995; p. 8.

La realidad la viven miles de ciudadanos mexicanos que tienen problemas de orden judicial, saben que muchas veces dando dinero a la autoridad, su asunto avanzará y se le hará justicia: esto contradice nuestras leyes contenidas principalmente en la Constitución, la cual menciona que la impetración de justicia debe ser pronta, expedita y gratuita; pero la situación es que al llegar a una agencia del Ministerio Público, a las oficinas de la Policía Judicial, esta parte de la Constitución se tira por la borda, ocasionando inconformidad general.

La impartición de justicia que brindan las autoridades desde el aspecto jurídico es muchas veces deficiente, tardada y corrupta; tanto en la Procuraduría General de la República, como la Procuraduría General de Justicia del D.F., así como también en la secretaría de Seguridad Pública, y sus organismos dependientes. Un ciudadano con un problema de justicia tiene que dar dinero a la autoridad si quiere que le resuelvan su situación. Desde el policía raso hasta el Ministerio Público y los funcionarios de más alto rango aceptan dinero a cambio de justicia a su favor.

La Corrupción tiene un doble efecto negativo, por un lado causa inseguridad y por otro se acrecienta la falta de credibilidad, porque cuando un delincuente es aprehendido y puesto en manos de un Ministerio Público corrupto éste lo deja en libertad poniendo en su acuerdo que faltan elementos para consignar; esto puede ser por falta de iniciativa de funcionarios flojos y corruptos que deben de buscar y ordenar a la Policía Judicial la búsqueda de elementos de prueba que hagan probable su presunta responsabilidad; de esta forma el juez competente podrá tener elementos suficientes para dictar un auto de formal prisión y una sentencia condenatoria.

El exsecretario de seguridad pública del Distrito Federal, David Garay Maldonado, reconoció en su momento que la Ley de Seguridad Nacional sería obsoleta debido a la corrupción de los directivos de los cuerpos de seguridad y afirmó "Hoy como nunca urge sanear a la administración policiaca. de lo contrario la corrupción y la impunidad alcanzarán niveles inimaginables; los ciudadanos quedarán en estado de desamparo y de poco servirá la Ley de Seguridad Nacional próxima a promulgarse"⁽⁵⁷⁾.

En la V Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia de México, el exprocurador general de la República Lic. Antonio Lozano Gracia, manifestó la urgencia de seguridad en todo el país y estimó que "no cesarán en el esfuerzo por combatir a la delincuencia, toda vez que en un estado de derecho como el nuestro debe prevalecer el respeto de todos a la ley y a las autoridades"⁽⁵⁸⁾.

(57) Proceso No. 697; 15 de mayo de 1995; p. 40.

(58) El Universal; México D.F.; Viernes 12 de mayo de 1995; p.1

Además, cabe señalar que en esta reunión salieron criterios básicos para construir un banco nacional de datos apoyados con recursos económicos, que permita integrar un sistema nacional de delinquentes, con ficha única policial, que permita hacer más clara y expedita la impartición de justicia .

Este banco de datos permitiría a la autoridad tener un control sobre los cuerpos de seguridad; así se agilizará la localización de elementos que tengan antecedentes penales.

3.2 SITUACIÓN ACTUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad pública se ubica sin lugar a dudas como una función estatal, pública y necesaria desde que el Estado surge como tal; actividad que se refleja en la preservación de la tranquilidad, la paz y un ambiente de concordia, o por el contrario en una situación de caos, inseguridad e intranquilidad ciudadana como la que caracteriza hoy en día a nuestra nación y sobre todo al Distrito Federal.

Es una función pública que por su importancia y alcance de sus beneficios debiera ser un tópico de interés constante por parte de las autoridades, de esa manera al resolver los desaciertos y analizar los aciertos se mejoraría la seguridad, sin embargo hemos vivido años de abandono hacia las policías, lo cual también ha sido la causa de que la corrupción haya aumentado. Ahora estamos pagando el precio de esas mala políticas gubernamentales y aunque la inseguridad pública no es un problema nuevo para ninguna sociedad, en nuestra ciudad los índices delictivos aumentaron de una manera alarmante, prueba de ello es el mayor número de robos con violencia a transeúntes, establecimientos, automovilistas, casa habitación entre otros. Los hechos demuestran la falta de atención oportuna y eficiente de las autoridades hacia este rubro.

Podemos afirmar que un problema siempre surge de la carencia de una satisfacción o de la presencia de una necesidad y en el Distrito Federal la necesidad más apremiante ha sido la de contar con un sistema de seguridad pública confiable y eficiente, pero la realidad es otra; puesto que en los últimos años la delincuencia aumentó a lo largo y ancho del país y sobre todo en la capital, este fenómeno ha sido percibido por todos los habitantes como un problema que sigue sin resolverse. Los ciudadanos están inconformes de las promesas de la autoridad gubernamental frente a la creciente inseguridad. Es cotidiano presenciar que familiares, vecinos o amistades sean vejados, asaltados, asesinados o robados en su salario o patrimonio.

Hoy en día, se vive en un México caracterizado porque sus foros de expresión, espacios de opinión pública, noticieros, programas de televisión, pláticas grupales y familiares, se han visto invadidos involuntariamente por dos grandes rubros que pesan cada vez más sobre la vida de los mexicanos: crisis económica e inseguridad pública.

Temas que preocupan por su surgimiento, extensión y dimensiones de repercusión. Son totalmente diferentes uno de otro, pero poseen espacios de interrelación e interdependencia estrechos, al grado de afirmarse actualmente, que la inseguridad pública existente es en gran parte resultado de la crisis económica de nuestra nación. Aunque desempleo y pobreza no necesariamente sean sinónimo de delito.

La falta de seguridad pública forma parte ya de la sociedad mexicana en general y es más grave en las grandes urbes como la Ciudad de México; donde se encuentra sumergida en todo tiempo y lugar de nuestra vida, al grado de verla como algo común al momento de ser cualquier persona la víctimas de ilícitos cometidos; al ver y escuchar las noticias de televisión y radio; cuando nos disponemos a leer una revista o periódico; al encontramos en la vía pública; o en pláticas de reuniones sociales.

La ciudadanía ya no puede vivir en paz en su propio hogar, ya no puede salir a las calles libremente, el derecho a vivir tranquilos en una sociedad segura, parece cada día más difícil; mientras que la probabilidad de ser víctimas de algún delincuente, es más alta. Hay un sentimiento de inseguridad y temor, amas de casa, padres de familia, estudiantes, taxistas, profesionistas, etc., es la realidad a la que se está expuesto e indefenso ante la amenaza criminal.

Nuestras vidas se desarrollan y cumplen su cometido en medio de una oleada de violencia claramente percibida y caracterizada por robos, homicidios, violaciones, narcotráfico, secuestros, asesinatos, prostitución, drogadicción y robo de infantes, entre otros; que hacen del ambiente pacífico, un clima de total inseguridad en donde es casi inexistente la paz, la armonía y el sentido de seguridad física y material de cada uno de nosotros.

Los constantes abusos contra los ciudadanos requieren de una mayor eficiencia en la aplicación de las leyes, con base en el absoluto respeto de los derechos humanos consagrados en las garantías individuales y sociales previstas en la Constitución Política y el respeto de las autoridades frente a las garantías de libertad e igualdad del individuo, que se brinde la certeza y la oportunidad que en materia de aplicación de justicia y seguridad pública ya contemplan nuestras leyes.

El reclamo permanente de la ciudadanía, se orienta principalmente a la aplicación de la verdadera simplificación en el ejercicio de la impartición de justicia en los procesos judiciales; así como, el respeto pleno al goce de sus derechos fundamentales.

Las principales demandas de la ciudadanía se pueden resumir en tres aspectos:

a) Por abusos de la autoridad.- Dilación en la procuración de justicia; detención arbitraria; detención por acusación falsa; arbitrariedad por parte de las autoridades que ordenan y las que realizan la investigación; falta de atención apropiada y abuso de autoridad en reclusorios; retardo en la aplicación de la sentencia o laudo, así como lo referente a las resoluciones administrativas; desconfianza y temor de los ciudadanos hacia los cuerpos de seguridad e instancias legales de la administración y procuración de justicia, agresión corporal o psicológica de los cuerpos policiacos o presuntos infractores, tortura; corrupción entre policías y ministerio público al ser presentado ante éste el presunto infractor; frecuente robo de los cuerpos policiacos a los ciudadanos; incumplimiento por parte de los cuerpos policiacos a sus labores por estar frecuentemente en estado de ebriedad; abuso de los agentes de tránsito para obtener dádivas de los automovilistas infractores; incumplimiento y desconocimiento de las leyes y reglamentos por parte de las autoridades que las aplican (vicios en los procedimientos); contrabando; venta y utilización de los automóviles robados por los cuerpos de seguridad; falta de atención a las demandas públicas de la ciudadanía; y, pugnas entre cuerpos policiacos que derivan en el incumplimiento de sus obligaciones contraídas.

b) Contra inseguridad de bienes y personas.- Por la existencia de bandas de narcotraficantes; secuestro a empresarios e industriales; robos en casas habitación; robo a vehículos de todas las características; inseguridad en las carreteras; creciente uso de armas de fuego de alto calibre, falta de elementos que cubran la seguridad pública en zonas habitacionales; e impunidad de comerciantes ambulantes dentro y fuera del sistema de transporte colectivo, así como robo en el mismo.

c) Nula orientación y difusión de procedimientos para recurrir a la autoridad.- Desconocimiento por parte de la población para recurrir a instancias judiciales a poner sus denuncias; desconocimiento por parte de la población en lo referente a sus derechos sobre seguridad pública; y, prepotencia por parte de las autoridades encargadas de proporcionar información y atención al público que recurre a las diferentes oficinas de seguridad pública.

Un elemento muy importante, pero poco valorado, es el sistema penitenciario, el cual no está readaptando a los internos de una manera eficiente, al contrario, parece ser que en esos centros se organizan verdaderas mafias que perfeccionan sus formas de delinquir, aunado a este problema, debemos considerar que su estancia en las cárceles le cuesta a la sociedad, por lo tanto, si se deberían de crear empresas penitenciarias agrícolas o industriales o algún otro mecanismo para que los internos sean verdaderamente productivos, dignificándoles su condición.

Hacer este análisis es de gran importancia ya que en él se expone la situación preponderante en el contexto nacional respecto de la inseguridad pública, la actuación de las instituciones gubernamentales en el combate a ésta, y el papel que juega la sociedad como principal ejecutora y receptora de actos delictuosos, así como posible portadora de soluciones.

Se trata, de ubicar también la situación de la Ciudad de México en materia de seguridad pública bajo las circunstancias de una crisis económica y política, que se agudiza cada vez más en la actualidad llegando a ser para todos algo común e inherente en el desarrollo de nuestra vida.

