

20422  
39



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES "ACATLÁN"**

**IMPACTO SOCIOPOLÍTICO DE LA INSEGURIDAD  
PÚBLICA EN MÉXICO, 1994-2000**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE

PRESENTA  
**JESÚS LIMBERG RAMOS GARCÍA**

ASESOR: DR. EDUARDO TORRES ESPINOSA



MARZO DE 2003



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

# Dedicatoria

A mis papas, por su enorme ejemplo  
y fortaleza por seguir adelante.

A mis hermanas, por su espíritu de  
perseverancia.

A mi esposa Astrid y mi hijo Limberg,  
por iluminar mi camino y ser bandera  
de prosperidad.

A mi asesor y amigo, Dr. Eduardo Torres Espinosa  
por su invaluable apoyo y comprensión.

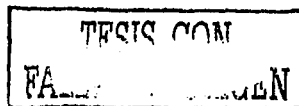
A mi amigo, Doctor Guillermo González Rivera  
Por su invaluable ayuda y atención.

A mis maestros y compañeros de generación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# Índice

<i>Lista de acrónimos</i> .....	4	
<i>Lista de tablas y gráficas</i> .....	5	
<i>Introducción</i> .....	6	
<b>Capítulo 1</b>	<b>Crisis de seguridad pública en México</b> .....	16
1.1	Problema .....	17
1.2	Causas .....	29
1.3	Acciones de gobierno .....	37
1.4	Resultados .....	43
<b>Capítulo 2</b>	<b>Percepciones sociales sobre el problema de la crisis</b> .....	48
2.1	Opinión pública .....	49
2.2	Sector empresarial .....	56
2.3	Iglesia católica.....	60
2.4	Partidos políticos .....	65
<b>Capítulo 3</b>	<b>Reacciones sociales ante el problema de la crisis</b> .....	74
3.1	Protestas sociales .....	75
3.2	Grupos de autodefensa comunal.....	80
3.3	Policía comunitaria indígena.....	85
3.4	Justicia por propia mano .....	91
<b>Capítulo 4</b>	<b>¿ Otros sistemas paralelos de justicia en México?</b> .....	97
4.1	Servicios privados de seguridad.....	98
4.2	Medios de comunicación: televisión.....	104
4.3	Paramilitares.....	110
4.4	Narcotráfico .....	116



<b>Capítulo 5</b>	<b>Inseguridad pública, ingobernabilidad y democracia en México.....</b>	<b>122</b>
5.1	Inseguridad e ingobernabilidad .....	123
5.2	Crisis política y democracia .....	129
5.3	Ingobernabilidad y democracia .....	136
<i>Conclusiones</i>	.....	143
<i>Anexos</i>		
<i>Anexo 1</i>	Experiencia policial en España	151
<i>Anexo 2</i>	Experiencia policial en Japón	158
<i>Anexo 3</i>	Lugar que ocupa México en el crimen mundial (2000)	163
<i>Anexo 4</i>	<i>Política criminal y globalización</i> , ponencia del Dr. Moisés Moreno Hernández, Presidente del Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales, A. C.	164
<i>Bibliografía</i>	.....	183

**TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN**

## Lista de acrónimos

CISEN.	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
COPARMEX.	Confederación Patronal de la República Mexicana
CNCD.	Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia
LGC-SNSP.	Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
LFDO.	Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
LOADF.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
OCDE.	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU.	Organización de las Naciones Unidas
PPF.	Policía Federal Preventiva
PGR.	Procuraduría General de la República
PRI.	Partido Revolucionario Institucional
PAN.	Partido Acción Nacional
PRD.	Partido de la Revolución Democrática
SSP.	Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal
SNSP.	Sistema Nacional de Seguridad Pública
SNISP.	Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública.
SEDENA.	Secretaría de la Defensa Nacional

TESIS CON  
FALSA DE CUIZEN

## Lista de tablas y gráficas

- 1.1 Delitos denunciados en el D. F.
- 1.2 Estructura orgánica del SNSP
- 1.3 Recursos destinados al SNSP
- 2.1 Principales problemas que se perciben en el D. F. 1997-1999
- 2.2 Postura de los partidos políticos al gobierno del Distrito Federal en materia de seguridad pública en la elección de 2000
- 3.1 Población desplazada de Chiapas 1998
- 3.2 Estructura orgánica de la policía comunitaria por localidad
- 3.3 Linchamientos públicos en México 1988-2000
- 4.1 Fuerzas públicas del Estado mexicano
- 4.2 Grupos paramilitares en Chiapas
- 4.3 Principales jefes de los cárteles mexicanos 1994-2000
- 5.1 Niveles analíticos de la legitimidad
- 5.2 Convicciones democráticas

TESIS CON  
FALTA DE ORIGEN

# Introducción

“.....Los problemas de la criminalidad y de inseguridad pública amenazan la gobernabilidad de México. El monopolio de la criminalidad ha conducido un mayor número de enfrentamientos entre las propias bandas, entre ellas y las autoridades.....”

(Bailey, John y Godson, Roy [eds.], *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*, Grijalbo, México, 2000, p. 31.)

Este trabajo de investigación tiene como objetivo central estudiar el impacto sociopolítico que provoca la inseguridad pública en la sociedad mexicana en el periodo 1994-2000. Para lo cual se desarrollan algunas categorías que permiten apreciar la magnitud del problema de inseguridad que abordamos en la presente tesis, además se establece un marco teórico-empírico que respalda determinados escenarios que aluden a los efectos que genera la criminalidad en nuestro país.

Como objetivos específicos se manejan tres, el primero se orienta a investigar las percepciones que tiene la sociedad civil ante el problema de la “crisis de seguridad pública” en México; el segundo explica las reacciones como fenómenos intrasociales sobre el problema de la “crisis de seguridad pública”, y el tercero busca examinar la creación de “sistemas paralelos de justicia” al poder institucional del Estado, los cuales se aprecian desde su dimensión legal e ilegal.

La hipótesis central es la deslegitimidad del sistema político mexicano ante el problema de la inseguridad pública. En consecuencia manejamos algunas variables que explican el grado crítico de las percepciones, las acciones y las reacciones sociales ante la “crisis de seguridad pública”; fenómenos sociopolíticos, surgidos por el ansia de justicia, que impactan la transición

TESIS CON  
FALLA DE URGEN



democrática de México, y ponen en tela de juicio la gobernabilidad de sus instituciones de seguridad pública, y de procuración y administración de justicia. Ante esta situación se estudia, también, el nivel de legitimidad y credibilidad que la sociedad mexicana deposita en el modelo de seguridad pública instrumentado en nuestro país en el periodo de estudio.

Este trabajo de investigación apoya su metodología desde un carácter analítico descriptivo que busca encontrar las causas de la "crisis de seguridad pública". Dicho estudio abarca diversos aspectos de la inseguridad pública que fueron agrupados en distintos temas, rubros y componentes (variables dependientes), susceptibles de ser ponderados por el Estado mexicano y la sociedad en su conjunto (variable independiente).

Las fuentes de información empleadas en la presente investigación engloba encuestas de opinión a nivel nacional y local, fuentes hemerográficas, informes e investigaciones oficiales, autores especialistas en materia de seguridad pública y criminología, con la finalidad de obtener indicadores que expliquen de manera teórica y empírica el panorama de la percepción ciudadana, las reacciones sociales y la inestabilidad política del Estado mexicano ante el fenómeno de la inseguridad pública.

El argumento central de esta investigación hace énfasis en el fracaso de la política criminal nacional y en el modelo de seguridad pública del aparato estatal, así como las percepciones y reacciones que distintos sectores de la sociedad civil tienen sobre el problema de la inseguridad pública, las cuales se orientan hacia el incremento de la delincuencia y la ineficacia del Estado para combatir la criminalidad, pareciera que estos sectores dan por hecho que existe una guerra pérdida contra el crimen convencional y el crimen organizado.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León inició su periodo de gobierno (1995) con un alarmante vacío de poder político, lo que generó que la violencia, la inseguridad, y la permanente tensión política se apoderara de las calles, los barrios, las colonias y de la confianza de la sociedad, la cual exigió reformas drásticas y de

En este trabajo no pretendemos estudiar las causas ni los costos ni las teorías que explican el problema de la criminalidad y la violencia social mexicana, ampliamente estudiadas por académicos e investigadores especializados en el tema, sino las causas que propician la "crisis de seguridad pública", las cuales asumen un principio de congruencia, es decir se vinculan unas a otras provocando una cadena de reacciones sociopolíticas nocivas para la estabilidad política de nuestro país.

Así identificamos las siguientes causas que provocan la "crisis de seguridad pública": a) *económicas*, como las tasas de desempleo y la caída de los salarios reales; b) *políticas*, como la transición de poder y los asesinatos políticos; c) *institucionales*, como los problemas de coordinación interinstitucional entre las instituciones de seguridad pública y de procuración y administración de justicia, así como la corrupción y la impunidad que priva en ellas; y d) *socio-culturales*, como la degradación y pérdida de valores entre amplios sectores de la sociedad.

Estas causas, por supuesto consideramos, dificultan la instrumentación y coordinación federal de una política criminal nacional y de un programa integral de seguridad pública, lo que ocasiona que el problema de la delincuencia se profundice, erosionando la fortaleza y legitimidad de las instituciones facultadas para brindar seguridad a los ciudadanos. Por ello, el reto que enfrenta el Estado mexicano para garantizar un mínimo de seguridad y paz pública es una tarea pendiente.

La "crisis de seguridad pública" en el periodo 1994-2000 origina fenómenos justicieros, legales e ilegales, poco estudiados y analizados que no corresponden a una sociedad moderna y en transición a la democracia altamente insertada en la globalización económica y política en vísperas del siglo XXI, que aspira construir una sociedad que se rija por un régimen democrático de derecho y en

---

cumplimiento a las leyes del país. Véase *Foro de seguridad pública*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1998, pp. 17-25.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

donde la ciudadanía goce de la tranquilidad que le garantizan las leyes mexicanas.<sup>2</sup>

La percepción que tiene la sociedad sobre el problema de la delincuencia; los vacíos de poder que generan las alternancias de gobierno y la falta de control institucional en algunas regiones del país; los conflictos de grupos civiles armados y de grupos paramilitares; los linchamientos públicos (la máxima aplicación bíblica "ojo por ojo, diente por diente", haciendo el pueblo justicia por propia mano); el problema del narcotráfico; los asesinatos políticos en el umbral del siglo XXI, escenarios donde supuestamente predominan los comportamientos y las actitudes civiles; la organización de muchos sectores de la sociedad con armas para enfrentar y combatir a la delincuencia, agotados por el reclamo de mayor justicia; y en general el reconocimiento del gobierno mexicano sobre el problema de inseguridad, son algunos ejemplos agudos que arroja la "crisis de seguridad pública en México".

La afectación directa de esta "crisis de seguridad pública" al sistema político<sup>3</sup> tiene un alto costo, sobre todo porque México atraviesa por un periodo de transición política que no tiene fin, y por ende, los aspectos democráticos como de gobernación se ven en constante acecho y amenaza, al grado que pueden ser vulnerados por la delincuencia y por una sociedad con ímpetu crítico al no cumplir con sus expectativas de mayor seguridad ciudadana. Las acciones gubernamentales en el diseño e instrumentación de políticas sociales y políticas

---

<sup>2</sup> Esta inquietud sobre la seguridad de los procesos civilizatorios de globalización la comparte, Ianni, Octavio, *Sociedad Global, Siglo XXI*, México, 1999, pp. 20-25.

<sup>3</sup> La gobernabilidad democrática de México producto de la inseguridad ha sido puesta en entredicho en varias ocasiones en el periodo 1994-2000, por varios acontecimientos que cimbraron el sistema político mexicano: 1) los asesinatos políticos de 1994; 2) el surgimiento de grupos paramilitares en el sureste del país a raíz de la rebelión zapatista; 3) la masacre de Aguas Blancas en Coyuca de Benítez, Guerrero en 1995; 4) la lucha contra los cárteles del narcotráfico que inició en 1997 y que ha dejado numerosas ejecuciones y enfrentamientos en varias entidades federativas; 5) la masacre en la comunidad de Acteal, Chiapas en 1997; 6) el asesinato de Francisco Stanley en 1999; y 7) el asesinato del jefe de la policía de la ciudad de Tijuana, Alfredo de la Torre.

criminales con la participación de la sociedad civil podrían fortalecer el sistema político mexicano, generando por supuesto mayor confianza entre amplios sectores sociales exigentes.

Las reformas institucionales, son elementales para garantizar el Estado de derecho y atender acciones contra la inseguridad pública nacional. En este contexto también se analiza la gobernabilidad democrática como detonante sustancial para detener los brotes de la delincuencia, ya que el aumento de la criminalidad no solamente deteriora la consolidación de la vida democrática nacional, sino que también sirve para fortalecer la violencia del crimen, debilitando la legitimidad del sistema político mexicano.

A manera de comparación, sin profundizar mucho sobre el problema de la criminalidad en los países latinoamericanos y no es intención en esta tesis, consideramos que en América Latina los índices delincuenciales contra las personas y bienes se encuentran entre los más altos del hemisferio internacional. Si bien es cierto que la incidencia del crimen y la violencia varía ampliamente entre las diferentes naciones y regiones del mundo, la región latinoamericana representa un mercado natural para la comisión de delitos, y por esta razón sufre una grave situación de descomposición económica, política y social, como lo advierten con agudeza Fajnzylberg, Lederman y Loayza en sus recientes estudios sobre criminalidad y violencia.<sup>4</sup>

Circunscribir a América Latina bajo la óptica de la aldea mundial en donde se muestran claras tendencias hacia la liberalización de normas, fronteras abiertas y el movimiento intensificado de personas, dinero, bienes y servicios, significa internacionalizar la delincuencia.<sup>5</sup> En este contexto la globalización abre

---

<sup>4</sup> Fajnzylber, Pablo, Lederman, Daniel y Loayza, Norman (eds.), *Crimen y violencia en América Latina*, Alfaomega, México, 2001, pp. 1-3.

<sup>5</sup> En otras palabras se hace referencia a la delincuencia transnacional. Véase Charasse, Pierre, *Nuevos temas de la problemática de la globalización: el crimen transnacional organizado, la delincuencia financiera y la corrupción*, *Revista Mexicana de Política Exterior*, número 64, julio-octubre 2001, pp. 164-170.

fronteras y coadyuva con la delincuencia en el sentido de dotar de mejor capacidad para operar en un ámbito relativamente libre de normas y con un gran mercado, que en el marco de la globalización no respeta fronteras, permitiéndoles acumular y legitimar grandes fortunas.<sup>6</sup>

La comunidad internacional ha ofrecido varias reacciones de manera institucional ante el problema de la criminalidad mundial. En 1995 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) organizó un congreso en Nápoles, Italia, con el propósito de ofrecer soluciones contundentes al incremento del crimen internacional. En 1996 los jefes de Estado de los países del llamado Grupo G-7 se reunieron en la Cumbre de Lyon, Francia, con el objeto de crear un grupo de trabajo que fortalezca la cooperación entre los estados generando mecanismos y reglas internacionales en la lucha contra la delincuencia transnacional. En 1998 la ONU organiza la Primera Convención Internacional de alcance universal para combatir la plaga delincencial que afecta los sistemas políticos de las naciones. En el 2000 la ONU, principal organismo que ha decidido coadyuvar en la erradicación de la delincuencia, realiza la Primera Convención en Palermo Contra la Criminalidad Transnacional Organizada, en la que se evidenciaron las diferentes percepciones sobre el tema de la criminalidad entre los países industrializados, los países en desarrollo y los países en transición.<sup>7</sup>

Pese a la significativa heterogeneidad del crimen en el planeta, existen pruebas de que durante las décadas pasadas el crimen y la violencia se han

---

<sup>6</sup> La globalización le ha traído enormes beneficios al narcotráfico mexicano, por ejemplo, la apertura comercial entre otras organizaciones criminales en el hemisferio mundial genera ganancias que sobrepasan los 500 mil millones de dólares y se calcula que, sólo por concepto de tráfico de cocaína enviada a Estados Unidos, los cárteles mexicanos obtienen ganancias de 70 mil millones de dólares anuales, de los cuales 10% se queda en el país para mantener la infraestructura de las organizaciones. El 70% se queda en el extranjero en cuentas secretas y el resto se aplica a la compra de bienes, empresas y se invierte en el sector financiero. Citado por Ibarrola, Javier, *los capos abandonados*, revista *Milenio*, México, número 234, marzo 18 de 2002, pp. 18-19.