Uno de los aspectos más oscuros de esta situación, es precisamente la impunidad como característica que desde hace tiempo se presenta como sello de las autoridades responsables de manejar la seguridad pública del país y del Distrito Federal en particular; lo que implica que todos y cada uno de los habitantes de esta gran ciudad hemos sido y todavía somos partícipes de la impunidad reinante de los diversos actos de seguridad pública; por un lado, una clase política viciada, corrupta y sin voluntad; por otro, autoridades faltas de conciencia y espíritu de lo público; por si fuera poco, una sociedad que sólo ha servido como simple espectadora de los problemas y actuaciones gubernamentales que cada vez más pierde sus valores morales.

El ambiente de inseguridad es grave y deprimente, ya que es hora que dejen en el plano del olvido la tan practicada impunidad gubernamental. Para muestra basta remitirnos a la información aportada por la radio, la televisión, el periódico y las revistas, en donde podemos percatarnos del número cada vez mayor de actos violentos. Como recordaremos la inseguridad trascendió a la clase política con los casos de las muertes de: Lic. Manuel J. Clouthier, Lic. Luis Donald Colosio Murrieta, Lic. José Francisco Ruiz Massieu, inclusive al Cardenal Posadas Ocampo. Estos actos desagradables que ensuciaron en gran medida el escenario político a nivel nacional y la imagen de "país pacífico" ante el mundo, no son nuevos, desde el sexenio anterior se han tratado de resolver, sin conseguirlo claramente.

Las circunstancias que imperan en la Ciudad de México son de gran tensión, a pesar del desarrollo de funciones de las dependencias gubernamentales encargadas de preservar la seguridad pública. Por un lado como condición fundamental para la paz comunitaria, la libertad y la justicia social, se encuentran, los cuerpos policiales -policía preventiva, judicial, bancaria e industrial- en el cotidiano desempeño de sus funciones, y por el otro, los ciudadanos haciéndose justicia por su propia mano; ésta situación puede generar un verdadero problema de gobernabilidad.

Actos contradictorios que lejos de compatibilizar y tener cabida en un mismo escenario de manera racional y aceptable para la sociedad, se presentan bajo situaciones forzadas que según la lógica humana son rechazados tajantemente. Por lo que su existencia ha provocado tener mas de una explicación, tales como: la población es mucho mayor en número que el grupo encargado de preservar la seguridad pública; prevalece una latente falta de preparación de los cuerpos policíacos; existe escasez de recursos públicos aportados a esta función; la inseguridad pública en buena medida ha sido producto de la crisis económica en la que nos encontramos inmersos; el desempleo masivo provoca necesariamente la búsqueda de sustento diario por vías ilegales como el robo y la violencia; los elementos de seguridad pública en su mayoría se caracterizan por ser corruptos y negligentes durante el desempeño de sus funciones, etc.

Estas explicaciones de diversa índole, y otras tantas no emitidas, son aceptadas por la sociedad al momento en que las autoridades responsables las dan a conocer para justificarlos hechos suscitados; pero lo que no es aceptable y sí repudiado constantemente, es la falta de respuestas rápidas, concretas y acertadas como solución a los problemas de seguridad pública.

La delincuencia no es un problema nuevo para ninguna sociedad, en el Distrito Federal ha existido, pero, no con tanta continuidad, descaro y dimensiones como hoy en día; prueba de ello es el mayor número de robos con lujo de violencia a transeúntes, establecimientos, automovilistas y casas habitación, lo que no es más que una clara muestra del resentimiento social respecto de la situación económica, política y social que llevan dentro muchos mexicanos.

“Los habitantes de la Ciudad de México al igual que todos los del país, como resultado de las crisis económicas, somos un 80% más pobres, el nivel de vida ha bajado drásticamente, los impuestos han subido y seguirán subiendo aún más, la inflación se ha desatado, el aumento de salarios ha sido derrotado por la carestía, millones de empresas y familias están arruinadas, la planta productiva se encuentra echa pedazos”⁽⁵⁹⁾.

En cuanto a la corrupción, tampoco podemos decir que sea un mal nuevo, dentro de las corporaciones policíacas, ha existido desde siempre y en todo lugar se presenta como una expresión de corrupción estructural abarcando todo el sistema en su conjunto; se habla de muchas y muy variadas causas que provocan la corrupción del personal policíaco a la hora de realizar sus tareas encomendadas, pero las que han estado presentes de sexenio en sexenio, son los bajos salarios a policías y la exigencia por parte de los mandos superiores, de cuotas obligatorias provocando que este hecho se convierta en una cadena interminable a través de todos los niveles existentes.

(59) Mondragón, María Eugenia. *El Financiero* No.3652, p.2

La corrupción, se traduce en sobornos a delincuentes al exigirles dinero para dejarlos ir, complicidad y proteccionismo en el robo de establecimientos y casas habitación, así como en el almacenamiento y distribución de estupefacientes. Son errores de los elementos encargados de la guarda de la seguridad, pues lo único que han conseguido es la pérdida del respeto de la ciudadanía, al ser calificados de negligentes, corruptos y vividores.

La situación es tan denigrante, que se pueden separar en tres grandes grupos los distintos tipos de delincuencia; el que integran los hijos de la crisis, los que pertenecen a las bandas organizadas y el tercero se encuentra en las dependencias encargadas de preservar el orden, la paz y la tranquilidad ciudadana, sin descartar la posibilidad de existencia de elementos de policía honrados, capaces y que actúan con apego a derecho; realizando su función siempre con miras a la satisfacción de necesidades de seguridad pública.

No se puede dejar de mencionar que los policías en nuestra ciudad, en términos generales se caracterizan por contar con bajos salarios, desconocimiento de sus funciones y además, no pueden formar asociaciones de defensa; por si fuera poco, sufren constantemente de abusos y extorsiones de sus jefes, exigencias de dinero de los mandos superiores para ascender de nivel e incluso si se quiere manejar una patrulla de servicio, y como consecuencia de sus actos, se da la falta de confianza de la sociedad para con ellos.

El tema de la seguridad pública se agudizó en la década pasada y es precisamente a partir de la crisis económica los años ochenta cuando los índices de inseguridad ciudadana aumentaron; por esa causa, el Lic. Miguel de la Madrid, propuso su tesis de renovación moral, estableciendo el propósito fundamental del Ejecutivo Federal de eliminar las irregularidades de la administración pública y los actos de corrupción que éstos generaban; adecuando y modernizando la legislación sobre la materia, a fin de resarcir los derechos de la ciudadanía que fueron afectados.

Nadie de buena fe puede suponer que una severa crisis económica y una urbanización desordenada y vertiginosa son hechos irrelevantes para la seguridad pública, por el contrario, estos elementos son parte de la raíz del problema. En la seguridad repercutirá cuanto se haga u omita al respecto; el manejo de estas cuestiones influirá determinadamente en la protección de la vida, la salud y los bienes de todos.

No hay que caer en la quimera de creer que un orden justo suprime los delitos, ni mucho menos en la torpeza que todo el mundo es culpable, menos el delincuente; nada de eso. Pero, "cada sistema produce, incrementa, reduce, modifica la delincuencia. Cada criminalidad avanza o retrocede en determinado caldo de cultivo. Esto es el, de la criminología. Deben saberlo el conductor de la vida colectiva, el administrador de los bienes sociales"⁽⁶⁰⁾.

No obstante, los esfuerzos gubernamentales por brindar seguridad a la población, estos han sido superados, pues los índices de delincuencia sobre todo en la capital de país tomaron tintes en verdad preocupantes y, por el momento, no hay visos de que cambie el panorama. La crisis económica y la explosión demográfica también han provocado un aumento en la inseguridad del ciudadano, manifestándose en varios niveles que van desde delitos patrimoniales contra comercios, industrias, bancos, casas particulares y personas físicas, hasta robos de vehículos y autopartes. Existe también la intranquilidad por el incremento de la violencia en general y preocupación por la integridad física de la población. "Junto con ello podemos ver, que el gasto destinado para la justicia y la seguridad en 1990, correspondió al 0.72 por ciento del Producto Interno Bruto y que sólo existía un policía por cada 204 habitantes"⁽⁶¹⁾.

Las cifras de la Procuraduría General de la República, sobre la criminalidad en México, indican que la frecuencia con la que se comete algún tipo de delito en el país es de aproximadamente 1.6 por minuto, siendo principalmente, dos grupos de delitos los más frecuentes. Los patrimoniales como robo, despojo, daños, allanamiento y abigeato que representan el 56,9% y los delitos contra la vida y la integridad como homicidios, lesiones, secuestros, amenazas y corrupción de menores que representan el 36%. Siendo estos dos rubros donde se concentra el 92.9% de la criminalidad de la nación.

Paralelamente al aumento de la violencia, se muestra el crecimiento del crimen organizado: el narcotráfico y los secuestros. Los medios y recursos de que disponen estas organizaciones delictivas son más peligrosos que la delincuencia tradicional. "México pudo mantenerse durante varias décadas al margen de la creciente violencia mundial, producto de la incomprensión, el terrorismo y el tráfico ilegal de armamentos y narcóticos. Desafortunadamente en los últimos años las evidencias indican que la actividad de redes criminales organizadas ha aumentado. Este tipo de criminalidad contamina a la sociedad e inicia procesos de descomposición social"⁽⁶²⁾.

(60) García Ramírez, Sergio. *Narcotráfico un Punto de Vista Mexicano*, p. 70

(61) Censo Nacional de Población y Vivienda 1990.

(62) *Ibidem*.

Por otra parte, existe una franca desconfianza hacia las instituciones, programas y personal responsable de la seguridad pública. "El tema de la inseguridad personal trasciende el sistema de procuración de justicia y se agrava con el de la inseguridad social para insertarse en la problemática de la administración de justicia.

La administración de justicia enfrenta también graves problemas, el principal es sin duda la falta de confianza de la ciudadanía en el sistema de solución de controversias. Motivados por procedimientos legales interminables, por la facilidad para interponer recursos, la actual extensión de los términos establecidos en las leyes y el rezago en la solución definitiva de los expedientes, son algunos de los muchos problemas que enfrenta la administración y procuración de justicia.

Las debilidades del sistema jurídico mexicano, se manifiestan desde la propia Constitución Política, columna vertebral del sistema político y jurídico mexicano, y pasan por innumerables contradicciones de reglamentos y leyes para terminar hasta el más insignificante de los actos contractuales"⁽⁶³⁾.

La gravedad de los índices de inseguridad requería que se actuara, con gran firmeza, en el combate a la delincuencia y a la impunidad. El empeño de las autoridades se dirigió a lograr una mejor coordinación y organización de los cuerpos encargados de la seguridad pública, así como sancionar estrictamente cualquier violación a los derechos humanos. Con esa finalidad, el 26 de abril de 1994, se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación puesto que se hace patente la necesidad de que los cuerpos de seguridad pública en el orden nacional se encuentren debidamente coordinados a efecto de lograr una mayor eficacia en sus acciones, tanto en materia preventiva, como en la persecución de los delitos.

Dentro de las funciones asignadas a la Coordinación están las siguientes:

- Definir los lineamientos y acciones que deben seguir la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y las procuradurías de justicia de los estados.

(63) Díaz Abrego Carlos, *Época* (No. 162), p.24

- Proponer los canales adecuados de comunicación con las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y de Marina, así como el Departamento del Distrito Federal.

- Coordinar las acciones que en materia de seguridad determine el presidente de la República.

- Proponer medidas y celebrar convenios con las procuradurías de justicia de los estados.

- Pedir información oportuna a las dependencias y entidades de la administración pública federal, y

- Las demás funciones que le encomiende el titular del Ejecutivo Federal.

Inmediatamente a la creación de la coordinación se dieron diversas opiniones sobre sus sustento jurídico, su creación y sus fines. Esta coordinación influyó poco en el mejoramiento de la seguridad pública ya que se vio envuelta en polémicas y nunca ejerció una real función de coordinación entre las instituciones del sector.

3.2.1 LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL DISTRITO FEDERAL

La prestación de los servicios públicos es una actividad del Estado para satisfacer las necesidades colectivas de la población. Existen dos formas de proporcionar el servicio público; directa, cuando el gobierno proporciona el servicio, e indirecta, cuando el Estado se desprende de su capacidad para realizar el servicio público, se le atribuye a una empresa. Esta prestación del servicio público en forma indirecta se confía mediante el cumplimiento de determinadas condiciones legales.

La seguridad pública es un servicio que el Estado debe prestar a la población; pero ante los alarmantes índices de delincuencia, criminalidad, violencia e inseguridad que ha padecido el Distrito Federal en los últimos años, han proliferado las empresas que proporcionan servicios de seguridad privada.

“Es previsible que este tipo de empresas, sigan creciendo, dado que representan fuentes de empleo y es una actividad productiva y comercial. Tan sólo en la Ciudad de México, según datos de la Secretaría de Protección y Vialidad, hasta agosto de 1994 había 356 empresas de seguridad pública legalmente reconocidas y 232 con solicitud de reconocimiento”⁽⁶⁴⁾.

Este tipo de empresas prestan sus servicios en unidades habitacionales, centros comerciales, fábricas y fraccionamientos; así como, cuidando de la seguridad de empresarios y banqueros, cuyos sueldos son cubiertos por los interesados en garantizar su seguridad.

En el Distrito Federal la Ley de Seguridad Pública norma y controla los servicios privados de seguridad; sin embargo, en la mayor parte de los estados prácticamente no existen lineamientos para normar la prestación del servicio de seguridad privada, existiendo una gran anarquía, principalmente en el servicio de vigilancia nocturna.

Por tanto “la proliferación de policías privadas deberá crear mecanismos de control por parte de las autoridades, pues también podría caerse en una especie de anarquía policíaca. Y algo peor: que la parte de la población que no pueda pagarla fuera quedándose poco a poco sin protección, en una progresiva inseguridad.

Otro peligro es que se repitan actos de quienes, por verse en esa inseguridad, se hagan justicia por propia mano. Aunque se complementen los servicios autorizados y bajo control, la seguridad es un asunto esencialmente público”⁽⁶⁵⁾.

(64) Suárez, Luis. en *Siempre* (No. 2138), p. 32

(65) *Ibidem*

CAPITULO 4. PLANES Y PROGRAMAS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

En observancia de lo dispuesto por el Artículo 26 de la Constitución General de la República y por el Artículo 5º- de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo Federal deberá cumplir con la obligación de elaborar y presentar el Plan Nacional de Desarrollo y enviarlo al Congreso de la Unión para su examen y opinión.

En este documento se establecen las líneas generales para elaboración de los distintos programas de desarrollo en materia social, económica, política y cultural; que tiendan a satisfacer las necesidades de la población.

4.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

El Plan Nacional de Desarrollo recoge las aspiraciones, demandas y propuestas de la sociedad en su conjunto. En este sentido el diagnóstico sobre seguridad pública tiene el propósito de precisar los retos principales y orientar la formalicen de las estrategias generales de acción. Se indica en dicho documento que uno de sus objetivos es el de consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

Para consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho y edificar un país de leyes, el Plan Nacional se apoya en las reformas constitucionales realizadas en diciembre de 1994 para ratificar la necesidad de una profunda transformación a nuestro sistema de justicia.

Entre las estrategias propuestas está la de crear, através de la adecuación normativa correspondiente, las condiciones legales, institucionales y administrativas para asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, la aplicación oportuna e imparcial de la ley y el acceso a la justicia. así mismo se propone la revisión sistemática de las normas procesales, el establecimiento de mecanismos más eficientes para la resolución de conflictos a través de la justicia de paz, y el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo que fortalezcan la independencia y calidad profesional de los miembros del Poder Judicial.

El Plan Nacional de Desarrollo propone avanzar resueltamente hasta consolidar un régimen de certidumbre jurídica para el patrimonio de las familias y las actividades productivas, y, a la vez crear las condiciones que permitan al Estado prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente las organizaciones criminales, perseguir y castigar oportunamente los delitos: conforme a los lineamientos del Plan, estas tareas se realizarán ejerciendo estrictamente las atribuciones que confiere el orden jurídico y salvaguardando los derechos humanos.

De igual manera este documento comprende estrategias específicas para el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública con propósitos precisos de calidad, de impulso a una carrera policial profesional digna y respetada, así como para la adecuada coordinación de los tres órdenes de gobierno en la materia, también. Otro aspecto importante que se menciona es el de la corrupción como motivo de desaliento colectivo y de encono social. Por eso propone actualizar el marco jurídico para detectar y sancionar conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público; propone una reforma profunda de los órganos de control interno y externo de la gestión gubernamental y la conformación de este último en una auténtica y moderna entidad superior de fiscalización, profesional y autónoma.

4.1.1 OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que gobierno y sociedad deben sumar voluntades y esfuerzos para construir un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho y para lograrlo establece los siguientes objetivos específicos:

- Crear las condiciones legales, institucionales administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo. Esto implicaría emprender medidas de prevención del delito y reestructurar el sistema de seguridad pública de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y efectiva sus demandas de seguridad.
- Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera eficiente la delincuencia organizada, con una mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.

Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos; que la ciudadanía vea, en los órganos de procuración de justicia auténticos servidores públicos, y no un obstáculo para la aplicación de la ley o, inclusive, una causa más de delitos y agravios en su contra. Que la legislación penal establezca instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos y con ello se pueda castigar pronta y eficazmente a quienes delinquen, sin dar lugar a las peligrosas inequidades que la población resiente.

- Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia; que existen mecanismos idóneos para prevenir las acciones de corrupción, que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente con independencia del nivel jerárquico del infractor.
- Contar con un régimen en donde todos pueden tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos al igual que las autoridades se sometan a los mandatos de la ley; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha.
- Consolidar un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes y las transacciones de los particulares. Esto es requisito indispensable para promover la inversión, propiciar el sano desempeño de las actividades productivas garantizando la transparencia en las relaciones jurídicas de las personas.
- Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos; en especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de la materia, de modo que se establezca un verdadero sistema de defensa de esos derechos, junto con una cultura de respeto y promoción de los mismos.
- Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia considerando su identidad cultural, para que no sufran menoscabo en la aplicación de la ley. Impulsar el fortalecimiento de mecanismos que garanticen procesos legales con apego a derecho, tales como la presencia sistemática de traductores para que los indígenas puedan seguir sus juicios en sus propias lenguas, o la difusión específica de los derechos y responsabilidades que les confiere la ley.

4.1.2 ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA

El Plan Nacional de Desarrollo propone administrar de manera eficaz y transparente las instituciones de seguridad pública y los recursos con que cuentan. Con base en las reformas constitucionales de 1994 se pretende consolidar un Sistema Nacional de Seguridad Pública con estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una autentica 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.

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. Se creará para tal efecto, 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 especializados.

Asimismo se plantea como línea de acción la reglamentación del Registro Nacional de Servicios Policiales, como instrumento para tener un mejor control y aprovechamiento de los recursos humanos y una coordinación adecuada y eficaz, así se reforzarán convenios que prevean programas de capacitación, definición de procedimientos y metodología para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de las conductas antisociales, así como modalidades de financiamiento conjunto. Además se buscaría la homologación de normas administrativas y operativas de la actuación policial.

En el mismo sentido, se habrá de integrar y sistematizar la información con que cuentan las instituciones de seguridad pública y su personal, para apoyar la toma de decisiones. Por ello habrá de crearse un Sistema de Información Policial, que puedan consultar las autoridades federales, estatales y municipales. Dicho sistema contendrá información de delinquentes, bandas, formas delictivas así como tipos de armamento de las organizaciones criminales.

4.1.2.1 LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Deberán intensificarse los esfuerzos de cooperación internacional para combatir mejor a la delincuencia organizada. Particular atención se dará al fortalecimiento de los convenios 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. Se menciona, además, la simplificación y agilización de la cooperación procesal en materia de ofrecimiento, desahogo de pruebas, notificaciones y actuaciones que deban realizarse en el extranjero o que, provenientes de él, deba llevarse a cabo en México.

La revisión de la legislación penal es un tema que se toca en este documento de manera sustantiva, a fin de que pueda sancionarse de manera directa, efectiva y con mayor severidad a quienes se organicen para delinquir.

4.1.2.2 PROCURACIÓN DE JUSTICIA

En este apartado se establece que debe darse una profesionalización del Ministerio Público junto con sus auxiliares. Por ello sería necesario revisar, por un lado, las normas de organización y competencia de los órganos encargados de las actividades de investigación y persecución de los delitos, así como los métodos y procedimientos de investigación moderna que pueden utilizar en el cumplimiento de sus funciones y, por otro, la situación de quienes están encargados de vigilar el desempeño de los primeros.

La consolidación de un sistema de procuración de justicia requiere de mecanismos de control para que los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial actúen en los términos que fija la ley, tanto en la fase de averiguación previa como durante el proceso; también es necesario establecer mecanismos de control vigilancia y protección de los bienes asegurados y decomisados, a efecto de garantizar su integridad y el destino que la ley determine.

Se plantea que es necesario crear diversas vías para la erradicación a la violación de los derechos humanos, una de estas alternativas es difundir programas que favorezcan la procuración de justicia entre la población. Se buscará que la ciudadanía cuente con la oportunidad de denunciar directamente cualquier tipo de irregularidades, impulsando programas para que haya un adecuado seguimiento de las quejas presentadas y de las sanciones que en su caso deben imponerse.

A fin de evitar prácticas inconvenientes en las instituciones, se anuncia que se establecerán las procuradurías en relación con los ciudadanos; adicionalmente se revisará el marco normativo en los aspectos sustantivos, orgánicos de procedimiento y de responsabilidades de las personas encargadas de desempeñar esa función.

4.1.2.3 RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SERVICIO PÚBLICO

En el presente Plan se proponen cambios estructurales; que atiendan convenientemente la prevención y las acciones de carácter correctivo, que prevean una forma clara de rendición de cuentas asegurando que quienes, en el ejercicio de una responsabilidad pública incumplan la ley o las normas de desempeño del servicio público, sean sancionadas conforme a derecho.