<sup>7</sup> *Décimo congreso de las naciones unidas sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente*, organizado por la ONU, Austria, abril de 2000, p. 5.

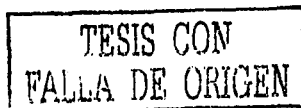
incrementado en el ámbito mundial. Las tasas de criminalidad de los países industrializados aumentaron entre 300% y 400% desde finales de la década de los sesenta. Entre comienzos de los años ochenta y mediados de la década de los noventa las tasas de homicidios intencionales aumentaron un 50% en América Latina y África del Sub-Sahara, mientras que se incrementaron más de un 100% en Europa Oriental y Asia central. En este contexto, el crimen violento y la delincuencia han aumentado en las sociedades latinoamericanas, especialmente en las décadas de los ochenta y de los noventa. Los atentados contra la vida y la integridad física se han tornado en el delito de mayor impacto social para los latinoamericanos; los asesinatos representan un porcentaje creciente de decesos por causas no naturales. Con una tasa de treinta homicidios por cada cien mil habitantes; las regiones latinoamericanas revelan una variable sólida de criminalidad violenta en la última década. Pese a los cambios políticos recientes en la región latinoamericana, orientadas hacia sociedades más democráticas y tolerantes, se aventuraban señales de esperanza de erradicar la violencia criminal, sin embargo los estados han mostrado cierta incapacidad para garantizar los derechos fundamentales de la población.<sup>8</sup>

La violencia y el crimen están presentes en la vida de los latinoamericanos, y especialmente en la de los pobres urbanos. Esto ocurre no solamente en los países que experimentan disturbios políticos tales como Colombia y Perú, y en las sociedades que se encuentran en una transición de la guerra a la paz, tal es el caso de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Lo que resulta importante es que la violencia económica y social se manifiesta en muchos países de América Latina.

El problema de la criminalidad domina el debate público y el discurso privado entre amplios sectores influyentes de la sociedad latinoamericana que colocan a América Latina como la región más violenta del mundo. El aumento de la

---

<sup>8</sup> Fajnzylber, Pablo, Lederman, Daniel y Loayza, Norman (eds.), *Op. Cit.*, p. 2.



desigualdad en las zonas urbanas de países tales como Ecuador, Jamaica, México y Venezuela contribuyen al aumento de los niveles de violencia, de pandillas y bandas, mismas que retroalimentan la percepción de los ciudadanos latinoamericanos sobre el futuro de esta región hacia el desempeño de sus gobiernos democráticos y de un gran escepticismo de sus instituciones político-democráticas.<sup>9</sup>

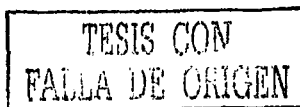
La caída del muro de Berlín, el fin de la guerra fría y la desintegración del mundo bipolar, supuestamente dominado por dos sistemas económicos antagónicos, impulsan el panorama latinoamericano en la perspectiva multipolar y global, el cual arroja un escenario de mayor criminalidad, resultado de las peores condiciones de vida para su población, castigada por las gigantescas deudas externas. Las tres mayores economías de la región (México, Brasil y Argentina) viven constantemente dificultades vinculados por intentar estabilizar sus políticas internas y sus economías que agravan el problema de la delincuencia.

Los costos de la criminalidad en América Latina aprecian la importancia que los gobiernos del mundo le dan a la seguridad de sus ciudadanos, aún cuando no es suficiente, por ejemplo un estudio conducido por el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) estimó que en 1998 los costos sociales del crimen equivalen a 168 mil millones de dólares, es decir 14.2% del PIB de la región. Estos altos costos económicos del crimen encontrados en América Latina dan una idea de la magnitud del problema de seguridad que se vive en los países latinoamericanos. Además de que organismos internacionales enfrentan el desafío de diseñar e implementar políticas para prevenir y reducir el crimen y la violencia.

En el caso de México, y con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y la Policía Federal Preventiva (PFP), organismos encargados

---

<sup>9</sup> *Informe sobre los principios democráticos y la gobernabilidad: gobernar la globalización*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, México, 1998, pp. 10-12.



de coordinar la política de seguridad pública con las entidades federativas, el gobierno federal destinó en el mismo periodo (1998) 3,497 millones de pesos, 43.43% más que en 1997; para el 2000 se incrementó en 300% el presupuesto destinado al combate de la delincuencia. Esta epidemia de la criminalidad a la que alude Bernardo Kliksberg paso de ser una criminalidad moderada para convertirse en una criminalidad potencial que deteriora de manera gradual la consistencia funcional del Estado.<sup>10</sup>

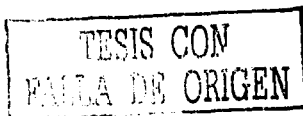
La seguridad pública representa para los países latinoamericanos el problema más serio que enfrentan en la actualidad sus democracias. La fragilidad de sus estados no solo entraña consecuencias en la seguridad de sus ciudadanos y el orden público, sino también para la estabilidad regional. En medio del proceso de consolidación democrática que vive Latinoamérica, la violencia política se presenta como un fenómeno que vinculado a las crisis sociales y económicas podrían provocar un incremento en los niveles de violencia social y de criminalidad, amenazando la propia organización de la sociedad y desafiando la capacidad ordenadora y de control del Estado. América Latina evidencia, por supuesto, la acción de grupos de poder y grupos marginados que pudieran entrar en conflicto y echar atrás los intentos de construir ordenamientos institucionales que impidan la generación de violencia criminal.<sup>11</sup>

Hacer referencia a algunos países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Estados Unidos, El Salvador, México, Perú y Uruguay, así como algunos países europeos como Francia, Holanda e Inglaterra, nos conduce a apreciar el problema de la inseguridad pública de manera global, desde un enfoque internacional, ya que la delincuencia no respeta ni tiene líneas fronteras para la comisión de delitos.

---

<sup>10</sup> Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al estado?, más allá de mitos y dogmas*, FCE, México, 1993, p. 15.

<sup>11</sup> Carrillo Flores, Fernando, *El déficit de la democratización en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 1999, pp. 16-20.





Este trabajo de investigación se encuentra estructurado en cinco capítulos; el primer capítulo se denomina "Crisis de seguridad pública en México", en él se abordan las causas sistemáticas que han propiciado la crisis de seguridad y las acciones que el gobierno federal ha emprendido para disminuir la comisión de delitos, así como los resultados que se han obtenido del modelo de seguridad pública. El segundo capítulo se denomina "Percepciones sociales sobre el problema de la crisis", en este apartado se analizan las percepciones que distintos sectores de la sociedad civil tienen sobre el problema de la inseguridad pública en el país. El tercer capítulo se denomina "Reacciones sociales ante el problema de la crisis", aquí se argumentan las diversas manifestaciones civiles y violentas de la sociedad mexicana por la crítica situación de inseguridad pública. El cuarto capítulo se denomina "¿Otros sistemas paralelos de justicia en México?", en este capítulo se intenta examinar el surgimiento de distintos sistemas paralelos de justicia al Estado por la crisis de autoridad judicial para enfrentar a la delincuencia convencional y a la delincuencia organizada. El quinto capítulo se denomina "Inseguridad pública, ingobernabilidad y democracia en México", en este capítulo se aborda el clima de ingobernabilidad democrática que genera la "crisis de seguridad pública".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# Capítulo 1

## Crisis de seguridad pública en México

".....La seguridad pública, entendida como un satisfactor a cargo del Estado, se ha visto vulnerada en los últimos años, por los índices delictivos, un aumento en las tasas de impunidad y una sensación de intranquilidad e impotencia de la población, que afecta todos los órdenes de gobierno y al desarrollo del mismo....."

(*Estrategias y acciones del programa nacional de seguridad pública 1995-2000*, Secretaría de Gobernación, México, 1999, p. 1)

La "crisis de seguridad pública" en nuestro país no sólo afecta la estabilidad y el orden público, sino también, en esencia, el Estado mexicano. En el período 1994-2000 las estadísticas delictivas se tornaron un gran problema nacional, la delincuencia se fortaleció y la percepción de la sociedad se perfiló hacia una premisa ineludible: la violencia y la criminalidad rebasó a las instituciones de seguridad pública del país.<sup>12</sup>

En este capítulo se argumenta que varias causas sistemáticas han propiciado la "crisis de seguridad pública" en México, las cuales representan el origen de la problemática que genera temor y pánico entre la sociedad. Estas causas son: políticas, económicas, institucionales y socioculturales, es decir, desde la transición de poder político y alternancia de gobierno; la crisis económica de 1995 y sus efectos en el desempleo y la caída de los salarios reales; la corrupción e impunidad entre las instituciones que velan por el estricto

---

<sup>12</sup> Afirmación que fue secundada por dos Secretarios de Gobernación: Emilio Chuayffet Chemor y Francisco Labastida Ochoa. Inclusive en su *Mensaje a la Nación* del 30 de noviembre de 1997, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León aseveró que compartía la indignación de los mexicanos por la creciente ola delictiva e instó a acabar con el crimen organizado y la corrupción policiaca. Dos problemas que ponen en peligro el futuro de México. Citado en Bailey, John y Godson, Roy (eds.), *Op. Cit.*, pp. 81-82.

cumplimiento de la seguridad pública hasta el deterioro de valores y principios morales que deslegitima el sistema de seguridad en nuestro país.

Las acciones que el gobierno emprende en el periodo de referencia se encaminaron a la creación de varios órganos y ordenamientos jurídicos que permitieran consolidar un sistema nacional de seguridad pública. Se intentará demostrar que fracasaron en su intento por consolidar una política criminal nacional de seguridad pública que combatiera frontalmente a la delincuencia convencional y a la delincuencia organizada. Es preciso recordar que no es intención en este trabajo de investigación estudiar las causas de la delincuencia, sino las causas de la "crisis de seguridad pública" en el periodo de referencia.

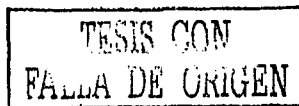
## 1.1 El problema

Dentro de la teoría de la crisis podemos explicar que los problemas que México tiene en materia de seguridad pública se circunscriben en el esquema de una "crisis estructural", entendida ésta como un conjunto de desequilibrios disfuncionales que afectan el conjunto de las relaciones sociales, y que se manifiestan en una coyuntura particular de contradicciones inherentes a la estructura social.<sup>13</sup> De esta manera, la "crisis de seguridad pública" del país representa un periodo disfuncional que interrumpe la tranquilidad y el orden social, es decir genera una ruptura radical en el equilibrio del sistema de seguridad que afecta la gobernabilidad del Estado.

En el marco de la Constitución Política Federal es función esencial del Estado salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz,<sup>14</sup> sin embargo, cuando éstas garantías son afectadas por la comisión de delitos y conductas antisociales se desarrolla un conflicto intrasocial-institucional entre sociedad y Estado, confianza ciudadana y

<sup>13</sup> Poulantzas, Nicos, *La crisis del estado*, Fontanella, España, 1977, pp. 38-42.

<sup>14</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 2000, p. 16.



legitimidad, participación social y democracia, generando un problema de magnitud estructural, cuyos trastornos políticos desarticulan las redes históricas del pacto social que dio origen al Estado mismo.<sup>15</sup> Inclusive, es menester precisar, que la seguridad pública es una de las más grandes preocupaciones del hombre en el desarrollo evolutivo de su pensamiento cultural, político y social. No podríamos entender la interrelación entre justicia y seguridad pública si no hay conexidad en la regulación de la conducta del hombre con el derecho.<sup>16</sup>

La vida moderna del Estado mexicano provoca contradicciones internas que se reflejan en el funcionamiento de sus instituciones de seguridad y en la exposición crítica de una sociedad desesperada por el crecimiento sin control de la delincuencia.<sup>17</sup> Si bien es cierto que el Estado moderno nace como un ente unitario, independiente y legitimado, pareciera ser que ahora ante la "crisis de seguridad pública", que es una crisis de carácter estructural, el aparato estatal se va deteriorando paulatinamente hasta poner en tela de juicio su efectividad en materia de seguridad pública.

En el periodo que ocupa nuestra investigación, la inseguridad pública nacional ocupa un espacio trascendente en la agenda política de nuestro país. Los retos que las instituciones de seguridad pública enfrentan contra la delincuencia y la violencia, son intensos y complejos, por una parte, por la profesionalización y tecnificación de los sujetos delictuosos, y por la otra, instituciones políticas del Estado que no responden a la demanda social de mayor y mejor seguridad pública, evidenciando una notoria sensación de inseguridad de la población.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> *Seguridad pública: una prioridad del Estado mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, pp. 23-25.

<sup>16</sup> Martínez Garnelo, Jesús, *Seguridad pública nacional*, Porrúa, México, 1999, pp. 503-505.

<sup>17</sup> Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias actuales del estado*, México, Porrúa; 1995, pp.6-8.

<sup>18</sup> Arriaga, Irma, *Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana*, revista CEPAL, No. 70, abril de 2000, p. 10.

Las tasas de criminalidad indican que la inseguridad pública es un problema en ascenso, en especial aquellos delitos de robo, en todas sus modalidades, así como el homicidio y el secuestro. Sólo para dimensionar el problema de inseguridad de nuestro país en el contexto internacional, cito, que para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) México ocupa a nivel mundial el primer lugar en el delito de robo con violencia, mientras que para la ONU ocupa el tercer lugar y para la INTERPOL el segundo lugar; en relación a los homicidios ocupamos, según la OCDE, el primer lugar, en tanto que para la ONU el sexto lugar y para la INTERPOL el octavo lugar, respectivamente; en cuanto a los secuestros, México ocupa el primer lugar, de acuerdo a la OCDE. Estos datos identifican de manera específica la posición que ocupa México en el crimen mundial y describe la magnitud del problema criminal visto por determinados organismos internacionales.<sup>19</sup>

Los indicadores de las constantes acciones de la delincuencia convencional y la delincuencia organizada demuestran que los sujetos delictuosos han crecido tanto que parecen incontrolables.<sup>20</sup> La incidencia delictiva nacional en el período 1994-2000 alcanzó cifras sorprendes, para cuya percepción ciudadana no aminoran las tasas delictivas. Entre 1994-1997 se alcanzaron cifras cuyos incrementos delictivos oscilaron entre 200 y 400 mil delitos por año. En este período el ritmo de violencia aceleró la creación de varios órganos en materia de seguridad pública. Entre 1998-2000 la incidencia delictiva no descendió de menos de un millón de delitos denunciados, en este periodo se instrumenta la Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia (CNCD), y la creación de la PFP.<sup>21</sup> (ver Gráfica 1.1 Delitos denunciados en el D. F.).

---

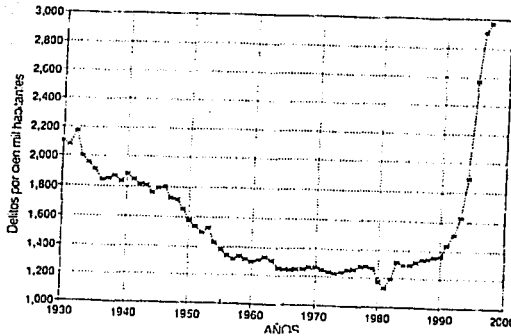
<sup>19</sup> Véase Anexo 3. *Lugar que ocupa México en el crimen mundial (2000)*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2002, pp. 9-14.

<sup>20</sup> *Foro de seguridad pública, Op. Cit.*, pp. 17-18.

<sup>21</sup> El criminólogo Rafael Ruiz Harrell sostiene que los datos oficiales sobre criminalidad de 1994 a 95 eran inútiles porque estaban incompletos y fundados en diferentes categorías. Las cifras de 1997 aún estaban incompletas para 1999. La información más completa fue de 1996 pero esos números contenían vacíos e incongruencias con los números aportados por las procuradurías de justicia de los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Gráfica 1.1**  
**Delitos denunciados en el D. F.**



Fuente: Ruiz Harrell, Rafael, *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores, México, 1998, p. 13.