La creación de una instancia de fiscalización superior sería de gran utilidad para garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos, evitando la corrupción. Asimismo al combatir también la impunidad, el gobierno y quienes en el laboren estarán abiertos al escrutinio de la ciudadanía, por ello, se apoyarán los mecanismos de contraloría social, así como la formación de consejos consultivos integrados por representantes de los sectores productivos, medios de comunicación y otras organizaciones sociales.

Se promoverán incentivos para el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos. Corresponderá al Estado reforzar las actitudes y conductas positivas en el servicio público, estimular la adecuada selección y desarrollo de sus recursos humanos, promover su profesionalización y estimular la honestidad, el esfuerzo y la creatividad de sus trabajadores.

4.1.2.4 IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

Las reformas constitucionales de 1994 en materia de justicia fueron muy importantes porque introdujeron bases para la organización y funcionamiento de los órganos de justicia locales. Con ese motivo y a efecto de lograr una impartición de justicia efectiva en todo el país, se promoverán, con respeto a la autonomía de los estados, las acciones de coordinación y apoyo a los gobiernos de las entidades federativas para que cuenten con los recursos necesarios.

En un apartado de este documento se menciona que para acrecentar la independencia de los titulares de los órganos de justicia, su autonomía, así como la calidad de las resoluciones y la reducción del tiempo en que se dictan, deben de apoyarse programas que mejoren sus sueldos y prestaciones, así mismo deben de implementarse acciones de capacitación actualización y especialización, tanto a nivel federal como a nivel local.

La justicia de paz, es un tema muy importante en este documento y se muestra que es necesario dotarla de mayores atribuciones y elevar la cuantía de los asuntos de que conoce para que así llegue a constituirse, por su agilidad y rapidez, en una institución fundamental de los distintos sistemas de impartición de justicia del país.

Debido a que el Estado de Derecho descansa en la aplicación estricta de la ley, se hace necesario fortalecer las vías jurisdiccionales de control de los actos de autoridad primordialmente del juicio de amparo, por ser éste el principal medio de control de la constitucionalidad y legalidad de la totalidad de esos actos. La revisión que se lleve a cabo buscará, principalmente, la simplificación de los procesos, la supresión de tecnicismos, facilitar el acceso a juicio, lograr que las sentencias dictadas sean cabalmente cumplidas y mejorar los sistemas de resolución de contradicción de tesis.

4.1.2.5 DERECHOS HUMANOS

En un Estado de Derecho se debe vigilar un estricto apego a la legalidad, sin violentar los derechos humanos, como principal obligación del gobierno y hacer valer los principios de imparcialidad e igualdad como criterios centrales de toda la administración pública, para ello es preciso que la ciudadanía tenga instrumentos legales adecuados frente a posibles actos de la autoridad que puedan ser violatorios de sus derechos.

En el Plan Nacional de Desarrollo se propone que habrá de integrarse un sistema nacional de información de derechos humanos para apoyar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por dichas instancias; además, debe realizarse una mayor difusión para facilitar su cumplimiento. Es necesario fortalecer los mecanismos de recepción de quejas en las comisiones, con el fin de otorgar facilidades para el acceso al sistema de protección de tales derechos a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Para ello, el gobierno apoyará los servicios públicos de asesoría y defensoría jurídicas, así como los trabajos de los organismos privados que los presten.

4.1.2.6 JUSTICIA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En una de sus líneas de acción, el gobierno se compromete con la búsqueda y refuerzo de mecanismos que agilicen la administración de justicia, en el caso de los pueblos indígenas, es preciso asegurar que el indígena mexicano cuente con el apoyo legal para defenderse y que se represente a quienes por falta de conocimiento o medios para llevar su queja a la justicia no puedan tener acceso a ella.

De manera prioritaria se impulsará la formación de interpretes en las lenguas indígenas, a fin de garantizar en la práctica el derecho a contar con un traductor en todos los procesos legales e instancias jurídicas para que se conozcan plenamente su naturaleza y sus consecuencias.

Aparte del fortalecimiento de mecanismos para defender los derechos de los pueblos indígenas, es imprescindible realizar una mayor y más eficaz difusión de sus deberes y derechos, y de los procedimientos jurídicos que les atañen; deberán diseñarse estrategias para eliminar los efectos de la falta de conocimiento en el ejercicio y en la tutela efectiva de los propios derechos a través del sistema de administración de justicia.

En términos generales en el Plan Nacional de Desarrollo se proponen estrategias para alcanzar la consolidación de un Estado de Derecho; su objetivo es el traslado a normas jurídicas de las demandas e ideales de quienes habrán de ser los destinatarios de las propias normas, y fortalecer los mecanismos mediante los cuales los órganos del Estado sancionarán a quienes se aparten del derecho.

En un Estado donde prevalezca la ley, los particulares contarán con la certidumbre de saber a qué atenerse en sus acciones e intercambios, sabrán lo que pueden esperar de las autoridades en cada momento, exigiendo el cumplimiento de los ordenamientos correspondientes; en esa aspiración habrá conciencia de los actos permitidos y las consecuencias por transgredir lo no permitido.

4.2 PROGRAMA DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL 1995-2000

El Programa de Desarrollo para el Distrito Federal es un documento fundamental para planificar las actividades del gobierno y establecer prioridades de atención a los múltiples servicios que demanda la población de la Ciudad de México.

4.2.1 OBJETIVOS

El Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000 en materia de seguridad pública, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo se plantea como uno de sus objetivos fundamentales el crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo.

También propone avanzar hacia una ciudad segura para todos, a través de la reorganización del servicio de policía; la reforma del sistema de justicia con pleno respeto a los derechos humanos; y el fortalecimiento del sistema de protección civil.

4.2.2 LÍNEAS DE ACCIÓN

- La reasignación de las funciones de seguridad pública.
- Reestructuración de los cuerpos de seguridad pública y fortalecimiento de la coordinación institucional.
- Mejoramiento operativo de la prestación del servicio de policía y combate a la corrupción y la impunidad.
- Fomento a la participación ciudadana.
- Aumento de la coordinación con las autoridades federales.
- Fortalecimiento de la justicia de barandilla.
- Promoción y respeto a los derechos humanos.
- Establecimiento de un plan de contingencias para el Distrito Federal.

4.3 PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL 1995-2000

El 28 de noviembre de 1995, el entonces jefe del departamento del Distrito Federal, Lic. Oscar Espinosa Villarreal y el Procurador General de Justicia Lic. José Antonio González Fernández, suscribieron el presente documento considerando que las instituciones policiales y los órganos de procuración de justicia, deben modernizarse y recibir una mayor capacitación, a fin de estar en condiciones de hacer frente a los nuevos retos que plantea la seguridad pública en el Distrito Federal.

El programa de seguridad pública para el Distrito Federal está apegado y responde a los lineamientos que se establecen en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; además considera las propuestas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en relación con la seguridad pública, así como las que se desprenden en esta materia del Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 1995-2000.

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo, se prevé un programa sectorial de procuración de justicia para el Distrito Federal a cargo de la procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el cual recoge los lineamientos programáticos en esta materia y establece las estrategias y líneas de acción para el Ministerio Público y sus auxiliares quienes tienen como encomienda el combate a la impunidad a través de la investigación y persecución de los delitos cometidos, elemento fundamental de la seguridad pública.

Por otra parte, con este programa se cumple con las disposiciones de la Ley de Seguridad Pública, las cuales establecen la obligación del Departamento del Distrito Federal y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de emitirlo con participación de la sociedad y de sus representantes populares; cabe destacar la participación de la Secretaría de Seguridad Pública en la elaboración y diseño de este documento.

4.3.1 OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Este programa considera las demandas y pronunciamientos de los Diputados y Senadores, así mismo, atiende los lineamientos expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al igual que las propuestas de la ciudadanía, manifestadas a lo largo de los diversos foros de consulta, así como las opiniones de los Comités Delegacionales de Seguridad Pública y de las organizaciones vecinales y sociales en general. Se establece como objetivo primordial el de alcanzar una ciudad segura para todos, en la que se preserven los derechos de las personas, las libertades, el orden y la paz públicos, abatiendo la incidencia delictiva y la impunidad de los infractores en el ámbito del Distrito Federal.

4.3.2 LÍNEAS DE ESTRATEGIA

Para el logro del gran objetivo sobre seguridad pública en la capital del país, se establecen las siguientes líneas de estrategia:

1. Intensificar la presencia y vigilancia de los cuerpos de seguridad pública en el ámbito territorial del Distrito Federal, a fin de fortalecer las tareas preventivas y lograr una mayor interacción con la población
2. Fortalecer los mecanismos y sistemas que permitan observar los reglamentos gubernativos de justicia cívica, para mantener el orden público y contribuir al buen funcionamiento y vitalidad de la ciudad, cuidando en todo momento el respeto a la legalidad.
3. Desarrollar sistemas y estructuras especializadas de orden legal, institucional y social para investigar y combatir con eficacia la delincuencia organizada y violenta en el ámbito del fuero común del Distrito Federal.
4. Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública a través de mejorar los mecanismos de selección, capacitación, actualización y especialización de sus integrantes; instrumentar la carrera policial e impulsar un sistema que garantice la ampliación de sus prestaciones sociales y económicas .
5. Participar con eficiencia en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, conforme a la ley de la materia, además de incrementar y profundizar los canales y niveles de coordinación entre los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal.
6. Incrementar los mecanismos para preservar los derechos humanos de la población.
7. Fortalecer y aplicar estrategias, procedimientos e instrumentos de control interno que tiendan a combatir la impunidad, corrupción y abuso de autoridad.
8. Mejorar la administración de los cuerpos de seguridad pública, a través de incorporar los criterios de eficiencia, racionalidad y transparencia en la aplicación de los recursos, la adopción de tecnologías avanzadas, el fortalecimiento de la desconcentración de funciones, el uso más eficaz de la información y la implantación de sistemas automatizados y procedimientos más ágiles.
9. Fomentar la participación y la colaboración de todos los sectores de la sociedad y las distintas instancias de gobierno involucradas en las tareas de seguridad pública, integrar una gran alianza que articule instrumentos de comunicación, ágiles y transparentes, para fortalecer la confianza en los cuerpos de seguridad pública y generar una cultura de la prevención del delito.
10. Informar permanentemente a la comunidad de los avances en las tareas desarrolladas.