De la gráfica se desprende que de 1993 a 1994 la delincuencia creció en 16.9%; en 1995 se registró un fenómeno histórico, el crimen ascendió en 36.6%; en 1996 sólo aumentó en 13.7%, mientras que en 1997 lo hizo a sólo 2.8%. Para Rafael Ruiz Harrell, supone que la cifra de lo no denunciado puede ser del doble o del triple, y que la capacidad total de investigación criminal de la nación mexicana es tan sólo del 8%, es decir sólo podríamos investigar 160,000 delitos al año de más de un millón de delitos denunciados. A ello hay que agregar que sólo podemos enjuiciar 80,000 casos al año.<sup>22</sup>

En el periodo 1994-2000 los delitos más frecuentes son aquellos que afectan la propiedad privada de los bienes y la integridad física. El robo o asalto, los homicidios y los secuestros son los delitos de mayor impacto social, son los que más preocupan e inquietan a la sociedad mexicana. En el caso de los robos o

---

estados. Concluyó que el margen de error de los datos oficiales alcanzaba casi 17%. Citado por Ruiz Harrell, Rafael, "Seguridad pública: la impunidad y la ineptitud", periódico *Reforma*, sección enfoque, 29 de marzo 1999 [edición de internet].

<sup>22</sup> Citado por Romero Apis, José Elías, *El desafío de la justicia*, Porrúa, México, 2001, pp. 50-51.

asaltos, que es el crimen más común, se incrementó en 1998 (367,814 delitos). Sólo este delito reportó 42% de los crímenes registrados en el mismo año. Inclusive mostró tendencias altas en el Distrito Federal, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua y Quintana Roo.<sup>23</sup> Lo que refleja que hay una motivación económica en la comisión de estos delitos, siendo los que más atemorizan y afectan a los mexicanos.

Mientras que los delitos contra la integridad física mostró que entre 1997 y 2000 se registró alrededor de 111,796 homicidios, siendo los estados de Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Guerrero y Chiapas los que presentaron altas tasas de homicidio. Este punto llama la atención porque las entidades federativas del norte y de la costa sur del pacífico tienen las tasas más altas de homicidios (entre 26 y 41 por cien mil habitantes, respectivamente).<sup>24</sup>

Los secuestros representan, por su gravedad atentatoria y violencia, el daño moral que deteriora los valores civiles e intrasociales. En 1995 sumaron 548 casos conocidos; siendo los estados de Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Sinaloa y Tabasco los que más muestran este problema de violencia social.<sup>25</sup> Mientras que en el 2000, según la agrupación México Unido contra la Delincuencia, estima que se cometieron 716 secuestros, lo que representa con respecto a 1995 un incremento de 25%.<sup>26</sup>

En el 2001, el presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Jorge Espina, declaró "que faltaba voluntad para

---

<sup>23</sup> Para mayores datos lea el reporte de Chabat, Jorge y Bailey, John, *Seguridad pública y gobernabilidad democrática, desafíos para México y Estados Unidos*, febrero 2000, p. 10. Consúltese en la página electrónica: <http://www.georgetown.edu>

<sup>24</sup> Para más datos consultar la página electrónica del Sistema Nacional de Seguridad Pública: <http://www.snspp.gob.mx>

<sup>25</sup> Sandoval Ulloa, Jorge G., *Introducción al estudio del sistema nacional de seguridad pública*, Secretaría de Gobernación, México, 1997, pp. 18-19.

<sup>26</sup> Herrera, A., *La delincuencia: nadie se salva*, revista *Vértigo*, número 11, año 1, 10 de junio de 2001, pp. 15-17.

combatir el secuestro.....los estados que mayor índice de secuestros presentan en el país son Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Morelos y Sinaloa.... por lo que se violenta el Estado de derecho, y ahora lo que vivimos es un Estado de emergencia.<sup>27</sup> Por lo que los delitos que más impactan a la sociedad, señalados con anterioridad, agravan la "crisis de seguridad pública".

Podemos considerar que en el periodo 1994-2000 aumentó la incidencia delictiva en 20% en cifras absolutas. Y sólo el 4% de los delitos denunciados son atendidos por los encargados de garantizar seguridad y justicia pública ciudadana, por ejemplo a diario son robados 86 automotores en el Estado de México y 130 en el Distrito Federal, por lo que existen 54,637 averiguaciones previas rezagadas. En esta última entidad operan 750 bandas delictivas que agrupan a 20 mil delincuentes, principalmente en las delegaciones de Iztapalapa y Cuauhtémoc.<sup>28</sup>

Este crecimiento sin control del crimen en México, que agrava el problema de la inseguridad pública, obedece según el criminólogo Rafael Ruiz Harrell a "la falta de criterios de planeación que guíen la organización y la operación de los servicios policíacos, presupuestos mal ejercidos, distribución de recursos sin criterios específicos, falta de criterio para la determinación de salarios, sueldos bajos, altos índices de rotación de personal lo cual, a su vez, complica la distribución de recursos. Las fuerzas policíacas sufren cambios constantes de personal y muchos agentes abandonan el servicio para entrar al mercado laboral delictivo. Hay sin duda, un problema nacional de gravedad extrema, pero no está en el monto de la delincuencia, sino en la decidida incapacidad de las autoridades para lograr que la ley se cumpla".<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Rodríguez, José Luis, "COPARMEX: Secuestro", periódico *El Universal*, sección estados, 24 de julio de 2001, p. 6.

<sup>28</sup> Citado por Herrera, A., *Op. Cit.*, pp. 10-12.

<sup>29</sup> Citado por Ruiz Harrell, Rafael, *Op. Cit.*, p.13.



En este orden de ideas, la delincuencia es la más preocupante expresión de la inseguridad pública, puesto que muchas veces actúan con estructuras equipadas, ordenadas y disciplinadas, con ingresos que sobrepasan el PIB de algunas naciones, por ejemplo, se estima que el narcotráfico que opera en México alcanzó ingresos aproximados a los 30,000 millones de dólares durante 1994, por lo que los delitos contra la salud muestran una gran incidencia en el país, fenómeno que se ve complementado con la ausencia de coordinación entre los sistemas de seguridad pública y los de procuración e impartición de justicia para su combate.

En todos los informes de gobierno que corresponden a la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León se encuentra latente en sus inicios (1995) el reconocimiento de una "crisis de seguridad pública" anunciada con la muerte del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en mayo de 1993, e incluso en su informe de gobierno de 1999 hace hincapié a una deuda que no pudo pagarle a la sociedad mexicana: "el Estado no ha cumplido esta demanda (seguridad pública) y con pesar reconozco que hemos tenido que enfrentar este problema con leyes insuficientes; instituciones obsoletas y, además, penetradas por la delincuencia y la corrupción; carencia de recursos y de buenos programas".<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> **Primer Informe 1º de septiembre de 1995** ("La ciudadanía vive preocupada por la inseguridad en las calles, los caminos y los sitios públicos; la ofende la frecuencia de los delitos y la impunidad de quienes violan la ley; con toda razón se exaspera al comprobar que en muchos casos son los propios encargados de garantizar el orden y procurar la justicia quienes la atropellan. Arrastramos una fuerte desconfianza, muy justificada, hacia las instituciones, los programas y los responsables de la seguridad pública....Con toda franqueza reconozco que el retraso y la magnitud de este problema son graves; mucho muy graves"); **Segundo Informe 1º de septiembre de 1996** ("La sociedad también tiene razón al preocuparse por la inseguridad pública y al irritarse cuando quienes deben vigilar el cumplimiento de la ley son los primeros en violarla. Este es un grave problema que resolveremos con un esfuerzo firme y prolongado"); **Tercer Informe de Gobierno 1º de septiembre de 1997** ("Hoy, la más grave preocupación de los ciudadanos es la inseguridad pública que persiste en las calles, en los caminos y que, incluso, ha penetrado a los hogares, los centros de trabajo y de reunión....El sentimiento de inseguridad se ha extendido en la población provocando aislamiento, y estimulando la intención de hacerse justicia por propia mano"); **Cuarto Informe de Gobierno 1º de septiembre de 1998** ("Como ciudadano, como padre de familia y como Presidente de la República, comparto totalmente la indignación y la preocupación de todos los mexicanos ante la gravísima inseguridad pública que estamos viviendo.....Con

Esta incapacidad reconocida de manera oficial al final de su administración de gobierno demuestra que los órganos de seguridad, los programas y las reformas en materia de seguridad pública fallaron en su misión de disminuir las tasas delictivas y la acción de la delincuencia.

La "crisis de seguridad pública" en México tiene su principio en problemas políticos, cometidos en un periodo de transición política que cimbraron no sólo el sistema político sino también el sistema de justicia en el país, como fueron los asesinatos políticos y religiosos (1993-1994), la masacre de varias comunidades del sureste del país (1995-1997), el homicidio de Francisco Stanley (1999), y los conflictos entre los cárteles del narcotráfico (1997-2000), evidencian la crisis de seguridad que el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León tuvo que atender; una de sus medidas fue incrementar la participación del ejército en las funciones de seguridad y procuración de justicia del país. Un claro ejemplo fue la creación de la PFP en 1999, integrada por militares, como una acción, también, para detener la alarmante percepción de la ciudadanía mexicana sobre el problema de la inseguridad.

La crisis económica de 1994-1995, paralela a la crisis política que se inicia en 1994, agudizó los índices delictivos en proporciones inimaginables, siendo en la primera mitad del trienio de gobierno cuando el mercado laboral y la evolución de los salarios y el desempleo y los cambios en la desigualdad del ingreso tuvo

---

toda honestidad....debemos admitir que en la seguridad pública, los tres Poderes de la Unión.....le hemos fallado a la ciudadanía".); **Quinto Informe de Gobierno 1º de septiembre de 1999** ("Este es mi sentir, entre otros temas, como lo es de toda la gente, en lo que se refiere a la lucha contra el crimen y la inseguridad. Se aumentó el presupuesto federal para seguridad 300 por ciento. Se creó la Policía Federal Preventiva.....Se depuró sin precedente los malos elementos incrustados en diversas instituciones. Y, pese a todo, la criminalidad sigue siendo un problema muy grave. La seguridad pública y la justicia constituyen una obligación esencial del Estado...debemos hacer todo lo necesario para no fracasar".). Para mayores datos consultar la página electrónica de la Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

su mayor impacto en las tasas de criminalidad. De acuerdo a datos oficiales en 1997 se marca la ruta crítica de la "crisis de seguridad pública" en México.<sup>31</sup>

Ante este escenario el gobierno se muestra incapaz de garantizar la seguridad pública y, lo que es aun peor, la policía y los organismos de procuración de justicia se consideran como parte integral del problema de seguridad pública.<sup>32</sup> Esta percepción de la inseguridad pública, así como la falta de credibilidad, legitimidad y de confianza de la sociedad al gobierno y sus instituciones recrudece la "crisis de seguridad pública". Al no dar resultados las estrategias en materia de seguridad pública el clima de inseguridad y de ingobernabilidad democrática se apoderó de los espacios sociales, afectando la convivencia, la civilidad y el respeto a las leyes mexicanas.

Cuando el entonces Secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa, presentó la puesta en marcha de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia (CNCD) en agosto de 1998, reconocía esta situación:

"La percepción que tiene la sociedad refleja con claridad que la delincuencia ha crecido, que los índices de impunidad son notablemente altos y que hay policías y elementos encargados de la procuración de justicia que están coludidos con los delinquentes, los protegen e incluso llegan a realizar ellos mismos los delitos".<sup>33</sup>

En este sentido, la ausencia de prácticas y cultura profesional en la seguridad pública, propiciaron que el fenómeno de la corrupción entre los policías preventivos se incrementara.<sup>34</sup> Si partimos de la certeza de que los policías en su mayoría son corruptos y cómplices por complacencia de la delincuencia convencional y de la delincuencia organizada tenemos que el

---

<sup>31</sup> Para más datos consultar la página electrónica de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal: <http://www.ssp.gob.mx>

<sup>32</sup> Véase el reporte de Jorge Chabat y John Bailey, *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>33</sup> *Programa nacional de seguridad pública 1995-2000*, Secretaría de Gobernación, México, 1998, p. 16.

<sup>34</sup> Sandoval Ulloa, José G., *Op. Cit.*, p. 25.

Estado mexicano es incapaz de conformar cuerpos policíacos con vocación de servicio de seguridad.

Ahora bien, el problema de la inseguridad y la violencia tiene interrelación con los procesos de integración a la globalización, a pesar de que cada vez es mayor la influencia que ejerce en los fenómenos sociales del país, y con la impunidad que pone en riesgo la estabilidad del Estado, este mal social es reforzado por dos factores que inciden directamente en la función de seguridad: la deficiencia de los cuerpos encargados de combatir el crimen y los vacíos legales existentes.<sup>35</sup> Por esta razón la premisa elemental es qué para asegurar la gobernabilidad política del país es necesaria la institucionalidad de las corporaciones de seguridad.

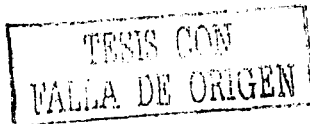
Las reacciones sociales ante el problema de la "crisis de seguridad pública" no se hicieron esperar, por lo que en el periodo 1994-2000, el país experimentó una concientización social cruda y crítica sobre el problema de la seguridad en sus comunidades que hizo posible la formación de grupos armados civiles, grupos de autodefensa comunal, de cuerpos de vigilancia rural y de comunidades enardecidas que hacen justicia por su propia mano, denotando una evidente ausencia de justicia, crisis de autoridad y deslegitimidad de las instituciones encargadas de velar por el respeto al Estado de derecho.<sup>36</sup>

Estas reacciones sociales justicieras que protestan por la grave situación de la inseguridad pública, se registran en aquellas zonas que presentan un alto grado de marginación y pobreza en el país, y que se encuentran muy lejos de las políticas de urbanización y de inserción en los tiempos de la aldea mundial. Ello obedece a que la modernización de los aparatos de justicia y seguridad no han alcanzado a sus comunidades rurales e indígenas.

---

<sup>35</sup> Genovés, Santiago, *Violencia e inseguridad postran a México*, revista *Vértigo*, número 12, año 1, 10 de junio de 2001, pp.16-17.

<sup>36</sup> Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y seguridad pública*, McGraw-Hill, México, 1998, pp. 18-22.



No bastan las percepciones y las reacciones sociales para evidenciar públicamente la insatisfacción ciudadana por la falta de seguridad pública, por lo que también se han formado "sistemas paralelos de justicia" al Estado, con la finalidad de brindar protección y seguridad a determinados sectores sociales y criminales, que buscan en sus propios sistemas de justicia velar por sus intereses comunitarios y económico-políticos. Estos problemas de seguridad han originado mecanismos de seguridad alternos como es el caso de la televisión que actúa como portavoz ciudadano para denunciar la grave inseguridad del país, y por otro lado, como coadyuvante en los servicios de seguridad que ofrece el Estado, se han impulsado empresas de seguridad privada que venden sus servicios. Estos mecanismos de seguridad los podemos considerar como sistemas legales.

Sin embargo, en el caso de los grupos paramilitares y los cárteles de narcotraficantes, los podemos agrupar como sistemas ilegales, ya que emplean sistemas propios de justicia encaminadas a proteger sus actividades ilícitas que les reditúa grandes ganancias económicas y políticas. La forma de hacer justicia de estas últimas se manifiesta de manera violenta y agresiva, que son capaces de hacer inestable no sólo una región o zona, sino todo el país.<sup>37</sup> Estos "sistemas paralelos de justicia" han aprendido a convivir con el Estado de derecho, y de alguna forma aceptados por la sociedad.

El incremento participativo de los grupos paramilitares después del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994; la creación de grupos armados civiles en 1996; las intensas pugnas entre los cárteles mexicanos a partir de 1997 con la muerte del jefe del cártel de Juárez, Amado Carrillo Fuentes (a) "el señor de los cielos"; la intensa cacería del gobierno federal sobre el cártel de Tijuana, los múltiples "ajustes de cuentas y ejecuciones" entre narcos; los constantes linchamientos públicos hechos por el

---

<sup>37</sup> Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Inestabilidad y crimen en el nuevo régimen*, revista Nexos, México, número 262, volumen XXII, año 22, octubre de 1999, p. 19.

sistema de justicia denominado "justicia por propia mano", evidencian el período de ingobernabilidad e inseguridad pública en su sentido más agudo que el país experimenta en el período 1994-2000.