4.3.3 LÍNEAS DE ACCIÓN

- Promover la vigilancia y patrullaje en la Ciudad de México.
- Desarrollar y aplicar operativos de prevención y protección a la comunidad.
- Mantener el orden público y mejorar la vialidad.
- Revisar el marco legal de la justicia cívica para brindar un mejor servicio a la ciudadanía.
- Fortalecer y mejorar los cuerpos de seguridad pública.
- Incorporar tecnología de punta en la seguridad pública.
- Mantener actualizada la estadística criminal del Distrito Federal, a fin de identificar zonas de alto riesgo, el tipo de delitos y la frecuencia con la que se cometen.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional entre las instancias encargadas de investigar y combatir la delincuencia organizada.
- Instrumentación del programa general de formación policial.
- Instrumentación del sistema de carrera policial.
- Impulsar un sistema que amplíe las prestaciones sociales y económicas en los cuerpos de seguridad pública.
- Incorporación al Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Fortalecer y ampliar la coordinación operativa.
- Mejorar la coordinación en materia de protección civil; reclusorios y centros de readaptación social.
- Preservar los derechos humanos de la población.
- Instrumentar mecanismos ágiles y eficientes que permitan a la comunidad denunciar las faltas de los integrantes de los cuerpos de seguridad.
- Establecer mecanismos para garantizar el cabal cumplimiento de las normas de disciplina y orden de carácter interno, de las instituciones policiales.
- Actualizar manuales de organización, procedimientos y de servicio al público; para cumplir con la modernización administrativa.
- En cuanto a la administración de recursos; gestionar la adquisición de mejor armamento y equipo en general de los cuerpos de seguridad pública.
- Incorporación de tecnologías modernas en materia de comunicación, captura y procesamiento de información.

- Para mejorar la organización y participación ciudadana; se promoverá el acercamiento y la comunicación permanente de los cuerpos de seguridad pública con los diversos sectores de la población.
- Fortalecer la atención a la comunidad.
- Promover campañas para crear una cultura de prevención del delito.
- Diseñar una estrategia de medios que permita hacer llegar a la ciudadanía con objetividad y oportunidad la información relevante.

Es muy importante señalar que por disposición de la ley, el Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal debe revisarse cada año; característica que lo hace un documento flexible y sujeto a permanente evaluación. Las autoridades pondrán en marcha rigurosos sistemas de seguimiento y control, para estar en posibilidad de llevar a cabo los ajustes necesarios con toda oportunidad

El programa tiene como principio remarcar que la seguridad pública es una demanda social que requiere para ser atendida con eficiencia, de una actuación coherente y sistemática por parte de los órganos del Estado que están encargados de su administración.

4.4 ACCIONES Y RESULTADOS DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL DURANTE LOS AÑOS 1995-1998

La planeación en las distintas áreas de la actividad de la administración pública se efectúa al detalle por medio de los *programas* sectoriales que el mismo Plan nacional ordena que sean elaborados y puestos en práctica, para lo cual determina los lineamientos de su contenido.

El objetivo señalado al Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, fue el de ser instrumento del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, por medio del cual se atendiera, en la Ciudad de México a la exigencia social de que los cuerpos de seguridad pública fueran garantía de legalidad y tranquilidad ciudadana y no causa de su quebrantamiento. Con ese propósito se llevaron a cabo entre los años 1995 y 1998 las siguientes acciones y resultados en términos generales.

4.4.1 ACCIONES SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA DURANTE EL AÑO 1995.

En su primer Informe de actividades del jefe del Departamento del Distrito Federal, Oscar Espinosa Villarreal ante la Asamblea de Representantes mencionó que se había trabajado en la profesionalización y dignificación de los cuerpos policiales, avanzando también en la capacitación mediante cursos de actualización, de promoción y de especialización en el Instituto Técnico de Formación policial ya que el objetivo era el establecimiento de la carrera policial .

Al hacer un diagnóstico expuso que el 60% de los policías cuentan solamente con educación básica, por lo tanto una meta era la de ampliar los programas para alcanzar como mínimo un promedio generalizado de secundaria, así como capacitarlos con los conocimientos especializados que su responsabilidad exige.

En materia de operativos se desarrollaron varios de vigilancia y patrullaje, entre los que se pueden señalar , los destinados a reforzar la vigilancia en las 60 colonias con mayor índice delictivo de la ciudad, así como aquellos destinados a la disuasión, prevención y respuesta de emergencia en caso de incidentes delictivos. Las acciones de vigilancia extramuros en centros comerciales, cajeros automáticos, bancos e instituciones estratégicas de alto riesgo.

Con la finalidad de que la ciudadanía recuperara la confianza en los policías, se trató de promover una nueva imagen de estos servidores públicos, buscando que se conozca el trabajo de los buenos policías en tanto se avanza en la depuración de aquellos elementos que dañan la imagen de la corporación. En relación a este punto se hace alusión del programa Transformación 2000, el cual, para finales del año 1995, contaría con 3,600 nuevos policías formados sobre bases éticas, morales y de servicio.

En cuanto al fomento de la participación ciudadana, se buscó promover la participación en tres niveles. El primero, a través de la conformación del Consejo Asesor Ciudadano en materia de Seguridad Pública, donde la representación vecinal se coordinaría con las autoridades delegacionales y policiales, para atender de manera más expedita las necesidades particulares de cada espacio de la ciudad.

En un segundo nivel, se puntualizó que se ha avanzado en la promoción de una cultura de la prevención del delito, donde la población participó activamente en el combate a la delincuencia, por ejemplo al instalar alarmas vecinales en diversas colonias. En un tercer nivel se propuso constituir una contraloría ciudadana que vigile el desempeño de la institución.

Otra de las acciones que tuvieron lugar en este año de 1995 fue el de tratar de reestructurar y modernizar administrativamente la Secretaría de Seguridad Pública, poniendo como ejemplo de esta acción la descentralización de dicha secretaría al crear tres regiones : la Poniente-Suroeste; la Oriente-Sureste y la Norte-Centro. Con esta medida se buscó acortar las líneas de control, acercar los mandos con la comunidad que atienden, y lograr un apoyo especializado para disminuir los índices delictivos. Esta acción se trató de apoyar en un mejor equipamiento de la policía. Se destacan avances tecnológicos como el uso de computadoras en las patrullas que permiten consultar el padrón vehicular y el reporte de vehículos robados.

Al interior de la Secretaría de Seguridad Pública se da una reestructuración, al desincorporarse las áreas de vialidad, bomberos, rescate y urgencias médicas. Asimismo, se elevó el número de elementos en labores de vigilancia para lo cual se incorporaron los egresados del Instituto Técnico de formación Policial y elementos del cuerpo de granaderos, policía auxiliar, policía bancaria y comercial todos en labores de vigilancia.

La coordinación con otras instituciones policiales para lograr un amplio frente de combate a la delincuencia ha sido un factor fundamental; para tal fin se constituyó la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública, donde participan las corporaciones que operan en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Esta coordinación se refleja en los operativos conjuntos como el de sobre vigilancia diurna, presencia nocturna, corredores de seguridad, desactivación de centros de acopio de auto partes robadas entre otros.

En una medida por acabar con la impunidad y la corrupción, se inició la reestructuración de los mandos superiores dando de baja mediante prejubilaciones a 130 mandos, asimismo hubo depuración permanente del personal que incurrió en algún ilícito en actitudes dañinas a la imagen de la corporación. Tan sólo en ese año se recibieron, por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 337 asuntos por actos violatorios, integrándose las averiguaciones correspondientes. Por otro lado, la Comisión de Honor y Justicia atendió 2 mil 223 casos. cabe señalar que también se premiaron a 3511 servidores públicos con estímulos, condecoraciones por su labor destacada

La transformación de la Caja de Prevención de la Policía en Instituto de Seguridad Social tuvo como propósito mejorar las prestaciones en materia de salud, educación y vivienda tanto para los policías como para sus familias.

En cuanto a la atención que se brindó a la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, puede mencionarse una reestructuración orgánica que regularizó 355 plazas y creó 938 nuevas, así como la instalación de las carreras en las ramas de Ministerio Público y Policía Judicial

4.4.1.1 RESULTADOS EN 1995

A nueve meses de haber iniciado su gobierno el presidente Ernesto Zedillo y el exregente Oscar Espinosa, se distingue la falta de cumplimiento de una de las funciones básicas del Estado: la seguridad pública; y en cuanto al objetivo de avanzar hacia una ciudad segura para todos parece que ha quedado sólo como una promesa.

Las cifras proporcionadas por la Procuraduría revelan que los índices delictivos del año 1995 rebasaron el total de delitos cometidos durante el año pasado, solamente en el primer semestre del año se realizaron 93 mil 407 averiguaciones previas, y de ellas 43 mil 157 estuvieron relacionadas con delitos violentos. En ese mismo sentido la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea de Representantes dictaminó que se cometieron un promedio de 700 delitos diarios, cifra que podría duplicarse, ya que muchos de ellos no se reportaron al Ministerio Público, contando con estos datos es fácil aceptar que cada 60 segundos un transeúnte fue atacado; que cada 20 minutos se registró un lesionado y que cada 8 horas se cometió un homicidio, también se explica el porque el comercio capitalino perdió más de 125 millones de pesos en robos. En resumen la delincuencia aumento un 46% en relación al año 1994.

El problema tiende a complicarse aún más si se considera que un gran número de actos delictivos son cometidos por los miembros de cuerpos policiacos, de tal manera que la complicidad y la corrupción de estos órganos de vigilancia , son alarmantes.

Hay que señalar que para enfrentar los problemas de seguridad pública el gobierno ha recurrido a medidas, en algunas ocasiones de corte autoritario, que no atacan las causas que los producen, por ejemplo el operativo Reacción Inmediata de Máxima Alerta (RIMA), mismo que provocó una serie de reacciones sociales que obligó al gobierno a retroceder, dejando en evidencia la utilización de la fuerza publica como única vía de solución.

A pesar de los esfuerzos que se han hecho por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública, consideramos que son insuficientes, que las demandas de la población van en aumento y que la delincuencia no ha podido ser abatida, quedando de manifiesto que en la procuración de justicia existe un gran rezago por lo que respecta a esta capital.

4.4.2 ACCIONES SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA DURANTE EL AÑO 1996.

Al comparecer ante la Asamblea de Representantes, el exregente Espinosa Villarreal, mencionó que "se han modernizado el Instituto Técnico de Formación Policial. Se incorporaron al servicio activo 2,104 alumnos egresados de los cursos básicos de formación policial y se capacitó a más de 26 mil elementos operativos de la policía complementaria. Se activó la Comisión Técnica de Profesionalización y se está trabajando en el marco jurídico que habrá de instituir el servicio policial de carrera para normar los ascensos y la movilidad de los cuadros policiacos."⁽⁶⁶⁾

Se buscó dar énfasis en la lucha contra la corrupción en los policías, con la creación del grupo de coordinación, supervisión e investigación interna, el fortalecimiento de la Contraloría Interna y del Consejo de Honor y Justicia Penal. En acuerdo con la Asociación Nacional de Banqueros, se mantuvo el acuerdo de continuar incrementando las medidas de seguridad a los bancos para que gradualmente la policía preventiva se incorpore a las labores de vigilancia y patrullaje de la ciudad.