Más adelante veremos cómo la "crisis de seguridad pública" en México es producto de varias causas sistemáticas que propiciaron que se incrementaran las acciones de la delincuencia y que incidieran oportunamente en la prolongación de este problema, contribuyendo a erosionar la estabilidad política de las instituciones del Estado.

## 1.2 Causas

### 1.2.1 Políticas

Si tratamos de explicar los asesinatos políticos que dieron inicio a la "crisis de seguridad pública" en nuestro país, propondríamos la tesis de que el sistema político mexicano se rompió por el agotamiento de la clase política que conducía el sistema autoritario en que había descansado el Partido Revolucionario Institucional (PRI) por más de 70 años de existencia, brindando un razonable ambiente de seguridad pública.<sup>38</sup> A esta tesis habría que agregar que la falta de voluntad política de los estados para combatir la delincuencia convencional y la delincuencia organizada, así como las alternancias de gobierno y la interrelación política-delinuencia no solo afectaron de manera directa al Programa Nacional de Seguridad Pública, sino también a la gobernabilidad democrática de la nación.

Los asesinatos políticos, religiosos y artísticos que pusieron en duda la efectividad y credibilidad de las instituciones que tienen como función salvaguardar constitucionalmente la seguridad ciudadana, originaron que el Estado mexicano experimentara una "crisis de seguridad pública". Los asesinatos del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en el aeropuerto internacional de Guadalajara (1993), el candidato a la Presidencia de la República del PRI en Lomas Taurinas, Tijuana, Luis Donaldo Colosio Murrieta (1994), la del Secretario General de ese partido en el Distrito Federal, José Francisco Ruiz Massieu (1994), cuando estaba por finalizar el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la masacre de Aguas Blanca, Guerrero

---

<sup>38</sup> Octavio Paz fue uno de los críticos que vaticinó el fin del sistema del PRI "que puede pavimentar el camino hacia un sistema multidisciplinario; pero si no logramos esto, si las diferentes fuerzas no tienen éxito en acordar una transición pacífica hacia una situación política nueva, tendremos manifestaciones, posibles brotes de violencia en el campo y la ciudad, luchas internas o cosas peores a la larga, prevalecerán las fuerzas de la apertura, la modernización y la democracia, pero habremos de recorrer un camino muy doloroso y muy difícil". Citado por Bailey, John y Godson, Roy (eds.), *Op. Cit.*, p. 80.

(1995), la de Acteal, Chiapas (1998), el homicidio del animador popular en el Distrito Federal, Francisco Stanley (1999), y el del jefe de la policía de Tijuana, Alfredo de la Torre (2000), todos son casos que tuvieron gran impacto político en la opinión crítica y que pusieron en tela de juicio la política nacional de seguridad pública.

A esta situación habría que añadir que el agravamiento de la inseguridad pública está íntimamente relacionado con los periodos de transición política, pues "en los casos en que los partidos de oposición llegan a gobernar en ciertas ciudades o estados, se necesita tiempo para ensamblar equipos y adquirir el conocimiento y la experiencia para administrar la procuración de justicia. Esto permite recordar la máxima del poder de que en política no hay espacios vacíos, todos son llenados".<sup>39</sup>

Por ello, la transición política y la formación de un nuevo equipo de trabajo en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León no garantizaba el abatimiento de la corrupción ni de la inseguridad pública en el corto plazo, pues la transición política que experimentó generó vacíos de poder que fueron aprovechados por el crimen convencional y organizado para operar con plena libertad.<sup>40</sup> Por lo que los múltiples homicidios políticos, masacres colectivas y la transición política generaron un clima de ingobernabilidad nacional y de consecuencia internacional que trastocó y dañó internamente el sistema judicial del país.

---

<sup>39</sup> Demetrio Sodi de la Tijera escribe que "actualmente hay en México un alarmante vacío político. Estamos atrapados en medio de la transición de un sistema presidencialista y centralista que ya no funciona, hacia un sistema democrático plural que aún no se ha consolidado. La violencia, la inseguridad, la falta de diálogo y la permanente tensión política en la que vivimos son producto del vacío de poder y de la falta de una profunda reforma democrática". Citado en Sodi de la Tijera, Demetrio, "Power vaccum", periódico *El Universal*, sección primera, 2 de enero de 1998, p. 7.

<sup>40</sup> Ravelo, Ricardo, *Impotencia contra impunidad*, revista *Proceso*, México, número 1259, año 25, marzo 2001, pp. 18-22.



### 1.2.2 Económicas

Las crisis económicas están ligadas directamente a factores de criminalidad. En este sentido las crisis económicas disparan las tasas delictivas. Uno de los primeros efectos de una crisis económica es el desempleo y la caída de salarios reales, dos variables que no se han podido controlar, y que han tenido impacto directo en las actividades delictivas en México.<sup>41</sup> Estudiar las causas económicas que forman parte del origen de la "crisis de seguridad pública", puede variar en cada país. Sin embargo, al analizar el caso mexicano parece existir una clara correlación entre iniquidad económica y el crimen, por lo que países con distribución más desigual del ingreso tienden a tener mayores tasas criminales que aquellos con patrones más equitativos del ingreso.

La crisis económica de finales del siglo XX en México, particularmente la de 1994-1995, tuvieron efectos devastadores en materia de desempleo, pulverizaron el poder adquisitivo de los salarios y deterioraron el nivel de vida de amplios sectores de la población mexicana. Entre 1994 y 1997 la tasa de desempleo tuvo índices altos cuyo promedio alcanzó 4.77%.<sup>42</sup> De acuerdo a un estudio nacional que elaboró el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) sobre el desempleo, se estima que 90% de la población ocupada del país gana menos de cinco salarios mínimos, que equivale aproximadamente al precio de la canasta básica.<sup>43</sup> No podemos olvidar que la asociación de variables económicas con la inseguridad pública en México representan un factor determinante en la realización de actividades criminales. El análisis de la evolución de las tasas delictivas demuestran que en los años de

---

<sup>41</sup> El determinante más importante de los cambios en la tasa de criminalidad parecen ser los cambios en las condiciones del mercado laboral, incluyendo la evolución de los salarios, el desempleo y los cambios en la desigualdad del ingreso. Citado por Fajnzylber, Pablo, Lederman, Daniel y Loayza, Norman, *Op. Cit.*, pp. 12-16.

<sup>42</sup> Se estima que cuando el desempleo alcanzó la tasa más alta de 6.2%, afectó a un total de 2.7 millones de personas, las cuales no tenían la oportunidad de ocuparse por lo menos tres horas a la semana.

<sup>43</sup> Para mayores datos consultar la página electrónica: <http://www.inegi.gob.mx>

1994-1999 se registraron tasas delictivas altas en nuestro país, periodo en que también se registraron altas tasas de desempleo.

La caída del salario real provoca una severa reducción en el poder adquisitivo de la clase trabajadora, y en particular, quizá de aquellos que perciben el salario mínimo, aunque no hay que olvidar que una considerable proporción de los asalariados no llega a alcanzar este nivel de remuneración, ni menos aún, el de los aumentos nominales,<sup>44</sup> e incluso en la devaluación de 1994 a febrero de 1998 los precios de la canasta básica se incrementaron en 188.78%, mientras que los salarios mínimos sólo lo hicieron en 73.01%. Es decir, en términos reales el poder adquisitivo de los salarios disminuyó en 30.48%. Así la relación canasta básica-poder adquisitivo resulta ser un parámetro idóneo para calcular la pérdida del poder adquisitivo.

La Universidad Obrera de México en su análisis sobre la situación de los salarios reales afirma que durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000) el poder adquisitivo del salario retrocedió 50%, registrándose el poder adquisitivo más bajo de los últimos 18 años.<sup>45</sup> Incluso en octubre de 2000, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) elaboró un análisis definido como "empleo y desempleo en México 1994-2000", en el que detalla que la proporción de los trabajadores que perciben menos de un salario mínimo aumentó de 8 % en 1994 a 10.6 % en 1999, mientras el número de los que ganan más de cinco salarios mínimos se redujo de 12.3% a 11.5%. Además el sector empresarial estima que 32.1% de la población ocupada percibe entre uno y dos salarios mínimos, es decir entre 37.90 y 75.80 pesos al día, y 36.6 por ciento gana entre dos y cinco salarios mínimos. Hoy en día se

---

<sup>44</sup> Livas Vera, Raúl Alejandro, *Salarios y la crisis*, revista *Economía: 8, teoría y práctica*, UAM, México, 1988, pp. 35-40.

<sup>45</sup> Para mayores datos consultar la página electrónica de la Universidad Obrera de México: <http://www.uom.edu.mx>

requiere que la clase trabajadora incremente sus percepciones salariales en 288.3% para poder satisfacer sus necesidades mínimas.<sup>46</sup>

En este sentido consideramos que el fenómeno del desempleo a nivel nacional y la pérdida del poder adquisitivo alimentaron la "crisis de seguridad pública", además de que ciertos sectores de la sociedad optaron por la falta de empleos dedicarse a actividades ilícitas que les permitiera obtener beneficios económicos para garantizar sus sobrevivencias.

### 1.2.3 Institucionales

Los estados del mundo tienen un gran reto: disminuir la criminalidad y aplicar en forma más racional y eficiente las leyes, de manera que las sociedades alcancen niveles de desarrollo socioeconómico. Lo anterior implica el reconocimiento de las siguientes consideraciones: que la delincuencia está creciendo más rápido que la población y que los recursos del Estado para combatirla; que el crimen evidencia tendencias más agudas hacia formas organizadas, violentas y prelatorias vinculadas a la impunidad y a la corrupción de algunos sectores y niveles del aparato de justicia.<sup>47</sup>

La corrupción y la impunidad en México tienden a penetrar más profundamente en las instituciones políticas porque el sistema político es altamente centralizado, el gobierno carece de un servicio profesional civil de carrera, y la rendición de cuentas, a través de mecanismos como la supervisión y la auditoría congresional, se han desarrollado débilmente.<sup>48</sup> Por ello, la

---

<sup>46</sup> Para mayores datos consultar la página electrónica de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX): <http://www.coparmex.org.mx>

<sup>47</sup> Correo García, Sergio, *Política criminológica, seguridad pública y prevención del delito*, *Revista Mexicana de Seguridad Pública*, SNSP, México, número 1, enero-marzo de 2000, p. 33.

<sup>48</sup> Eloisa Flores, Aline, *Corrupción, democracia y rendición de cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001, pp. 41-45.

corrupción, como una de las causas institucionales que propician la "crisis de seguridad pública" cimbra la estructura social con una sentencia política que contribuye a deslegitimar a las instituciones de seguridad del país.

El aumento de la inseguridad y la violencia deviene de una mayor organización del hampa, pero esta no se organizó sola, fue organizada por policías y gobernantes corruptos, según la COPARMEX.<sup>49</sup> El pacto entre el jefe policíaco y el gobernante consolidó una red de corrupción que se mantiene y reproduce de tres maneras: 1) permanencia de los mandos policiales (lealtad y complicidad); 2) el ingreso de nuevos policías dispuestos a la corrupción; y 3) la contemplación de los funcionarios de primer nivel dentro de la estructura de gobierno. Por ello, la corrupción y la impunidad, aparecen como las dos figuras representativas que trastocan el tejido social, con el firme propósito de afectar el Estado de derecho. Así la impunidad es principio y fin de la corrupción, prueba fehaciente de la incapacidad del sistema judicial mexicano para cumplir con su función de seguridad pública.<sup>50</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconoce la demanda de la sociedad que exige mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia mediante la profesionalización de los cuerpos policiales y la adecuada coordinación de una política nacional de seguridad pública.<sup>51</sup> En este contexto, las prácticas de ineficiencia, impunidad y corrupción han debilitado la credibilidad de las instituciones y su legitimidad.

Por otro lado, la ausencia de coordinación interinstitucional entre los tres niveles de gobierno por impulsar una adecuada lucha contra la delincuencia y

---

<sup>49</sup> *Plan de Seguridad Pública del Distrito Federal 2001-2006*, COPARMEX, México, pp. 11-13.

<sup>50</sup> Sánchez, Jorge, "La corrupción y la inseguridad", entrevista a Guillermo Velasco, Presidente de la Fundación México Unido Contra la Delincuencia A. C., periódico *El Universal*, 13 de junio de 2000, p. 16.

<sup>51</sup> *Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública*, Secretaría de Gobernación, México, 2000, p. 4.

delinear estrategias y acciones contundentes, confirman los obstáculos de cooperación y coadyuvancia entre el ejecutivo federal y los ejecutivos estatales y locales, aunado a ello, la falta de un programa nacional integral de combate eficiente contra la delincuencia, evidencia la ejecución de programas de seguridad pública de corte de regional, atendiendo casos coyunturales sin esquemas de planeación y articulación de objetivos y estrategias de mediano y largo plazo. Además de las diferencias en sus políticas de formación, capacitación y equipamiento a los cuerpos policíacos, por lo que algunos especialistas proponen que se consoliden las bases jurídicas y mecanismos de coordinación para un combate eficaz contra la delincuencia.<sup>52</sup>

En suma, la corrupción y la impunidad, así como la falta de coordinación entre la federación, los estados y los municipios del país en materia de seguridad pública han propiciado que el problema de la inseguridad pública no se combata de manera institucional en el marco del Estado de derecho y que las instituciones judiciales sean rebasadas por la delincuencia convencional y la delincuencia organizada.

#### 1.2.4 Socioculturales

La pérdida de principios esenciales como el respeto a la vida y al patrimonio individual o familiar; el deterioro moral de un sector importante de la sociedad mexicana, sobre todo de aquellas comunidades altamente marginadas y pobres; y la ausencia de confianza en las instituciones de seguridad pública, representan factores que contribuyen a alimentar "la crisis de seguridad pública" en nuestro país. Las causas socioculturales tienen que ver con los valores y principios con que la sociedad mexicana observa y percibe el problema de la inseguridad pública.

---

<sup>52</sup>Gertz Manero, Alejandro, *Programa nacional de seguridad pública 2001-2006*, México, febrero de 2002, p. 16.

El asesinato del candidato presidencial por el PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta, la masacre de Aguas Blanca y de Acteal, y el homicidio de Francisco Stanley, entre otros, provocaron que en la sociedad se despertara un sentimiento de indignación y rechazo por estos actos de violencia registrados en el país, y respondiera con críticas severas a los códigos democráticos, supuestamente imperantes en México de justicia, bienestar y libertad.<sup>53</sup> Si partimos de la idea central de que la participación ciudadana es el ente social que legitima la acción de las instituciones, también podemos aseverar que tiene el poder para deslegitimar a sus gobernantes sobre aquellas demandas que no ha podido atender con eficiencia y efectividad, afectando la gobernabilidad del Estado mexicano.<sup>54</sup>

El hecho de que varios sectores sociales creen su propio sistema de justicia, como una estrategia para disminuir las acciones de la delincuencia, y consolidar su propio sistema de seguridad, como son los casos de los linchamientos públicos; justicia propia del pueblo, y la formación de grupos de autodefensa civil y de grupos paramilitares, son una muestra clara de que la sociedad civil, quizá, ha adoptado valores supremos que le permiten evaluar la pérdida de confiabilidad en las instituciones que se encargan de la gobernabilidad del país.

---

<sup>53</sup> Flores, Julia y Meyenberg, Yolanda, *Ciudadanos y cultura democrática, reglas, instituciones y valores*, Instituto Federal Electoral, México, 2000, p. 81.

<sup>54</sup> Miles de ciudadanos marchan en silencio en la Ciudad de México, D. F., bajo la bandera de *México Unido contra la Violencia y la Delincuencia*, para exigir al Presidente un combate eficiente contra la inseguridad pública. Según sus organizadores desfilaron 60,000 personas [29 de noviembre de 1997]; En la Ciudad de México protestan 200,000 o 300,000 personas por la violencia que impera en el Estado de Chiapas, y en 13 ciudades de la República (Nuevo Laredo, Oaxaca, Durango, Jalapa, Morelia, Villahermosa, Chihuahua, Monclova, Hermosillo, San Luis Potosí, Guanajuato, Matamoros y Puebla), y en 4 ciudades del extranjero (Madrid, Roma, Praga y El Paso), protestaron por la masacre de Acteal, exigieron castigo a las autoridades de Chiapas, incluso hasta la renuncia del Presidente Zedillo [13 de enero de 1998]. Citado por Cevallos Osornio, Jaime, *México, rebelión, transición y democracia 1994-2000*, Porrúa, México, 2001, pp. 201-205.

Los casos de linchamiento públicos son una falta de respeto por la vida, y un enorme valor por la muerte, como el castigo más severo que puede recibir un delincuente por afectar la estabilidad social de las comunidades; el aumento de las actividades del narcotráfico; el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y la crisis de las instituciones de seguridad e impartición de justicia en el país, que se ven rebasadas por estos actores,<sup>55</sup> han generado entre la sociedad civil un deterioramiento en el respeto a la tolerancia por el crimen y la violencia, que exigen penas más severas como la pena de muerte.

La sociedad mexicana, consideramos, no resiste los embates de la delincuencia que de manera cotidiana amenaza sus bienes patrimoniales y la integridad física, por lo que se corre el riesgo de que las comunidades cansadas de las conductas antisociales y de la comisión de delitos continúen tomando parte en la defensa de su seguridad, en detrimento de los valores y principios legales que debe otorgar un Estado de derecho.

La "crisis de seguridad pública" en nuestro país ha sido combatida por una serie simbólica de estrategias y acciones gubernamentales de alcance nacional, con un radio de operación y de coordinación restringido con los estados, que van desde la creación de nuevos órganos judiciales y de reformas constitucionales en materia de seguridad pública, como se explicara más adelante.

### **1.3 Acciones de gobierno**

La "crisis de seguridad pública" y con ello la demanda y exigencia de la sociedad de mejorar la seguridad ciudadana hace posible la creación en 1994, bajo la administración del presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari,

---

<sup>55</sup> Bailey, John y Godson, Roy, *Op. Cit.*, p. 181.

la *Coordinación de Seguridad Pública de la Nación*,<sup>56</sup> con el propósito de que los cuerpos de seguridad pública en el orden nacional se coordinen debidamente, a efecto de lograr una mayor eficacia en sus acciones de materia preventiva y en la persecución de los delitos.

Las instancias a coordinar son las Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional y Marina, así como el Departamento del Distrito Federal, quienes en conjunto diseñaron políticas de seguridad pública nacional y celebraron convenios con las procuradurías de justicia de las entidades federativas, sin embargo, la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, no logró generar una coordinación interinstitucional a nivel nacional en materia de seguridad pública, aunado a ello, desde sus inicios mostró ineficiencia, y falta de estructura y organización en la persecución de sus objetivos.

En respuesta a este fracaso interinstitucional, se inició en 1995 la construcción de un nuevo modelo de seguridad pública en México, mediante la reforma constitucional al artículo 21 y 73, fracción XXIII, la cual aprobó y promulgó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGC-SNSP) que crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), con la finalidad de dar una respuesta eficaz y contundente al crecimiento cuantitativo y cualitativo de la delincuencia,<sup>57</sup> mediante propósitos fundamentales como el establecimiento de una política nacional de seguridad pública y el fortalecimiento al Estado mexicano en el ámbito de la seguridad pública.<sup>58</sup>

Los principales aspectos a coordinar entre el SNSP con el Distrito Federal, los estados y los municipios es determinar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas de seguridad pública, así como desarrollar los lineamientos,

---

<sup>56</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de abril de 1994.

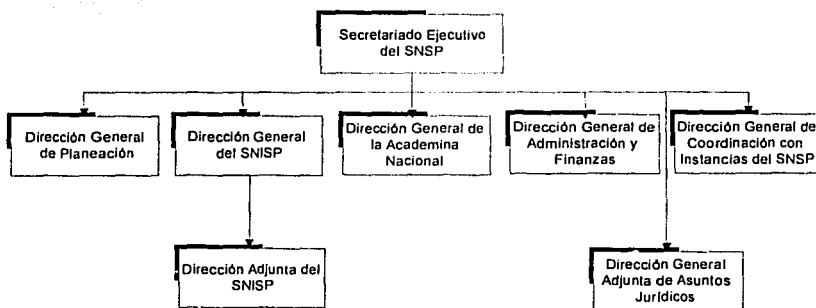
<sup>57</sup> Sandoval Ulloa, José G., *Op. Cit.*, pp. 3-6.

<sup>58</sup> García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia (coords.), *Las reformas penales en los últimos años en México (1995-2000)*, IJ-UNAM, México, 2001, pp. 175-177.



mecanismos e instrumentos para mejorar la organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública, y formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública. El SNSP es impulsado con un serio compromiso social para combatir la delincuencia del país; se parte de que tendría una mejor coordinación entre los tres órdenes de gobierno y con las procuradurías generales de justicia de los estados. (ver Tabla 1.2 Estructura orgánica del SNSP).

**Tabla 1.2**  
**Estructura Orgánica del SNSP<sup>59</sup>**



*Fuente:* LGC-SNSP, LOADPF

<sup>59</sup> Para que el SNSP pueda coordinar la política criminal nacional contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de la incidencia delictiva; y en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Por iniciativa del Presidente de la República, a partir del 1º de diciembre de 2000, se reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para crear la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal. Con estas reformas las funciones que desarrollaba la Secretaría de Gobernación en la materia, quedaron adscriptas a esta nueva Secretaría, con la cual las unidades administrativas correspondientes, se integraron a esta nueva estructura de la Administración Pública.

Por esta razón, el SNSP estableció como misión ampliar la cobertura y la capacidad de respuesta de los órganos de seguridad pública, con el fin de identificar las fortalezas y debilidades de los programas e instrumentar, en consecuencia, una serie de acciones de corto, mediano y largo plazo para el combate a la delincuencia. Para tal estrategia definió 8 ejes centrales como la Profesionalización, Cobertura y Capacidad de Respuesta, Sistema Nacional de Información, Equipamiento, Tecnología e Infraestructura, Instancias de Coordinación, Participación de la Comunidad, Marco legal y Servicios Privados de Seguridad, además de 26 estrategias y 120 acciones que conforman el Programa Nacional de Seguridad Pública.<sup>60</sup>

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se ejerció en 1997 con un presupuesto de 2,438 millones de pesos, incrementándose en 43.43% para el año siguiente (1998), pasando a ser de 3,497 millones de pesos. Para 1999, los recursos ascienden a 9,063 millones de pesos, un aumento de 159.16% con relación al 98 y del 71.73% respecto a 1997. En el ejercicio del año 2000 los recursos aumentaron a 12 mil millones de pesos, significando un crecimiento del 32.40% respecto al de 1999, pero del 392.20% con relación a 1997.<sup>61</sup> Con estos evidentes incrementos presupuestales denota la preocupación del gobierno por el grave problema de la inseguridad pública en el país.<sup>62</sup> (ver **Gráfica 1.3 Recursos destinados al SNSP**).

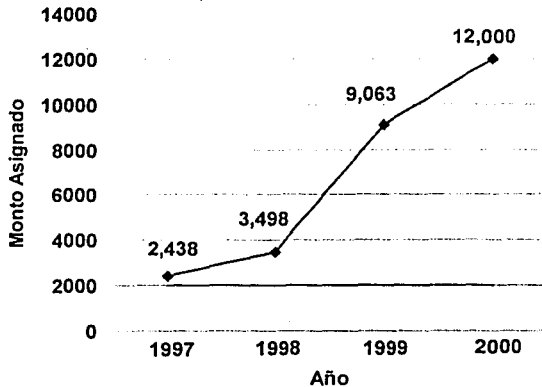
---

<sup>60</sup> *Estrategias y acciones del programa nacional de seguridad pública, Op. Cit.*, p.15.

<sup>61</sup> Gudiño Galindo, Julián Jesús, *De seguridad pública a seguridad ciudadana*, revista *Este País*, México, número 127, octubre 2001, pp. 43-47.

<sup>62</sup> Los presupuestos desde 1998 a 2000, han contemplado tres elementos fundamentales: apoyos federales hacia las entidades federativas, las aportaciones de las propias entidades federativas y el destinado a dependencias federales (SEDENA, PFP, PGR, CISEN, entre otras.) Citado por García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia (coords.), *Op. Cit.*, pp.178-179.

Gráfica 1.3  
Recursos destinados al SNSP  
Millones de Pesos



Pese al incremento en la partida presupuestal destinada al combate a la delincuencia, el poder ejecutivo federal reconoce en 1998 que el crimen en el país ha adquirido facetas sumamente sofisticadas, en la que los criminales a veces parecen conocer las leyes mejor que las autoridades encargadas de procurar la justicia y, de esa manera, logran evadir el castigo estipulado en los ordenamientos jurídicos y a las instituciones de seguridad y procuración de justicia.<sup>63</sup> Pareciera que la creación del SNSP en 1995 aún no daba los resultados esperados.

Al existir la convicción del gobierno mexicano de que paralelamente a la delincuencia tradicional surge otro tipo de delincuencia más organizada y más violenta con mejores técnicas y mejor acceso a la información privilegiada, que deja de ser un problema de carácter local y nacional para convertirse en uno de tipo internacional, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León envió al

<sup>63</sup> Osornio Goicochea, Joaquín, *Desafíos y tendencias del México actual*, ITESO, México, 2000, pp. 139-142.

Congreso de la Unión la iniciativa de *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada* en 1996. Esta ley establece una serie de estrategias político-criminales, sobre todo de carácter procesal, para actuar contra la delincuencia organizada.<sup>64</sup>

El 26 de agosto de 1998, Francisco Labastida Ochoa, entonces Secretario de Gobernación, presentó el programa que pretendió enfrentar la delincuencia de manera certera y directa: la *Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia*,<sup>65</sup> y ahí expuso con toda crudeza "que el país tiene un grave problema de seguridad pública", esta cruzada presentó estrategias y acciones específicas que tenían que ver con el entrenamiento, la prevención del crimen, la recolección de datos y análisis, el equipamiento y las nuevas tecnologías, mecanismos de coordinación y procesamiento, participación de la comunidad, reformas legales y regulación de las fuerzas de seguridad pública. A pesar de haberse instrumentado fue criticado por presentarse tardíamente en el periodo presidencial, sin embargo la Cruzada reflejó claramente la importancia política que se le dio al responder a la demanda pública por mejorar la seguridad.

El 4 de enero de 1999 se crea la *Policía Federal Preventiva* (PFP), con la cual el Ejecutivo Federal unifica y reorganiza diversos cuerpos policiales preventivos, tales como: la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal Federal y la Policía de Migración, concentrándolos bajo un sólo mando. La PFP tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de la ley.<sup>66</sup> En este año el gobierno federal le dio

---

<sup>64</sup> Martínez Garnelo, Jesús, *Op. Cit.*, pp. 542-548.

<sup>65</sup> En esta Cruzada se firman 32 convenios de coordinación en materia de seguridad pública con los gobiernos estatales y se constituyeron el mismo número de fideicomisos para los gastos del programa. Además se establece la responsabilidad y los compromisos de cada una de las partes (federación y estados), en la instrumentación de las estrategias y acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública.

<sup>66</sup> Consultar con respecto a la Ley de la Policía Federal Preventiva en la pagina de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: <http://www.cddhcu.gob.mx>

todo su apoyo a este órgano, integrando a su estructura 4 mil 899 elementos del ejército mexicano, 352 vehículos múltiples, 99 ejemplares caninos adiestrados para seguridad y rescate de personas, detección de enervantes, explosivos, equipos de comunicaciones y Mil 862 armas de fuego de diversas características.

La formación de la PFP desató una controversia debido al temor de que fuera utilizada por el gobierno para propósitos políticos, sin embargo debemos reconocer que esta policía es una innovación legal y organizacional diseñada para cumplir con tres diferentes tipos de necesidades: 1) es una fuerza mejor equipada y entrenada que la policía tradicional; 2) es una policía que cumple con funciones preventivas e investigativas; y 3) es una fuerza policíaca que puede coordinar operativos en conjunto con los gobiernos estatales y locales. Al mismo tiempo los peligros son evidentes: 1) es una policía con origen del ejército; y 2) puede ser utilizada con fines políticos al reprimir la disidencia legal.

Las acciones que el gobierno emprende para combatir a la delincuencia convencional y a la delincuencia organizada representa la preocupación constante por mantener activos órganos de seguridad y ordenamientos jurídicos acorde a la evolución delincencial, sin embargo aún es latente la exigencia de la sociedad por mejorar la seguridad pública de sus calles, colonias, barrios y comunidades. La garantía de la seguridad ciudadana es tema pendiente de solucionar por los tres órdenes de gobierno del Estado mexicano.

#### **1.4 Resultados**

Aún cuando el gobierno emprendió acciones concretas en materia de seguridad, en un periodo en que la "crisis de seguridad pública" permitió el incremento de los delitos, el fortalecimiento de la delincuencia, la organización y tecnificación del crimen, y pese a la puesta en marcha de varios órganos para

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

combatir la delincuencia de manera organizada y coordinada, los resultados no fueron los deseados.<sup>67</sup>

Al crearse la Secretaría de Seguridad Pública Federal en diciembre de 2000, bajo la administración de gobierno de Vicente Fox Quesada, se puso de manifiesto que durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000), la lucha contra la delincuencia emprendida por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y la Policía Federal Preventiva (PFP) habían fracasado. A pesar de la enorme inversión destinada a ese rubro que fue de 40 mil millones de pesos en ese periodo. Así los expresa Alejandro Gertz Manero, titular de la Secretaría de Seguridad Pública Federal:

"El Sistema Nacional de Seguridad Pública no logró consolidar un sistema de seguridad que permitiera a los estados contar con una buena coordinación. No logró que en el rubro de telecomunicaciones se consolidará, pese a los 500 millones de dólares que se invirtieron se requieren por lo menos mil millones más para poder lograr la interconexión de los 31 estados y el D. F. con el SNSP. El SNSP carece también de un padrón actualizado de los 160 mil internos reclusos en las 445 cárceles del país, de los cuales 50 mil son federales. Por cierto, más de la mitad de las prisiones tienen problemas de sobrepoblación, y 12% de las que se encuentran en esta situación albergan al doble de internos de lo que les permite su capacidad instalada. Entre 1998 y 2000, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación recibió 4 mil millones de pesos para la construcción de 48 nuevas cárceles, pero sólo se entregaron 12. El resto tiene un atraso de obra de 350%, lo que ha elevado los costos en 240%".<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Las fuerzas policíacas varían de tamaño de manera importante dependiendo del fuero de que se trate. De los 2,395 municipios que tiene México, aproximadamente 335 no cuentan con fuerza policíaca alguna, mientras que 69% de la policía preventiva se concentra en los 87 municipios más grande. El SNSP reportó que en 1999 se encontraban empleados, tanto en las policías preventivas municipales como las estatales, aproximadamente 280,000 agentes. El Distrito Federal por sí solo, empleaba aproximadamente 100,000 policías preventivos.

<sup>68</sup> Monge, Raúl, *El sistema nacional de seguridad, inexistente*, revista *Proceso*, México, número 1291, año 25, 29 de septiembre de 2001, pp. 26.

Los órganos de seguridad pública creados en la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León evidenciaron su ineficiencia y operatividad, al grado de que el país ante el problema de la inseguridad pública “no tiene realmente un sistema nacional de seguridad pública”.<sup>69</sup> Así en el período 1995-2000 el gobierno federal no logró consolidar una política de seguridad pública nacional que ofreciera una respuesta interinstitucional al combate de la delincuencia.

En diciembre de 2000, los senadores Carlos Madrazo Limón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN); Georgina Trujillo Zentella, del Partido Revolucionario Institucional (PRI); José Guillermo Herrera, de Convergencia por la Democracia (CPD); y Rutilio Cruz Escandón Cadenas, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentaron una iniciativa de Ley a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, denominada: *Ley General de Seguridad Pública*,<sup>70</sup> que pretende derogar y sustituir a la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LGC-SNSP),<sup>71</sup> misma Ley que creó el SNSP en el año de 1995, con la finalidad de fortalecer y otorgarle mayor eficacia y efectividad a las instituciones de seguridad pública en el combate a la inseguridad mediante la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y el apoyo de la sociedad civil. El objetivo es la gran necesidad de poner en operación políticas y programas que ataquen de raíz el problema de la inseguridad que el SNSP no consolidó.