Para mantener el orden público y presentar un frente sólido a la delincuencia organizada, se implementaron 13 subprogramas delegacionales, 12 operativos de prevención y disuasión, y tres dispositivos extraordinarios, con el propósito de incrementar la cobertura en los 139 subsectores y 721 zonas de patrullaje. Se llevaron a cabo nuevos sistemas de patrullaje en zonas específicas, a través del programa de vigilancia en bicicleta, que para septiembre de 1996 contaba con 1.500 unidades y 230 nuevos vehículos para reforzar las labores de vigilancia de la ciudad.

Para fortalecer las campañas de prevención del delito, se revisaron los sistemas y procedimientos de los servicios telefónicos de emergencia, ello permitiría prestar un servicio más eficaz de enlace entre los usuarios y los puestos de mando y patrullas. Durante 1995, emergencia 08 atendió más de 120 mil llamadas, mientras que de enero a agosto de 1996 recibió más de 96 mil.

(66) DIARIO DE LOS DEBATES, Asamblea de Representantes del D.F.; Sep 1996. p. 9

Se instala la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública e Impartición de Justicia. Se creó el banco de datos que permitirá el adecuado y oportuno intercambio de información sobre fichas de delincuentes, autos robados y registro policial personal; de esa manera se pretende cancelar las oportunidades para ejercer el servicio en otras dependencias a aquellos elementos que han sido dados de baja por corrupción, irresponsabilidad y falta de ética de servicio.

Otro aspecto importante de señalar fue el proyecto de militarizar los cuerpos de seguridad pública, lo que ocasionó polémica entre los diferentes sectores de la sociedad, ya que algunos mostraban temor ante la medida y otros, en cambio, no veían más camino para combatir eficazmente a la delincuencia que la militarización de la policía preventiva.

Finalmente hay que decir que “al gobierno de la ciudad se canalizaron distintos apoyos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, entre los que destacan la asignación de bienes inmuebles con un valor superior a los 117 millones de pesos, que fortalecerían la infraestructura física y operativa para el desarrollo de sus importantes funciones, y un incremento presupuestal del 60% en relación al año anterior. Con ello la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ejerció en 1996 un presupuesto que duplicó al que ejerció en el último año de la administración anterior”⁽⁶⁷⁾.

Enfrentar el problema de la delincuencia implica la prevención pero también la readaptación de los individuos que atentan contra la sociedad, por eso haciendo una revisión en materia de reclusorios, las autoridades se propusieron modernizar y actualizar el sistema penitenciario, proporcionando un trato adecuado a los internos de acuerdo a su peligrosidad, también se comprometieron a mantener en óptimas condiciones de funcionamiento las instalaciones y equipo del sistema penitenciario.

4.4.2.1 RESULTADOS EN 1996

El año 1996, el escenario fue un endurecimiento en las medidas adoptadas para mantener el orden público, y sin embargo, el aumento de los actos delictivos estuvo presente ya que ha sido alentado desde el gobierno con su visión neoliberal. La estrategia en que se ha basado es generar condiciones de miedo entre la población, para justificar así medidas de carácter dictatorial con el pretexto del combate al crimen organizado.

(67) Ballinas, Víctor: *La Jornada*, 23 de Mayo 1996, p.36

La designación de mandos militares en la policía capitalina podría decirse que obedece a esa estrategia. Podemos afirmar que el llamado combate a la delincuencia no ha rendido los resultados esperados así lo demostraron las estadísticas oficiales

A pesar de todos los esfuerzos realizados por el gobierno en materia de prevención y persecución del delito y de impartición de justicia, hay que reconocer que la inseguridad continúa siendo la principal preocupación de los capitalinos y su principal reclamo a la autoridad.

La incidencia de los principales delitos –aquellos que por afectar la integridad física y patrimonial de las familias están en la base del reclamo ciudadano- creció sistemáticamente hasta el primer trimestre de este año. A partir del segundo trimestre ya no se reportó un aumento significativo, pero, que el índice delictivo no siga creciendo, cuando ha alcanzado niveles alarmantes, no puede ni debe considerarse como suficiente. Hacerlo sería una afrenta a los cientos de víctimas diarias por la violencia y motivo de credulidad justificada de la ciudadanía en su conjunto.

4.4.3 ACCIONES SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA DURANTE EL AÑO 1997.

En este año se reconoció que trabajar para hacer más segura la ciudad ha sido y sigue siendo una tarea ardua y compleja, en su último informe de gobierno el exregente Oscar Espinosa Villarreal manifestó que “la principal razón estriba en la ineficacia de los instrumentos con los que el gobierno cuenta para preservar la seguridad. Cuerpos policiacos rezagados en su adiestramiento, equipo, remuneración y prestaciones, además de afectados por la corrupción; leyes insuficientemente estrictas, o rigurosas para castigar a quienes delinquen; un sistema de impartición de justicia con recursos insuficientes para su tarea y un aparato de readaptación social con graves limitaciones y vicios” (68).

Las acciones más relevantes fueron la creación de algunas instituciones para la formación y preparación de policías judiciales y Ministerios Públicos; por ejemplo la reestructuración del Instituto Técnico de Formación Policial que con apoyo de la Secretaria de la Defensa Nacional se readiestraron masivamente, a los cuerpos existentes.

(68) DIARIO DE LOS DEBATES, Asamblea de Representantes del D.F.; Sep 1998, pp.11-12

La militarización de los cuerpos de seguridad pública también fue una medida trascendente aunque poco aceptada, así mismo hubieron varios operativos policíacos, que generaron diversas reacciones en la opinión pública.

4.4.3.1 RESULTADOS EN 1997

La seguridad pública ha sido el problema más sentido por los capitalinos, ya que permanentemente está en riesgo su persona, su familia y su patrimonio, no encontrándose a salvo ningún estrato social.

Para el año 1997 el número de delitos denunciados por día rebasó los 700, la mayoría de las veces los principales implicados fueron los miembros de los órganos encargados de la seguridad pública o la procuración de justicia, o han sido miembros anteriormente de esas corporaciones.

Hay que recordar que en la segunda mitad del año, el orden urbano, sufrió un deterioro adicional, particularmente en los servicios de seguridad pública, debido al relajamiento en la disciplina de los cuerpos de seguridad, que dieron lugar a hechos tan deplorables, como los asesinatos de los jóvenes en la colonia Buenos Aires

Este grave problema va de la mano de la corrupción y de la impunidad. Su combate debe ser aprobado por toda la sociedad mediante mecanismos participativos y con acciones de empleo, bienestar y democracia, y no con operativos sorpresas, ni con mecanismos represivos ni militarizando la ciudad, ni con métodos coercitivos.

En términos generales, la delincuencia en el año 1997 no disminuyó, a pesar de algunas modificaciones en la estructura de las instituciones encargadas de la seguridad pública, lo que nos lleva a cuestionar la forma de atacar el problema más grave de la capital por parte de las autoridades. La designación de mandos militares en la policía capitalina obedecía más a una estrategia de intimidación a la ciudadanía, que un verdadero interés por disminuir los índices de delincuencia.

De igual forma, la participación de la televisión, en este año tuvo una gran importancia, debido a que en múltiples programas se exaltó de forma desmedida la violencia a través de los programas de nota roja, trayendo como consecuencia la propagación de conductas nocivas en ciertos sectores de la población.

4.4.4 ACCIONES SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA DURANTE 1998

Este año sin duda tiene gran relevancia, porque ha sido el primer año de un gobierno elegido democráticamente en el Distrito Federal, de esta manera el Partido de la Revolución Democrática por medio de Cuauhtémoc Cárdenas como Jefe de Gobierno se comprometió a mejorar las condiciones de vida de los capitalinos.

Se propuso para la ciudadanía una administración ordenada, moderna y transparente, asumiendo una tarea de reconstrucción administrativa y de claridad en la gestión pública. Con este propósito y como un primer paso se suprimieron los bonos de actuación y todo ingreso adicional recibido discrecionalmente para quienes presten sus servicios en la nueva administración. En ese mismo sentido, se estableció que cada uno de los altos funcionarios hiciera público su sueldo y su patrimonio al incorporarse al nuevo gobierno.

“En los primeros meses de gestión, la Procuraduría General de Justicia del D.F., logró la detención de mil 660 integrantes de 352 organizaciones criminales; entre ellos se cuentan 123 criminales de la más alta peligrosidad. también fueron consignados 326 funcionarios públicos por diversos delitos, incluyendo corrupción y vinculación con organizaciones criminales cuatro veces más que en 1997; adicionalmente, la Contraloría Interna de la Procuraduría ha sancionado a 362 funcionarios de esta dependencia.”⁽⁶⁹⁾

La presencia de la policía es uno de los factores fundamentales para reducir los índices de criminalidad. Sin embargo, tener más policías no sirve de mucho, si éstos no están debidamente capacitados, equipados, y sobre todo, si no tienen vinculación con la ciudadanía a la que sirven. Por ello, a fines de mayo se inició un programa piloto en 15 colonias de la ciudad, basado en mayor presencia policial en la colaboración y vigilancia ciudadanas.

Puesto que no pueden utilizarse el número de denuncias como referencia en este programa, el gobierno de la Ciudad encargó a una empresa, reunir información a través de encuestas en esas colonias. Los resultados en promedio y conforme a la encuesta mencionada, el número de delitos en esas zonas se redujo de 18 mil en mayo, a 12 mil en julio, lo que repercutió en un ligero decremento.

(69) Sherer Ibarra, María, en *Proceso*, México D.F. No.1146, 18 de Octubre 1998, pp. 35-36

Con los resultados obtenidos de ese programa se inició una segunda etapa que consistió en la descentralización de parte de los servicios de seguridad que pasarían a ser coordinados por las delegaciones, en donde los Comités Delegacionales de Seguridad apoyarían en coordinar las actividades en dicha materia. En cuanto a la profesionalización de los cuerpos de seguridad y procuración de justicia, el Instituto de Formación Policial reportó que hubo 2,400 elementos que egresaron en 1998.

4.4.4.1 RESULTADOS EN 1998

No se han logrado resultados en dos delitos que afectan al patrimonio de las familias y son los que causan la mayor preocupación entre quienes viven y visitan esta capital. El robo a casa habitación se mantiene casi en el mismo nivel de 1997: 25 denuncias al día. El robo a transeúntes ha crecido: en 1997 se denunciaron 94 robos al día; en 1998 fueron denunciados 132.

En la Secretaría de Seguridad Pública fueron destituidos 375 mandos medios y superiores, cesados mil 727 elementos y consignados 36. En la Procuraduría General de Justicia del D.F. habían sido consignados hasta junio de 1999, mil 242 servidores.

En el caso de robo de vehículos, la cifra de autos robados cada día, se ha reducido de 160 durante 97, a 120 en primeros meses, una disminución de casi 25 por ciento. El robo a transportistas ha bajado de 69 a 55 diarios, de noviembre de 1997 a julio de 1998. En el caso de asalto a bancos, durante este período se han registrado 86 robos con violencia de los que se han resuelto 33; el monto robado ascendió a 4 millones 800 mil pesos. Durante 97, los asaltos a bancos con violencia fueron 99, de los que se resolvieron 22 y el monto robado fue 6 veces mayor.