Esta iniciativa de Ley refiere que el SNSP<sup>72</sup> no logró impulsar proyectos y programas de coordinación entre el gobierno federal, las entidades federativas y

---

<sup>69</sup> Monge, Raúl, *El sistema nacional de seguridad, inexistente, Op. Cit.*, p. 27.

<sup>70</sup> Para mayores datos consultar la página electrónica de la Cámara de Senadores: <http://www.senado.gob.mx>

<sup>71</sup> La LGC-SNSP establecía en su exposición de motivos con fecha 2 de octubre de 1995 que la sociedad mexicana reclama mayor seguridad pública, por ello se requiere de los servicios de seguridad privada como órganos auxiliares y coadyuvantes de la función de seguridad pública que brinda el Estado.

<sup>72</sup> En un informe elaborado por diversos académicos e investigadores en 2000 concluyó que en el sexenio de Ernesto Zedillo, los esfuerzos emprendidos por el SNSP y la Cruzada Nacional contra la Delincuencia, generaron desconfianza, ya que recuerda



los municipios en materia de seguridad pública; le faltó una visión integral nacional en el diseño de eficaces políticas públicas de seguridad, perfeccionar su marco jurídico y respetar la autonomía y ámbitos de competencia de los tres órdenes de gobierno, para avanzar hacia un auténtico federalismo en materia de seguridad pública. Además no logró, también, cumplir con sus objetivos; no emprendió la modernización y profesionalización de las instituciones de seguridad pública en el país y del marco jurídico y reglamentario; las estrategias y acciones de las tareas de las policías judiciales y las de seguridad pública fueron deficientes.

La *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada* aún no ha logrado aterrizar su propósito de actuar de manera eficaz para enfrentar a la delincuencia organizada, ya que la aplicación de la ley depende del órgano investigador, el persecutor de los delitos y el juzgador, impregnados de la corrupción y de la impunidad que corroe los aparatos de justicia del país. Sin embargo constituye uno de los aspectos o sectores del sistema de justicia penal de gran importancia ya que establece el marco normativo dentro del cual se habrán de moverse los órganos ejecutivo y judicial.<sup>73</sup> En cuanto a la PFP aún no ha terminado de aterrizar el proyecto de policía nacional.

Esta preocupación es recogida, también, en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, elaborado por la Procuraduría General de la República (PGR), por ello "por primera vez, todas las procuradurías de justicia de los estados coadyuvaran con el Sistema Nacional de Procuración de Justicia y el Sistema Nacional de Seguridad Pública para brindarle a la sociedad la seguridad que necesita". En este sentido, la PGR y la Secretaría de Seguridad Pública Federal armonizarán los programas de ambas instituciones para realizar operativos conjuntos en la lucha contra la comisión de delitos y conductas antisociales. Este Programa Nacional infiere que en materia de seguridad pública

---

el viejo sistema represor cuyo brazo operativo era la Dirección Federal de Seguridad. Así el programa se sumó a la lista de fracasos.

<sup>73</sup> García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia (coords.), *Op. Cit.*, p. 163.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



y procuración de justicia, la nueva administración del presidente, Vicente Fox Quesada, inicia enfrentando una crisis de seguridad de carácter estructural que impacta no sólo en los tres órdenes de gobierno, sino también en la ciudadanía, al percatarse que las instituciones han sido rebasadas por el crimen.<sup>74</sup>

La inseguridad pública como el principal gran reto y problema del Estado mexicano, se encuentra ampliamente ligada a la prevención del delito, procuración, administración de justicia y readaptación social, la dificultad del modelo de seguridad pública en México obedece a políticas delictivas y no a políticas criminales que tiendan a reducir los índices delictivos,<sup>75</sup> por lo que las políticas implementadas entre los años 1994-2000 no alcanzaron los resultados que se esperaban; las acciones fueron aisladas, coyunturales y no respondían a una estrategia nacional.<sup>76</sup> El fracaso del modelo de seguridad pública se inclina por la ausencia de una estrategia nacional integral y de una política criminal contundente que permita una eficaz coordinación interinstitucional entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios.

---

<sup>74</sup> Programa nacional de procuración de justicia 2001-2006, Procuraduría General de la República, México, 2002, pp. 40-41.

<sup>75</sup> Gudiño Galindo, Julián Jesús, *Op. Cit.*, pp. 42-44.

<sup>76</sup> Programa nacional de seguridad pública 2001-2006, *Op. Cit.*, p. 22.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Capítulo 2

### Percepciones sociales ante el problema de la crisis

“.....La inseguridad que domina en el país es un reto que exige realismo, coherencia, decisión, pero también de la sabia combinación de una visión inmediata y otra de largo alcance.....”

(Reyes Vázquez, José Luis, *Sobre la seguridad*, revista *Nexos*, México, número 274, volumen XXIII, año 23, octubre de 2000, p. 17.)

El problema de la inseguridad pública se percibe como la mayor preocupación de todos los sectores de la sociedad que día a día se preguntan si los índices delictivos disminuyeron; si salir a la calle, al parque, al cine, al teatro o algún centro de entretenimiento podrán estar seguros, que no serán atacados por la delincuencia. Esta idea de inseguridad pública intranquiliza a la sociedad, pese que las autoridades respectivas brinden informes oficiales sobre la mejoría de la seguridad pública en el país.

En los medios de comunicación masiva y en los canales informales de opinión pública son los lugares comunes de afirmaciones como las siguientes: la seguridad pública esta tan deteriorada que el tema de actualidad es la inseguridad; todos padecemos y estamos temerosos por la violencia generalizada no sólo a nivel colonia, barrio y entidad, sino a nivel nacional y mundial; la incidencia de delitos ha cobrado dimensiones alarmantes y nos afecta a todos con una frecuencia inquietante; las crisis económicas cíclicas agravan la criminalidad y la hacen incontrolable; el narcotráfico es un problema sin solución en nuestros días.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La percepción de la inseguridad pública provoca que los sectores sociales más importantes del país se pronuncien y se inconformen por este problema que afecta la tranquilidad de la sociedad mexicana. Se intentará demostrar que la población percibe con agudeza que el Estado mexicano es incapaz de garantizar la seguridad ciudadana y, lo que es aún peor, la criminalidad es el principal problema que el gobierno no ha podido atender ni solucionar.

## 2.1 Opinión Pública

Al medir la opinión pública, aún cuando este concepto sea difícil de precisar y cuente con diferentes definiciones y acepciones, consideramos que las encuestas son una modalidad para aproximarse al fenómeno de la opinión pública. Si definimos ésta como "la acumulación de opiniones individuales sobre un asunto que se debate públicamente y que afecta a un grupo humano",<sup>77</sup> se puede apreciar que toda opinión se encuentra relacionada con tres ámbitos: 1) *Perceptivo*: que aluden al conjunto de elementos que hacen posible juzgar, mirar y observar el mundo que nos rodea; 2) *Afectivo*: el aspecto sentimental y emotivo de nuestros juicios y valoraciones; y 3) *Comportamental*: denota la predisposición que manifiestan las personas a actuar y a manifestarse de una manera concreta.

Por ello, la opinión pública, una vez consumada, es difícil cambiarla, ya que es extraordinariamente sensitiva que actúa de manera oculta o semiooculta, y sus efectos no dejan de ser decisivos para cualquier actividad pública o privada. El espacio en que se desarrolla la opinión pública, es como una red de comunicación de contenidos y tomas de postura, es decir de opiniones en torno a temas específicos.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Fernández Escalante, Fernando M., *Ciencia de la información y relaciones públicas*, Ediciones Macchi, Argentina, 1993, p. 55.

<sup>78</sup> Rivers, William y Schramm, Wilbur, *Responsabilidad y comunicación de masa*, Troquel, Argentina, 1973, pp. 9-13.

Muchas son las acciones que por medio de encuestas de opinión se pretende conocer la percepción de la sociedad sobre la "crisis de seguridad pública" que enfrenta el país. Esta técnica se ha convertido en el mejor instrumento social que a través de indicadores se conoce el nivel de confiabilidad y legitimidad que gozan las instituciones políticas del Estado, sobre todo en materia de seguridad pública.

De esta manera, mediante la ciencia de la comunicación podemos comprender las actitudes y opiniones humanas; los grados de influencia del medio; los efectos de la comunicación sobre el público y los enigmas existentes en el nivel de comportamientos comunicativos. Así las opiniones individuales y las opiniones colectivas, como opinión pública, reflejan un fenómeno psicosocial y político que afecta la vida política nacional.<sup>79</sup>

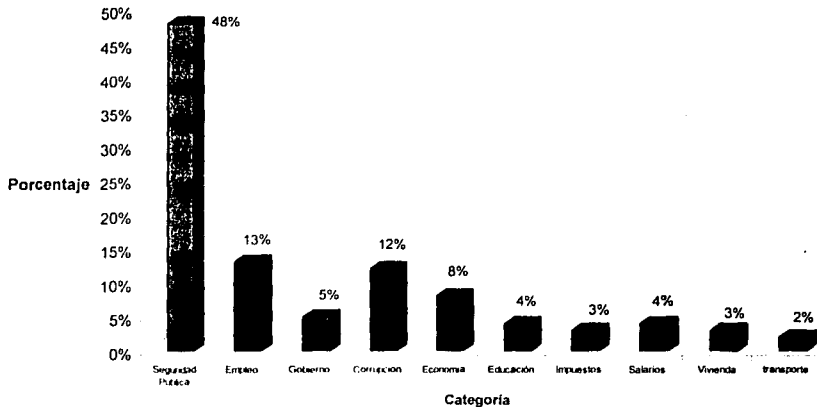
El tema de la seguridad pública en México es ampliamente abordado por la opinión pública, quien considera que la inseguridad es un problema de índole nacional. De ser un problema que entre 1994 y 1995 alcanzaba 6.1 puntos porcentuales en promedio; para la ciudadanía, la inseguridad ocupa desde mediados de 1998 el primer sitio entre los principales problemas del país con proporciones que van desde los 34 a los 65 puntos porcentuales. En diciembre de 1994, a pesar del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y de los dos magnicidios políticos que tuvieron lugar ese año, la inseguridad pública se ubicó en el tercer sitio con 10.4 puntos porcentuales, por debajo de asuntos que ocupan también parte de la agenda nacional como la economía (21.1%), el desempleo (16.5%), la corrupción (4.9%) y el conflicto armado en Chiapas (4.9%),<sup>80</sup> sin embargo la seguridad pública continúa siendo un asunto lastre para la tranquilidad y la paz social. (ver **Gráfico 2.1 Principales problemas que se perciben en el D. F. 1997-1999**).

---

<sup>79</sup> Herrera, Alejandro, *Morelos, refugio de delincuentes*, revista *Vértigo*, México, número 9, año 1, 20 de mayo de 2001, p. 48.

<sup>80</sup> *Seguridad nacional y opinión pública 1994-2000*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, p. 61.

**Gráfica 2.1**  
**Principales problemas que se perciben**  
**en el D. F. 1997-1999**



*Fuente:* Kuschich, Murilo, *la Administración cardenista de acuerdo con las encuestas de opinión*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 42, año 15, enero-abril de 2000, pp. 196-198.

En la gráfica observamos que la seguridad pública es el problema más importante que enfrentó la administración de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, seguida del desempleo/empleo y de la acción gubernamental en la calidad de los servicios que presta, así como en su capacidad para aumentar su eficiencia que permita disminuir la corrupción existente tanto en los medios policíacos como entre los empleados y burócratas de la administración pública, a quienes la población percibe como incapaces y corruptos.

El libro que publicó el Instituto Nacional de Administración Pública en coordinación con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) sobre temas de la agenda nacional en 2000, ilustra con datos significativos derivados

de 20 encuestas que se aplicaron vía telefónica en el periodo 1994-2000 sobre las medidas que se deben tomar para mejorar la seguridad pública, los resultados arrojaron que 45.3% exige capacitar y mejorar a los policías, 20.7% aumentarles el salario, 11.9% dotarles de más y mejor equipo y armamento, 8.7% mejorar la reclutación y profesionalización, y 3.4% aumentar el número de policías.

Estos resultados indican que la sociedad mexicana percibe que a los cuerpos de policías se les debe prestar mayor atención por las instituciones de seguridad pública para que éstos cumplan con la responsabilidad social que les confiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además a la población le intranquiliza que los cuerpos de policías no estén debidamente capacitados para asumir la responsabilidad social de velar por la seguridad de los ciudadanos, ya que éstos están en contacto directo con la sociedad.

La revista *Este País* publica los resultados de un muestreo de la Ciudad de México en el que sugiere enfocar la experiencia que han tenido los capitalinos sobre el problema de la delincuencia de manera indirecta, así 55% de los entrevistados refiere que conoce a amigos, parientes y conocidos que han sufrido un ataque de la delincuencia, 85% de los encuestados contestó que conocía la operatividad de los delincuentes, 58% infiere que no denunció a los delincuentes ante las autoridades por considerar que es una pérdida de tiempo y falta de confianza de las instituciones encargadas de la seguridad pública y procuración de justicia.<sup>81</sup>

Estos resultados sobre la problemática de la inseguridad pública abre una canal de análisis poco explorado, en el sentido de que la ciudadanía aún cuando no es objeto de un acto delictual se deja influenciar por aquellas personas

---

<sup>81</sup> Centro de estudios de opinión pública, revista *Este País*, México, número 125, agosto de 2001, pp. 39-41. Muestra de 1010 personas mayores de 18 años de edad, bajo el método probabilístico.

que fueron agredidas por delincuentes en un tiempo y espacio, agravando la "crisis de seguridad pública" del país. Así las personas agredidas y no agredidas por los delincuentes cierran el círculo de la percepción de la inseguridad pública como un problema de ingobernabilidad gubernamental.

Si se observa la encuesta que aplicó la empresa Alducín y Asociados relacionado al nivel de violencia que emplea la delincuencia para cumplir con su objetivo monetario y no monetario, evidencia el temor y pánico de la población ante el problema de inseguridad pública y el delito que más le impacta y le preocupa, en este sentido, 75% de las personas consultadas opinó que la delincuencia los había asaltado o robado en la calle, en los barrios, o colonias, o en casa habitación con uso de violencia física y verbal.<sup>82</sup> Independientemente de que existan otros delitos que impactan a la sociedad como los homicidios y los secuestros, una parte de los mexicanos perciben que el delito que más les atemoriza es el robo en todas sus modalidades. Incluso en el período 1998-2000 la ciudadanía manifestó con mayor frecuencia e intensidad, su indignación por el aumento de la delincuencia, la corrupción, la impunidad y la complicidad de algunos funcionarios públicos.

Si nos detenemos en la encuesta que levantó el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., a nivel nacional, con respecto a qué a dejado de hacer ante el incremento de la delincuencia, se concluye que 81% de los entrevistados respondió salir de noche, 44% dejó de llevar consigo dinero en efectivo, 37% optó por no utilizar joyas, y 27% dejó de visitar a parientes o amigos que viven lejos. Con estos resultados, consideramos que la sociedad ha cambiado algunos hábitos o actividades por el dinamismo de la delincuencia, y toma sus medidas precautorias para evitar ser objeto de algún crimen.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Periódico *EL UNIVERSAL*, sección nación, 6 de julio de 2001, p. 15. Muestra de 400 entrevistados mayores de 18 años de edad, bajo el método probabilístico.

<sup>83</sup> *Encuesta nacional sobre inseguridad pública*, Instituto Ciudadano sobre Estudios de Inseguridad, A.C. Muestra 35,001 hogares, método probabilístico.

Es bien sabido que es difícil recopilar e interpretar las estadísticas sobre crímenes, pero la violencia y la corrupción son aún más difíciles de medir. En nuestro país la recopilación de datos dentro del campo de la procuración de justicia y de la seguridad pública se encuentran rezagados e incluso no están bien estimados ni sistematizados adecuadamente, además se percibe que de parte de los estados de la federación existe poca voluntad política para enviar la información sobre sus incidencias delictivas al gobierno federal.

Entre agosto de 1999 y agosto de 2000 la COPARMEX participó en la elaboración de una encuesta nacional sobre victimización y percepción de la seguridad pública, los resultados fueron desoladores y preocupantes para quienes estamos interesados en el tema de la seguridad pública; 43.5% piensa que el mejor espacio para delinquir es la calle. Cuando se les pregunta a que se debe la comisión de delitos, 65.2% contestó que a la ausencia de vigilancia policiaca, y cómo se disminuyen las acciones de la delincuencia, 48.2% respondió que mediante la generación de empleos, mientras 47.6% demandó acabar con la corrupción y 40.6% hacer a las autoridades más eficientes. Sin duda la participación de la sociedad en acciones de seguridad pública, hoy en día resulta importante para impulsar un respeto al Estado de derecho, por ello 89% de los encuestados están convencidos de participar en programas de prevención del delito.<sup>84</sup>

La percepción social sobre la gravedad de la seguridad pública en el país conllevó a realizar el 3 de mayo de 2000 el *Foro Nacional de Seguridad, Justicia y Paz* en la Ciudad de México en el que muchos sectores sociales propusieron un mecanismo para que la sociedad pudiera supervisar y evaluar a las instituciones políticas de seguridad pública. La propuesta se encaminó a impulsar una política de Estado en donde la participación de la ciudadanía en los programas de seguridad sea efectiva para combatir la delincuencia, la corrupción

---

<sup>84</sup> Consúltase la página electrónica de la COPARMEX. Esta encuesta comprendió una muestra de 3,653 casos de amas de casa distribuidos en 124 principales ciudades del país con más de 50,000 habitantes.



y la impunidad.<sup>85</sup> Ahora bien no hay que dejar de lado que los medios de comunicación le han dado gran importancia al problema de la inseguridad pública, a las alternativas de solución y al seguimiento de la actuación de las autoridades.

El principal reto que representa el control del delito es la disminución de la criminalidad y aplicar en forma más racional y eficiente la ley penal, mientras no se supere la sociedad insistirá percibiendo que la delincuencia está creciendo más rápido que la población y que los recursos del Estado para combatirla; que el crimen evidencia tendencias más agudas hacia formas más organizadas, violentas y predatorias vinculadas a la impunidad y a la corrupción de algunos sectores del aparato de justicia.<sup>86</sup>

Consideramos que si la sociedad continúa percibiendo que la política nacional de seguridad pública no está dando los resultados esperados, lo más seguro es que el clima de ingobernabilidad se apodere de los espacios públicos, afectando la convivencia social, y por lo que se refiera a la procuración de justicia, ésta tenga volúmenes crecientes de delitos denunciados, lo cual se puede traducir en averiguaciones previas mal integradas por sobrecargas de trabajo y en consecuencia un mayor número de sentencias absolutorias, generando un sistema de justicia truncada, por lo que habría que ponderar la transición de justicia en nuestros país.

---

<sup>85</sup> El 31 de enero de 2001 en Tijuana, Baja California, el presidente de la República, Vicente Fox Quesada en el marco de la "Alianza Social contra la Delincuencia" escuchó de la ciudadanía poner un alto a la inseguridad, la violencia y la impunidad que aquejan en varias partes del país.

<sup>86</sup> Correa García, Sergio, *Op. Cit.*, p. 29.

## 2.2 Sector empresarial

Para los empresarios la seguridad pública es una función y responsabilidad del Estado que, mediante la protección y respuesta a la integridad física de las personas y su patrimonio, resulta indispensable para el desarrollo económico y social. En México, el sector empresarial percibe que la delincuencia ha registrado un notable incremento y un elevado grado de impunidad, que muestran a un Estado rebasado en su función de proveedor de los servicios de seguridad pública.<sup>87</sup>

Por ello, el tema de la inseguridad pública es uno de los temas que más le preocupa al sector empresarial, no sólo porque generan temor, pánico e incertidumbre en la sociedad mexicana, sino también por las cuantiosas pérdidas económicas en recursos materiales y humanos que ha ocasionado este problema. La inseguridad pública ha afectado la vida de la población y elevado los costos de operación de las múltiples empresas del país, quienes tienen que invertir grandes recursos en la contratación de fuerzas privadas de seguridad para salvaguardar los intereses económicos empresariales.<sup>88</sup> La inseguridad afecta directamente el buen funcionamiento de los negocios. Entre los efectos que le genera la inseguridad pública a las empresas podemos citar: aumento en los costos, disminución de los ingresos, disminución de la productividad, y se convierte en obstáculo en la formación de "clusters" verdaderamente competitivos, y en la toma de decisiones efectivas en las áreas estratégicas y de inversión de las empresas.

Los empresarios mexicanos aseguran que la acción ilegal de la delincuencia desalienta la inversión privada; no hay posibilidad de crecimiento económico a corto plazo, las instituciones no brindan seguridad a este sector productivo, y que

---

<sup>87</sup> Centro de Estudios Económicos, BBVA BANCOMER, *Seguridad pública*, México, número 18, diciembre de 2001, pp.17-18.

<sup>88</sup> Martínez Murguía, Beatriz, *La policía en México, ¿orden social o criminalidad?*, Planeta, México, 1999, p. 159.

el costo de la seguridad pública se ha elevado. En términos económicos, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) estimó que en 1999 el costo de la inseguridad representó para el gobierno federal 12% del PIB, el cual es superior al de otras principales economías latinoamericanas, pues en un estudio sobre la delincuencia en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estimó que en 1999 el costo de la delincuencia como proporción del PIB en Venezuela y Brasil representó 11.8% y 10.5%, respectivamente.<sup>89</sup>

El incremento de la delincuencia en México, según los empresarios, tiene que ver con los incentivos que puede tener un individuo para cometer un delito. Esta relación crimen-economía, cuyo beneficio delictivo puede ser monetario y no monetario, como lo señala Gary S. Becker en su análisis económico de la delincuencia "un individuo cometerá un delito siempre y cuando los beneficios sean mayores a los costos esperados del mismo término de su valor presente".<sup>90</sup> Estos costos derivados de una actividad ilícita tiene relación en términos del salario real que puede obtener una persona en caso de estar dedicado a una actividad económica legal. Los impactos delictivos entre la sociedad tienen de fondo una cuestión económica, pero también no monetario.

De acuerdo a un estudio que realizó el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) de la COPARMEX sobre el nivel de inseguridad pública en el país, calcula que solo 14 de cada 100 delitos se denuncian en México, es decir para los empresarios mexicanos, las razones por las cuales no se denuncian los delitos es porque el trámite burocrático de un alto número de delitos implica un proceso lento e ineficiente ante el ministerio público. Ello provoca que se incrementen los niveles de corrupción e impunidad en detrimento de la productividad empresarial.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Zúñiga, David, "La inseguridad pública cuesta al país 12% del PIB", periódico *La Jornada*, sección sociedad, 18 de enero 2001, p. 26.

<sup>90</sup> Centro de Estudios Económicos, BBVA BANCOMER, *Op. Cit.*, pp.11-12.

<sup>91</sup> Consultar la página electrónica del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado: <http://www.coparmex.org.mx/ceesp/>

Pese a las acciones gubernamentales para combatir la delincuencia, los empresarios perciben que la seguridad pública no ha mejorado, y por supuesto, no se han atacado de fondo el problema de incentivos económicos que busca la delincuencia convencional y la delincuencia organizada del país. Por ello, este sector argumenta que en una economía de mercado, como la nuestra de inserción a la globalización económica, política, social y cultural, la función primordial del Estado debe consistir en dotar a la sociedad de leyes que permitan la existencia de mercados competitivos y en proteger, mediante un poder judicial eficiente, independiente e imparcial, las garantías individuales, la propiedad privada y los ingresos derivados de las actividades económicas que existen bajo el marco legal.

La "crisis de seguridad pública" ha deteriorado la estructura económica y financiera del sector empresarial, y ante la debilidad del Estado para enfrentar a la delincuencia, los empresarios demandan aplicar una política cero de tolerancia; establecer un código penal federal homogéneo en materia de fuero común para toda la República; castigar los actos delictivos y no de intención; disminuir la mayoría de edad en materia penal; reformar el código penal en términos de prescripción de delitos; y fortalecer los valores cívicos en la educación mexicana para consolidar un Estado de derecho.

En la propuesta que la COPARMEX elaboró para el Plan de Seguridad Pública del Distrito Federal 2001-2006, denominado "La Seguridad Pública y el Sistema de Justicia Penal en México", en el cual presenta un diagnóstico crudo y certero de que "en México prevalece un círculo vicioso en la relación entre sociedad y Estado, frente al problema del crimen. La repuesta del Estado, a través del sistema de justicia penal, es ineficaz, ya sea por corrupción o por incompetencia, fortalece las tendencias sociales hacia la ilegalidad y el crimen, lo cual hace todavía más ineficaz al Estado y mayor la inseguridad". Este mismo documento destaca que "el Estado se ha equivocado en la instrumentación de políticas de seguridad pública, ya que se encaminaron a reaccionar ante el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

crimen en lugar de prevenirlo; se permitió la creación de policías comunitarias; se aumentó substancialmente el presupuesto en la materia; la lucha contra la delincuencia se enfoca de manera técnica, y no se toman en cuenta los aspectos políticos, éticos y culturales; se busca reducir las tasas delictivas mediante la exclusiva intervención de los cuerpos policíacos, sin tomar en cuenta la participación de la sociedad".<sup>92</sup> En cuanto al marco jurídico se pretende revisar, analizar, reformar y adicionar la leyes con una visión a largo plazo.

En México la delincuencia, expresión de una patología social que lesiona la vida intrasocial, que en comparación con la de otras naciones, pasó de una situación de seguridad relativa a una de inseguridad y violencia creciente. Esta tendencia hacia la descomposición social obedece al aumento de la criminalidad en nuestro país vinculado a los actos de corrupción e impunidad imperante en algunos servidores públicos que se esconden debajo de la sombra de la administración pública en sus tres órdenes de gobierno.

En este sentido, el sector empresarial observa de manera activa como la delincuencia ha penetrado en sus negocios, dañando el patrimonio de las pequeñas y medianas empresas industriales, cuyo resultado los ha conducido hacia la quiebra, por esta razón demandan a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia "evitar que la inseguridad pública se convierta en un obstáculo para el establecimiento de nuevas inversiones".<sup>93</sup> Los efectos de la inseguridad pública en el sector empresarial, sin duda, tiene efectos directos en la economía mexicana; la incertidumbre y el temor pesa sobre los inversionistas, quienes dudan invertir en México, ya que no hay garantías de estabilidad y seguridad, por lo que se estanca la generación de empleos, y el desempleo abierto se dispara. La frustración de los empresarios ante el incremento de la inseguridad pública se convierte en pérdidas que representan 1% del Producto Interno Bruto, es decir más de 61 mil millones de pesos, y

---

<sup>92</sup> *Plan de seguridad pública del Distrito Federal 2001-2006, Op. Cit.*, pp. 48-65.

<sup>93</sup> Sánchez, Alfredo, "Los costos de la inseguridad", periódico *El Universal*, sección estados, 26 de junio de 2001, p. 6.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

cancelaciones de inversionistas originarias de la Unión Europea que ascienden a mil 350 millones de dólares (los sectores más afectados son el textil, calzado, alimentos y equipo de computo).<sup>94</sup>

Inclusive la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) propuso al presidente de la República, Vicente Fox Quesada, recién electo constitucionalmente, penas más severas, por ejemplo, cadena perpetua y juicios sumarios en delitos como el secuestro, violación y homicidio calificado, ya que en el primer semestre de 2001 se han presentado 5 mil denuncias por "secuestro expres", mientras que los del año pasado ascendieron a 483 secuestros a empresarios.

La actividad empresarial, factor generador de empleos y motor para el desarrollo nacional, se ve vulnerada por la inseguridad pública que priva a sus empresas de elevar sus ganancias y de incrementar su productividad. La exigencia al gobierno de impulsar la creación de un código penal único y de adoptar penas más severas, nos induce a pensar que la percepción empresarial sobre la inseguridad pública conlleva elementos de inestabilidad política y de falta de inversión productiva.

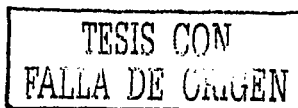
### 2.3 Iglesia Católica

En México la iglesia católica asume una posición político-religioso que le permite observar y atender los problemas sociales con sentido crítico que supera la contradicción histórica en la relación iglesia-Estado.<sup>95</sup> Ahora la iglesia puede hacer declaraciones en materia de política interior que antes tenía prohibido. En esta sección temática no es objetivo distinguir las distintas corrientes y clases

---

<sup>94</sup> Carrillo, Alonso, "Los empresarios y la inseguridad pública", periódico *El Universal*, sección estados, 25 de junio de 2001, p. 7.

<sup>95</sup> Tamayo, Sergio, *La ciudad civil en el México de la transición: mujeres, derechos humanos y religión*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 1, volumen 62, enero-marzo de 2000, pp. 84-85.



religiosas que existen al interior de la iglesia católica, sino explicar la manera como el sector religioso católico percibe el problema de la inseguridad pública.

Si partimos del hecho de que la religión católica, como dice Henri Bergson, siguen siendo un pilar de la sociabilidad, nos daremos cuenta que este sector cristiano tiene alcances e impactos en el sistema político mexicano, pues, como parte de la sociedad y actor estatal pensante-espiritual es capaz de originar críticas que afecten la estabilidad política del país. La modernidad no es ajena a la iglesia católica, pero si ésta no es capaz de clamar mejor seguridad pública la modernidad no se habrá magnificado a toda la sociedad mexicana.<sup>96</sup>

La Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM) reconoce en su proyecto pastoral 1996-2000, presentado el 15 de abril de 1996 ante la asamblea de dicho órgano colegiado, el creciente empobrecimiento en el que están sumidos millones de mexicanos, quienes ven a un pueblo cansado, desalentado y con mucha incertidumbre frente a la crisis de credibilidad que enfrenta el país en todos sus niveles, especialmente hacia las instituciones gubernamentales y hacia los protagonistas de la acción política, encargados de velar por la gobernabilidad democrática de México.

La iglesia católica mexicana percibe que el pueblo tiene una gran impaciencia por encontrar la paz y la justicia adecuada que le permita vivir sin temor e incertidumbre, que goce de su libertad conforme las leyes mexicanas se lo permitan con la finalidad de alcanzar la reconciliación nacional social. Sin embargo, denuncia que hay una creciente ola de violencia, una gran inseguridad pública, debido a factores relacionados con la pobreza, corrupción e impunidad y una deficiente impartición y procuración de justicia que afloran públicamente y parecen impregnar todos los estratos de nuestra sociedad. Ésta ha despertado,

---

<sup>96</sup> Sánchez Benítez, Roberto, *Pensar la religión con Bergson*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 1, volumen 61, enero-marzo 1999, pp. 3-6.

pero le falta educación política permanente, para que en conjunto gobierno y población encabecen un cambio ordenado y efectivo en la vida social del país.<sup>97</sup>

No podemos soslayar que la iglesia católica en México, en los últimos años ha tenido una participación política destacable, cuyas opiniones generan polémica; sus comunicados sociales en los que delata la realidad de nuestro país, los grandes problemas por las que atraviesan amplios sectores de la población y la marginación de grupos sociales y pueblos indígenas, así como la creciente crisis de las familias; las angustias de los jóvenes; el aumento del desempleo y el alcoholismo, representan fenómenos sociales en el que la iglesia nutre sus opiniones. Así cuando la iglesia toca uno de los temas que afecta a todos los mexicanos que es el de la inseguridad pública convoca al restablecimiento de la paz y la justicia donde hayan sido violadas, para buscar la voluntad de reconciliación y de solidaridad entre las diversas comunidades.

Después del asesinato del cardenal Posadas Ocampo en 1993, la jerarquía católica nacional elaboró un documento denominado "La instrucción Pastoral sobre la Violencia y la Paz", emitido por la Comisión Pastoral Social del Episcopado, en la que expresaba su preocupación por la corrupción, aseverando que "el narcotráfico ha comprado y se ha asociado a un número importante de funcionarios públicos y militares para delinquir con plena libertad".<sup>98</sup>

En este sentido la iglesia católica contempla en su amplia dimensión un problema que cimbra las estructuras del sistema de justicia y aniquila la vida común del ciudadano: el narcotráfico, que por la misma crisis económica y su proyección internacional, se ha vuelto un cáncer para la sociedad mexicana, que golpea y corrompe todo lo que toca y penetra hasta los centros del poder político y económico. Basta señalar que un grupo de sacerdotes denunció que en los

---

<sup>97</sup> Para mayores datos consultar la página electrónica de la Conferencia del Episcopado Mexicano: <http://www.cem.org.mx>

<sup>98</sup> González, Fernando, *Iglesia católica mexicana: desacralización 1996-1999*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 1, volumen 61, enero-marzo de 1999, p. 88.