Es importante señalar que en este año se ha incrementado notoriamente un delito conocido popularmente como "robo psicológico a bancos", que no incluye ninguna violencia y en el que los montos de lo robado son relativamente pequeños. Para frenar este tipo de asaltos, es muy importante el avance que puedan lograr las sucursales bancarias en sus mecanismos de seguridad. En materia del robo a transeúntes, que incluye facetas como el robo en taxis, en la calle o de piezas automotrices y que es denunciado en raras ocasiones, el índice de denuncias no ha bajado; existen ahora más denuncias por este ilícito que antes y hay sin duda más robos de piezas automotrices, más asaltos en la calle, en los taxis de los que había anteriormente. Ciertamente existen bandas organizadas que cometen estos delitos; aunque diferentes de los que realizan el robo a vehículos o a bancos, pero también existe el robo incidental.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

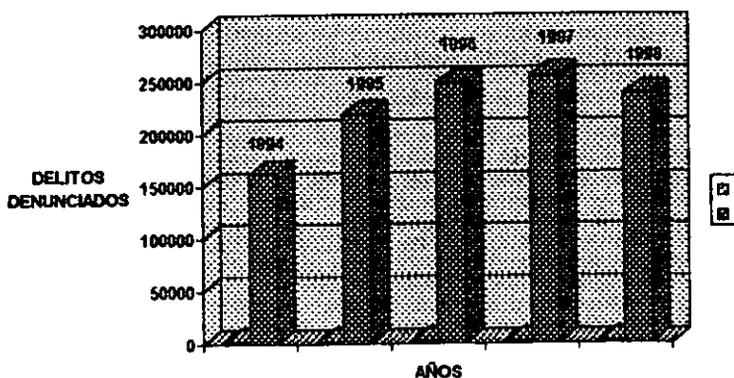
Hacer viable nuestra ciudad para vivir en ella, requiere hacer frente a la demanda más grande: fortalecer la seguridad pública, porque ninguna sociedad puede asegurar su futuro si el gobierno no es capaz de defender la integridad física y patrimonial de sus ciudadanos. La seguridad pública es un reclamo nacional y en la capital de la república se ha convertido en un problema que exige acciones inmediatas.

Aunque las cifras oficiales tienden a no revelar la realidad fielmente, la siguiente gráfica muestra una aproximación de los índices de la criminalidad, la inseguridad y la irritación social que se ha presentado en el Distrito Federal.

PRESUNTOS DELITOS DENUNCIADOS ANTE LAS AGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICAN DEL FUERO COMÚN DEL AÑO 1994 A 1998 EN EL D.F.

DISTRITO FEDERAL	TOTAL
1994	162,248
1995	218,599
1996	248,567
1997	255,532
1998	237,801

GRAFICA DE TOTALES



FUENTE: PGJDF, Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos

“En 1994 se denunciaban diariamente 366 delitos, para noviembre de 1997 esta cantidad se había duplicado alcanzando la cifra de 722. Este incremento acelerado, con un ritmo superior al 25 % anual, cambió por completo la idea de los habitantes de la ciudad sobre esta problemática; sin embargo, es importante remarcar primero que estas cifras corresponden a denuncias de delitos, y que estos en una proporción importante no se denuncian, y segundo, que la seguridad no es sólo cuestión de cifras, sino también de percepciones. Si la población se siente insegura, lo demás es poco importante”⁽⁷⁰⁾.

Ahora bien, existen dos fenómenos muy distintos, determinantes ambos para configurar la inseguridad que enfrenta la ciudad y el país: por una parte, hay crímenes como el robo de vehículos, el robo a transportistas o el asalto violento a bancos, que no son producto de delincuentes incidentales, de individuos aislados y desesperados, sino de una actividad en su mayor parte altamente organizada y tecnificada. Quienes cometen la mayoría de estos delitos, son miembros de bandas jerarquizadas, con medios, contactos y protecciones importantes que han perfeccionado sus formas de operar y de disponer del producto de sus actividades delictivas.

La proliferación de estas bandas es común a los más diversos países y ciudades, sus actividades, conexiones y modos de actuar se extienden más allá de las fronteras. En nuestro caso, además esta proliferación se ha visto favorecida por el profundo y prolongado deterioro que ha venido sufriendo el estado de derecho y la protección al crimen de funcionarios en altas posiciones de poder.

El gobierno y la sociedad no deben permanecer impasibles ante este grave problema. Se debe atacar frontalmente, con la mayor energía y decisión. Las soluciones deben ser integrales, no se puede permitir que los ciudadanos vivan en un clima de inseguridad que afecte la vida cotidiana.

Por otro lado, en la Ciudad de México la excesiva concentración demográfica, la intensa migración y los problemas de la situación económica - desempleo, inflación y deterioro de los niveles de vida - conforman un cuadro de factores que inciden en el surgimiento de conductas antisociales, misma que sumadas a la delincuencia organizada y la corrupción de algunos miembros de los cuerpos policíacos representan los retos más apremiantes del gobierno.

(70) *Ibidem*.

Es indispensable alcanzar con rapidez mayores niveles de seguridad y eso se logra en la medida en que mejoren las formas de convivencia y se fortalezca la participación ciudadana en un compromiso social para la solución de los problemas. Hay que consolidar un entorno para el ejercicio pleno de la libertad, donde el individuo y su familia poscan condiciones satisfactorias de bienestar e igualdad.

Una medida concreta es la creación de organismos públicos que verdaderamente promuevan la unidad familiar, ya que esta es el principal núcleo de la sociedad y su desintegración puede generar las condiciones que dan origen a posibles infracciones.

La seguridad pública consiste en llevar a la vida cotidiana la vigencia del Estado de Derecho, expresando apego y respeto absoluto a la legalidad como única vía para preservar y reforzar la convivencia y la armonía social.

Es necesario fortalecer el servicio de seguridad pública actuando en tres rubros: la prevención y control de los delitos, la procuración y administración de justicia y el reforzamiento de la readaptación social.

En materia de prevención, hay que actuar enérgicamente para eliminar las causas que generan la delincuencia; hay que actualizar las normas y mejorar la organización y operación de los cuerpos policíacos, para aumentar su eficiencia como instrumentos de vigilancia y control de la seguridad pública.

La problemática de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal en materia de recursos humanos comprende: insuficiencia cuantitativa y cualitativa de policías; elevada deserción anual del personal en las corporaciones; corrupción en algunos sectores; deficiencias en el sistema de prestaciones sociales; y un elevado número de vacantes y ausentismo.

En cuanto a los recursos materiales y financieros que se manejan, se advierten rezagos importantes y se identifican como elementos negativos: la ausencia de tecnología de punta, lo cual impide realizar planes operativos que permitan aumentar la capacidad de respuesta a la población; escasez en el parque vehicular y falta de modernización; Inadecuadas instalaciones; obsolescencia de mobiliario y equipo; insuficiencia en las partidas presupuestales asignadas al sector y una mala definición de prioridades en la atención de las áreas específicas de la seguridad pública.

En relación con los aspectos de organización, tecnología y sistemas, se identifica una insuficiencia y carencia de sistemas de control y evaluación del personal y del servicio policial, rezago de la instrumentación de los registros de servicios policiales; y carencia de mecanismos de coordinación interpolicial.

A pesar de que se han emprendido acciones importantes en los últimos años, es notoria la falta de mecanismos reales de coordinación y corresponsabilidad entre las instituciones encargadas de la seguridad pública.

Continúa existiendo, en gran medida, el problema de diversidad y desarticulación de los cuerpos de seguridad pública, incluyendo éste las deficiencias de revisión y control que prevalecen sobre los cuerpos de seguridad privada. Sin embargo, dicho problema habrá de superarse con normas y sistemas de supervisión más estrictos y adecuados.

En este mismo rubro, no se cuenta con información sistemática confiable y oportuna, principalmente sobre los fenómenos que genera la inseguridad pública.

La improvisación en las tareas de los cuerpos de seguridad pública aún subsiste: como podemos observar no siempre se obedecen líneas rectoras, ya que se sigue careciendo de control, supervisión y evaluación permanentes de los programas.

Como propuestas para la acción es fundamental reforzar el nivel preventivo ya que para garantizar la seguridad personal, moral y patrimonial; es necesario elevar el nivel de vida de la sociedad debido a que la distribución de la riqueza socialmente producida debe mantener un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos.

Avanzar en la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública es una de las prioridades y para ello es preciso implantar un sistema de educación continua en todos los niveles jerárquicos, a partir de los perfiles establecidos de las funciones a desarrollar, así como condicionar los ascensos a la preparación académica, los exámenes de oposición, la antigüedad y los méritos en el servicio. Con el apoyo del Instituto Nacional de Ciencias Penales se llevaría a cabo la capacitación de mandos medios y superiores, aprovechando todas las experiencias útiles para incorporar nuevas técnicas, y con un programa de formación de instructores.

La implantación del servicio civil de carrera policial, sería una medida muy importante ya que permitiría plasmar institucionalmente los deberes, obligaciones y sanciones que correspondan a esa actividad.

Para mejorar la procuración y administración de justicia es preciso instrumentar un programa de desconcentración y regionalización de las procuradurías; promoviendo mecanismos de coordinación interinstitucional, para ampliar el marco de cooperación en el combate a delitos específicos. La competencia del Ministerio Público puede ampliarse para aplicar medidas cautelares, en los casos de delitos menores o imprudenciales, evitando la detención preventiva e innecesaria.

En lo que se refiere a la legislación para mejorar la procuración de justicia, es necesario avanzar en la adecuación legislativa y administrativa para ubicar las instituciones del Ministerio Público que deben actuar como auténticos procuradores que asimilen totalmente a la policía judicial y a los servicios periciales. La actualización de las técnicas y la elevación de su eficacia requiere de la incorporación de profesionales tales como criminalistas, abogados o expertos de otras disciplinas afines.

Otro aspecto esencial es la revisión de la legislación penal vigente, para garantizar los aspectos sociales de la seguridad ya que ante el anacronismo que priva en algunos de los ordenamientos penales vigentes para el Distrito Federal, es urgente contar con un nuevo Código de Procedimientos Penales del fuero común para la capital del país y del fuero Federal para la República Mexicana. En este sentido, se pueden prever como instrumentos indispensables los siguientes: el incremento de la penalidad para delincuentes peligrosos, especialmente narcotraficantes, homicidas intencionales, violadores, asaltantes, secuestradores y asociados para el delito; disminuir la pena para el caso de los que incurrir por primera vez en delitos menores o culposos; elevar la penalidad en delitos cometidos por policías y personal del sector de seguridad, así como para los delincuentes que actúen en contra de la policía; ampliar y definir con el Poder Judicial las exchuyentes de responsabilidad penal, especialmente con relación a las víctimas y a los policías

Podemos decir que para reforzar los aspectos de readaptación social, es indispensable consolidar las instituciones de reclusión como verdaderos centros de readaptación social, impulsando la organización del trabajo productivo y la autosuficiencia económica de dichos establecimientos. Esta debería ser la línea directriz para reformar a los individuos, que sean capaces de bastarse a sí mismos.

En la creación de comunidades productivas y autosuficientes está de por medio el control de talleres y comercios por parte de la autoridad penitenciaria, lo cual implica su fortalecimiento. La cárcel productiva autosuficiente es la institución que brinda una real y efectiva oportunidad de enmienda a los infractores.

La transformación del sistema penitenciario implica dar respuestas adecuadas a los distintos tipos de reclusos, por ejemplo para los internos de alta peligrosidad, se requiere lugares con mayor seguridad que garanticen su custodia y, en todo momento, la seguridad pública. Para la atención de internos de mediana y baja peligrosidad, se requiere adecuar los centros con el fin de dotarlos con espacios indispensables para las actividades productivas y laborales.

Es necesario revisar las normas y medidas de la prisión preventiva; ya que los reclusorios deben ser manejados por especialistas: la custodia debe estar en manos de expertos en seguridad y el tratamiento en quienes sean capaces de enseñar valores.

El funcionamiento de los reclusorios debe ser corregido. Además de una reglamentación detallada, es necesario que se establezcan nuevos instrumentos alternativos que sin privar de la libertad no pongan en peligro la seguridad pública. Los sustitutos de la pena de prisión por alternativas diferentes constituyen una opción que necesita un análisis profundo y respaldo de autoridades y ciudadanía.

Hay que tomar en consideración que ética y política constituyen los dos elementos fundamentales sobre los que se erige la justicia. El bienestar no sólo se mide por satisfactores materiales. También cuenta la obtención de una justicia suficiente y expedita. De su eficiente impartición depende, en buena medida, la credibilidad del pueblo de sus instituciones, y por eso hay que fortalecerla y profundizarla.

Es preciso destacar la necesidad de reforzar la confianza de la colectividad en las instituciones encargadas de impartir justicia y, simultáneamente, elevar la cultura jurídica de la población, ya que la falta de información legal abona el terreno para la corrupción. Propiciar el respeto hacia el orden jurídico por parte de la sociedad civil e inducir la resolución de controversias por la vía de la legalidad da como resultado el acrecentar el prestigio y la credibilidad en la eficiencia del sistema de derecho y de su funcionamiento.

Hay que perfeccionar la selección del personal dedicado a la administración de justicia en todos los niveles y consolidar la carrera judicial: de los profesionales que participan en ella depende finalmente, la honesta aplicación de la ley y en contrapartida es preciso abrir espacios para una mayor vigilancia popular sobre las cuestiones judiciales y ampliar las instancias que otorgan asesoría legal a quienes carecen de recursos. Como parte de la vida democrática, la administración de justicia será mejor con una acción responsable entre el pueblo y el Estado.

Como se puede advertir, se está en una lucha difícil, por lo que un verdadero esfuerzo por reducir los niveles de delincuencia, deberá ir acompañado con programas de desarrollo de corto, mediano y largo plazo que logren justicia social, porque los esquemas existentes para atacar la pobreza son aún insuficientes y han estado sujetos a manipulaciones políticas, y es que la legalidad es un valor superior, más allá de ideologías o posturas partidistas.

Sin un profundo respeto a la ley en todas sus formas y acepciones ninguna sociedad puede avanzar, por lo que los nuevos programas también deberán ser conducidos por una correcta aplicación de las políticas de prevención, procuración y administración de justicia, así como en la readaptación social, que permitan acabar con la corrupción y la impunidad.

Es necesario subrayar que una de las formulas para mejorar la seguridad pública es la de promover de manera real la participación ciudadana, ya que las autoridades, hasta ahora, no han creado una cultura de seguridad que permita a los ciudadanos tomar conciencia del problema y de la necesidad de participar en su solución, a través de la generación de hábitos personales y comunitarios de prevención, del mismo modo, mediante la supervisión de la labor realizada por los agentes policiales. Mientras más débil sea la relación autoridad-ciudadanía, más se fortalecerá la delincuencia.

Hay que entender que en la búsqueda de mejores servicios de seguridad y la consecuente disminución de la delincuencia, no se debe dejar de lado la importancia que representan los medios de comunicación ya que han llegado a cobrar una relevancia extraordinaria en nuestro tiempo a causa del poder de penetración en los hogares primero y en las conciencias después, sobre todo la televisión, de forma tal es necesario actuar en dos sentidos: a) retirando los programas sensacionalistas que exaltan la violencia e inducen conductas de forma negativa sobretudo entre los niños y adolescentes, además de que tampoco ayudan a fortalecer los valores sociales y familiares; b) promoviendo programas y campañas permanentes que fomenten una cultura de prevención del delito.

En definitiva hay que considerar que un Estado de Derecho no se crea de la noche a la mañana ni se puede imponer desde arriba. Más bien constituye el resultado de un proceso evolutivo a lo largo del cual se definen no sólo la leyes mismas, sino los procedimientos para adoptarlas, para modificarlas y para proteger a los habitantes de los abusos que estas podrían llegar a generar; por tal motivo; es indispensable integrar al sistema educativo a una nueva dinámica en la que se impartan materias que contengan programas basados en valores éticos y morales, en derechos y obligaciones de los ciudadanos y autoridades, con la finalidad de crear y fortalecer una conciencia cívica y participativa, que apoye a los servicios de seguridad pública no sólo en el Distrito Federal, sino en todo el país

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, UNAM, México, 1973. 320 p.
- Agromontes D. Roberto. Principios de la Sociología, De Jorro, Madrid, 1929. 197 p.
- Aziara Pérez, Leonardo. Sociología, Porrúa, México, 1978. 354 p.
- Baena Paz, Guillermina. Manual para Elaborar Trabajos de Investigación, Editores Mexicanos Unidos, México, 1981. 124 p.
- Barajas Medina, Jorge. Curso Introdutorio de la Administración, De Palma, Buenos Aires 1966. 1055 p.
- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, Editorial Siglo XXI, México, 1982. 420 p.
- Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola. Diccionario de Política, Editorial Siglo XXI, México 1982. 2 Vol.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1989. 1058 p.
- Bottomore, T.B. Historia del Análisis Sociológico, Amorrortu, Buenos Aires, 1988. 797 p.
- Castro, Juventino. La Procuración de Justicia Federal, Porrúa, México, 1993. 283 p.
- Colín, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Porrúa, México, 1986. 721 p.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1997. 185 p.
- Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992. 411 p.
- Enciclopedia Barsa. Tomo VI, Buenos Aires, 1968. pp. 70-120
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1968. 514 p.
- García Ramírez, Sergio. Narcotráfico, Un Punto de Vista Mexicano, Porrúa, México, 1989. 604 p.
- Garza Salinas, Mario. Seguridad Civil y Participación Ciudadana, Edit. Mc Graw Hill México 1989. 355 p.
- Guerra Cepeda, Roberto. Economía Política Contemporánea, Talleres Artes Gráficas, México 1967. 368 p.
- Keeney, John. Planeación y Dirección Administrativa de la Policía, Editora Nacional, Barcelona, 1984. 420 p.

- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intra familiar, Ed. Pac., México, 1997. 40 p.
- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Ed. Pac., México, 1997. 82 p.
- Ley Sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, Porrúa, México, 1987
352 p.
- Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal, Porrúa, México, 1979.
283 p.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional
México, 1989. 86 p.
- Magnus, Hans. Política y Delito, Anagrama, Barcelona, 1987. 313 p.
- Parker, W.H.. Preparación de la Policía, Limusa, México, 1987. 280 p.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, Vol. I Y II
INAP, México, 1984. 2 Vol.
- Pina Vara, Rafael De, Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1998. 525 p.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Presidencia de la República, México, 1995.
- Programa de seguridad Pública del Distrito Federal 1995-2000, Distrito Federal, 1995.
- Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, Ed. Pac., México, 1997.
64 p.
- Rojas Soriano, Raúl. Guía Para Realizar Investigaciones Sociales, UNAM, México 1977.
222 p.
- Schmelkes, Corina; Manual para la Presentación de Anteproyectos e Informes de
Investigación, Harla, México, 1988. 213 p.
- Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1981. 1174 p.
- Solís Quiroga, Héctor; Introducción a la Sociología Criminal, UNAM, México, 1962. 241 p.
- Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano,
México, Porrúa, 1992. 651 p.
- Tinoco R., Cesar; Teoría de la Administración y el Derecho Administrativo, México, Harla
1980. 367 p.
- Wilson, O.W.; Administración de la Policía, Limusa, México, 1982. 528 p.

HEMEROGRAFÍA

Censo Nacional de Población y Vivienda 1990. INEGI, 1990.

DIARIO DE LOS DEBATES; Asamblea de Representantes del D.F.; Septiembre de 1995, 1996, 1997 y 1998.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Poder Ejecutivo, México, 26 de Abril de 1994. p.3.

Abad, Mario/ Enriquez, Federico. "Cifras del crimen en la ciudad amenazada" en Época.. México D.F. No. 3000, 3 de Marzo de 1997. pp. 8-13.

Ambriz, Agustín. "El gobierno confunde términos y abre puertas al intervencionismo" en Proceso.. México D.F. No.1086. 24 de Agosto de 1997. pp. 33-35.

Ballinas, Víctor. "Prioridad Presupuestaria a la PGJDF" en La Jornada.. México D.F., Martes 23 de Mayo 1995. p. 36.

Barajas, Esperanza. "Se experimenta en la SSP" en La Jornada.. México D.F., Martes 23 de Mayo 1995. p. 41.

Carvajal, Juan. "Militarización, nomás tantito " en Uno Más Uno.. México D.F. 8 de marzo de 1997. p.3.

Cervantes del Río, Hugo Revista de Administración Pública., CNCP Y AP, México, Pág. 52

De la Vega, Miguel "El programa de seguridad pública dará resultados" en Reforma.. México D.F. 24 de Diciembre de 1996. p. 4 y 5B.

"El reto: la seguridad" en Reforma ,sección, Ciudad y Metrópoli, México D.F. 15 de Junio 1997. p. 2.

- Llano, Raúl. "600 delitos diarios en el D.F." en La Jornada, México D.F. Miércoles 24 de Mayo 1995. p. 43.
- Maceda, Armando. "El D.F. cada vez más inseguro y violento" en Uno Más Uno. México D.F. 6 de septiembre de 1997. p.3.
- Monge, Raúl. "Ya patrullan calles los soldados y los policías se capacitan en un campo militar." en Proceso, México D.F. No.1061. 2 de Marzo de 1997. pp. 33-35.
- "Programa policial vecinal". en. Reforma, sección, Ciudad y Metrópoli, México D.F. 15 de Junio 1997. p. 2.
- Ramírez, Bertha Teresa. "Preocupante la posibilidad de que sean aplicados en el D.F. el plan – Cero Tolerancia-" en. La Jornada, México D.F. 8 de mayo de 1998. p. 56.
- Sherer Ibarra, María. "El mayor problema del D.F." en Proceso. México D.F. No.1146, 18 de Octubre 1998. pp. 35-36