últimos años en varios estados de la República, especialmente en Chihuahua se presenta un alto índice de violencia generada por las actividades del narcotráfico, e incluso en las comunidades más marginadas de la Sierra Tarahumara los indígenas y autoridades son asesinados y expulsados de sus tierras; lugar donde los programas oficiales de seguridad pública no tienen efecto ni resultados.<sup>99</sup>

De acuerdo a los clérigos católicos mexicanos la violencia que se ha desatado en algunas regiones de nuestro país obedecen a la pobreza, marginación, inequitativa e injusta distribución de los bienes, falta de democracia y de respeto a los derechos humanos, inmadurez política y falta de conciencia cívica. Éstos componentes que convergen en el problema de la inseguridad pública se han encargado de acelerar el crecimiento de la delincuencia y la inestabilidad del sistema político mexicano, el cual se ha debilitado y quebrantado, afectando la funcionalidad y legitimidad del sistema de justicia del país.

En mayo de 2000 el obispo de Mexicali, José Isidro Guerrero Macías, externó su preocupación por "el clima de inseguridad que prevalece en el país, pese que se está trabajando muy fuerte, no hay coordinación entre las instituciones de seguridad". Por lo que convoca a "familias, el mundo empresarial, el mundo político, el mundo religioso y todos los hombres de buena voluntad" para realizar acciones que tiendan a reducir la inseguridad, con este pacto social denota el llamado desesperado de la iglesia católica para conjuntar esfuerzos entre sociedad y gobierno en el combate a la delincuencia, e incluso cuando fue asesinado el jefe de la policía de Tijuana, Alfredo Torres, la iglesia se manifestó enérgicamente, por conducto del obispo de esa ciudad, Rafael Romo Muñoz, para que los narco-asesinos fueran excomulgados de la iglesia como una medida para hacer un frente social contra quienes realizan actos delictivos.

---

<sup>99</sup> Coria, Carlos, "Crece violencia por narcos en Chihuahua", periódico *El Universal*, sección estados, 18 de marzo de 2000, p. 1.

Esta aparente descomposición social mexicana que analiza la iglesia, no sólo se nutre por la falta de control en el aumento de la delincuencia convencional y la delincuencia organizada, sino también, por un lado, por la falta de políticas públicas que atiendan a corto plazo y largo plazo los rezagos y la marginación en que se encuentran sumergidos amplios sectores de la población, y por el otro, a la ausencia de estrategias gubernamentales para atender problemas contemporáneos.

Por ejemplo, el obispo de San Luis Potosí, Luis Morales Reyes, percibe que la mayoría de los mexicanos desean "un cambio político, económico, social, educativo y cultural", que busque reorientar al país por el camino de la justicia, ya que la inseguridad y la violencia, los elevados índices de corrupción y la impunidad y la colusión de delinquentes con las autoridades, las actividades del narcotráfico y la exclusión de grandes sectores de la sociedad marginados del desarrollo urbano, han conducido a México por el camino que inestabiliza al Estado de derecho.<sup>100</sup>

La iglesia avizora, dentro de sus análisis y ponderaciones, que las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, y la sociedad en general, han hecho esfuerzos por combatir esta realidad criminal, por encontrar una solución a la "crisis de seguridad pública" que afecta en lo individual y en lo familiar, pero los resultados no han sido plenamente satisfactorios, de manera que la seguridad pública que los ciudadanos reclaman se considera un gran desafío nacional.

---

<sup>100</sup> Benítez, Alejandro "Combatir la violencia", periódico *La Jornada*, sección estados, 28 de febrero de 1999, p. 21.

## 2.4 Partidos Políticos

El tema de la inseguridad pública fue un tópico central en las plataformas electorales de los candidatos de los tres principales partidos políticos en el país, fundamentalmente en las elecciones intermedias federales y en la presidencial de 2000.<sup>101</sup> Cada organización política hizo suya ésta demanda social muy sentida, cuyo reclamo inconcluso parece ser una constante y un reto a finales del siglo XX. Nos parece que la percepción de la criminalidad que abordan los partidos más representativos del país nos pueden proporcionar una visión clara de la magnitud del problema de inseguridad pública, por ello no se aludirá a otros partidos políticos que componen nuestro sistema de partidos.

El Partido Acción Nacional (PAN), organización fundada en 1939 por Manuel Gómez Morán, considera que la inseguridad pública es uno de los más graves problemas que tiene nuestro país, cuyo costo monetario puede constituir un escenario que invalide todo modelo de desarrollo económico y de bienestar social, por ello las posibles soluciones a estos problemas deben ser planteadas desde una óptica integral, que tome en cuenta todos los aspectos que en ellos intervienen y que permitan generar propuestas de importantes transformaciones estructurales.<sup>102</sup>

Para el PAN el deber fundamental del Estado mexicano es garantizar la seguridad a sus ciudadanos, y en cumplimiento a dicho deber se debe construir un país más seguro, en donde se proteja la vida, la salud, la integridad y los bienes de todos.<sup>103</sup> Además de que las instituciones de justicia se sometan a una política de modernización que impidan la regeneración de delincuentes. La postura de este partido exige el cumplimiento estricto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>101</sup> Es estas elecciones las propuestas en materia de seguridad pública no muestran grandes diferencias entre los partidos del PAN, PRI y PRD.

<sup>102</sup> Para mayores datos consultar la página del PAN: <http://www.pan.org.mx>

<sup>103</sup> Amparo Casar, María, *Seguridad pública: de parte de quién*, revista *Nexos*, México, número 268, volumen XXIII, año 23, abril de 2000, p. 23.

En plena campaña electoral el candidato presidencial de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quesada sentenció que "en México, los índices delictivos se incrementan de manera vertiginosa, y las bandas organizadas de malhechores cobran cada día más fuerza". Por ello es "es urgente que las autoridades de todo el país asuman su compromiso para combatir este cáncer, pues cada vez son más los ciudadanos que se ven afectados por el crimen en su integridad física y en su patrimonio. La inseguridad que se percibe en el país ya no es sólo aquella violencia que generan individuos comunes; lo más preocupante es el incremento en los delitos de bandas bien organizadas, como los narcotraficantes, los secuestradores y los asaltantes, que cuentan con armamento moderno y tácticas criminales especializadas".<sup>104</sup>

El PAN percibe que existe una franca desconfianza de la población hacia las instituciones, los programas y los responsables de las instituciones de seguridad pública del país, debido a la falta de visión integral para combatir la delincuencia; la inadecuada formación y capacitación de los cuerpos policíacos; la ausencia de planeación, ejecución y supervisión policial; las remuneraciones bajas de los cuerpos policiales no corresponden con la responsabilidad social y el riesgo de enfrentar a la delincuencia; la endeble cultura de la prevención de delitos; la inexistencia para la población de que las autoridades atenderán sus quejas y denuncias.

Para contrarrestar la criminalidad, el PAN propone reformas constitucionales en materia de seguridad pública que tiendan a impulsar la profesionalización y dignificación de la policía; desarrollar el sistema civil de carrera; establecer la prevención del delito como tarea esencial y responsabilidad de las instituciones policiales e instancias responsables de la seguridad pública, además de crear programas integrales e innovadores que tengan resultados positivos en la prevención de las conductas antisociales; crear mecanismos que promuevan la participación ciudadana dentro del sistema de seguridad pública; modificar la

---

<sup>104</sup> Pérez Montfort, Ricardo, *Historias primigenias*, revista *Nexos*, México, número 267, volumen XXIII, año 23, marzo de 2000, pp.27-28.

legislación penal a fin de establecer mejores sanciones a quienes comercien, trafiquen, promuevan o comercialicen narcóticos, además de establecer agravantes a quienes abusen de la ignorancia o miseria de personas, para estos fines o dirijan su comercio o tráfico hacia los menores.

Esta situación genera que la sociedad mexicana viva asolada por el crecimiento de la comisión de delitos y conductas antisociales que agravan la lucha contra la delincuencia. Pero, es claro que el Estado debe contar con la legitimidad necesaria para compenetrar en el pensamiento crítico de la población, y orientar sus instituciones políticas al combate de la delincuencia.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), organización fundada en 1928 por el General Plutarco Elías Calles, considera que el Estado tiene como función primordial erradicar todo género de criminalidad organizada que afecte los más altos valores nacionales de paz, justicia, desarrollo, progreso, bienestar social y personal, que en conjunto lesionen la integridad física y patrimonial de los mexicanos, ya que el crimen es la negación del orden institucional. Por esta razón es prioridad consolidar un sistema de seguridad pública que ejecute acciones que garanticen el Estado de derecho, la convivencia pacífica y civilizada de la sociedad mexicana.<sup>105</sup>

Para el PRI en México no debe haber cabida para la inseguridad pública, en virtud de que el Estado es el garante de la integridad física, familiar y patrimonial de la población. Sin embargo, reconoce que existen problemas de carácter políticos, económicos y demográficos que afectan la convivencia social y fomentan la generación de conductas delictivas que ponen en riesgo la estabilidad política del Estado.

Cuando el candidato a la Presidencia de la República del PRI, Francisco Labastida Ochoa, inició su campaña electoral en enero de 2000 hizo hincapié en

---

<sup>105</sup> Consúltese la página electrónica del PRI: <http://www.pri.org.mx>

la urgente necesidad de atender "el crimen y la delincuencia, así como la imperante corrupción que predomina en el sistema de justicia del país",<sup>106</sup> evidenciando la deplorable estructura policíaca del Estado mexicano al servicio de la seguridad ciudadana.

Este partido percibe que las instituciones y los responsables de la seguridad pública requieren tener la confianza de la sociedad; claro, para que las instituciones recuperen cierta legitimación implica realizar una reforma de ideas y procedimientos que fomenten valores y principios de seguridad e induzcan la cultura de la legalidad. En este sentido, según esta organización política, el concepto de seguridad debe ser integral y debe responder a la demanda ciudadana en la lucha eficaz contra toda conducta ilegal, procurando al mismo tiempo un absoluto respeto a las garantías individuales.

Así, para solucionar los problemas de inseguridad pública es necesario impulsar la reforma del Estado que fortalezca el Estado de derecho y busque consolidar una nueva cultura de apego a la legalidad; que demande la normalización de la vida democrática, basada en procesos electorales legales, claros y equitativos; que plantea una nueva correlación de pesos y contrapesos entre los poderes de la federación y entre el centro y las regiones al fortalecer el pacto federal; asimismo delinea nuevas formas de interrelación entre las esferas de los poderes constitucionalmente establecidos y la sociedad civil, sean grupos no gubernamentales, organizaciones indígenas o empresariales, obreras o campesinas, profesionistas amas de casa, jóvenes o medios de comunicación.<sup>107</sup>

El PRI busca consolidar un Estado democrático que dé a la sociedad garantía de seguridad y confianza, instituciones sólidas y certeza en la vida pública y seguridad individual, por ello este partido propone en materia de

---

<sup>106</sup> Romero Ceyde, David, "Empezó Labastida su campaña", periódico *La Crónica*, sección nacional, 24 de enero de 2000, p. 5.

<sup>107</sup> Garza Morales, Antonio, "Secretaría de seguridad pública para liquidar el binomio de corrupción e impunidad: FLO", periódico *Excelsior*, 4 de enero de 2000, p. 8.

seguridad pública una reforma de fondo, y además a nivel institucional, modificaciones al artículo 21 constitucional para establecer la seguridad pública como una función a cargo de la federación, el distrito federal y los municipios, y fijar los principios de actuación de las instituciones policiales que articulen las potencialidades del Estado mexicano para enfrentar a la delincuencia mediante una mejor coordinación entre los tres niveles de gobierno y la sociedad.

Además, de promover reformas al sistema jurídico mexicano para que la lucha contra el crimen alcance los mejores niveles de eficiencia y eficacia, así como impulsar la capacitación, profesionalización y modernización tecnológica de las instituciones responsables de la seguridad pública, a nivel federal y local; fortalecer la capacidad de respuesta de las autoridades para disuadir el delito y evitar el perjuicio social; elevar el presupuesto en la materia; simplificar los procedimientos judiciales; mejorar las condiciones de efectiva readaptación social y garantizar una justicia eficaz y transparente; así como consolidar programas de seguridad ciudadana donde la población tenga una participación primordial en materia de prevención.

El PRI acepta que el Estado tiene la indeclinable e intransferible obligación de otorgar seguridad a todos los habitantes, a las familias y empresas, a los hogares y centros de trabajo, en los caminos y calles, por igual en los pequeños poblados y en las grandes ciudades. Recuperar la seguridad pública con el firme objetivo de elevar el nivel y la calidad de vida de la población es la principal propuesta de la plataforma electoral de este partido.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado en 1988 por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo, considera que la seguridad pública representa un gran problema para los habitantes del país, que día a día observan el crecimiento de la violencia en México, la cual es expresión de un descontrol civil y social grave. El PRD percibe que entre la ciudadanía existe desconfianza hacia las autoridades que no atienden las denuncias, e incluso de acuerdo a un estudio que elaboraron con respecto al porcentaje de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

denuncias concluyen que el hecho de que las autoridades remitan a los presuntos delincuentes no es garantía de que éstos permanezcan en prisión.<sup>108</sup>

El candidato de la Alianza por México, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano sostiene, en plena campaña electoral, que la "crisis de seguridad pública que vivimos es consecuencia de la conjunción de la pobreza, desempleo, exclusión de la población, corrupción e ineficiencia de los cuerpos policíacos y del aparato judicial. En el país miles de crímenes y delitos permanecen impunes por ineficiencia o corrupción de las autoridades o porque los ciudadanos no tienen confianza en ellas para denunciarlos. El candidato de la Alianza por México asevera que el Estado ha fracasado en su lucha contra el crimen organizado. La libre circulación de capitales y mercancías en el mundo, no sólo consolidan grandes negocios, sino también inmensas operaciones criminales y mafias transnacionales, la incorporación del país a la globalización, permite a la delincuencia ganancias altas, principalmente a los narcotraficantes.<sup>109</sup>

Para el PRD, el incremento de la inseguridad pública en México no sólo es producto de la crisis económica y la descomposición social, la corrupción e impunidad que impera en los aparatos de seguridad y procuración de justicia, sino también obedece a una sobrecarga de casos que atienden los agentes del ministerio público. Este partido reconoce que las tareas de seguridad son competencia de la autoridad civil, por lo que no debe haber injerencia del alto mando de las fuerzas armadas en la autoridad policíaca, ya que todo aparato de control y represión debe servir a objetivos precisos y claramente especificados para no contravenir en un momento dado los derechos de la población.

Ante la prioridad que representa mejorar las instituciones de procuración de justicia y seguridad pública, el PRD plantea que la respuesta al problema de la inseguridad y la delincuencia es un nuevo pacto social de confianza entre

---

<sup>108</sup> Consúltense la página electrónica del PRD: <http://www.prd.org.mx>

<sup>109</sup> López Portillo-Vargas, Ernesto, *Plataformas electorales y el narco*, revista *Nexus*, México, número 262, volumen XXII, año 22, octubre de 1999, pp. 19-23.



autoridades y ciudadanos, que considere la fiscalización ciudadana e institucional de las actividades, así como conductas y formas de organización de los cuerpos que tienen a su cargo garantizar la seguridad pública. De no darse tal pacto, los niveles de desconfianza pueden seguir creciendo hasta convertirse en una barrera infranqueable en la resolución de los problemas aquí descritos.

En consecuencia el PRD propone en materia de seguridad pública desarticular y castigar severamente la complicidad policíaca y judicial que asegure la corrupción e impunidad de los delincuentes; desburocratizar, simplificar y agilizar la atención de las denuncias y quejas de la población; dignificar los servicios de la policía; integrar funcionalmente los servicios policíacos preventivos y de investigación, con la acción eficaz del Ministerio Público para perseguir los delitos; racionalizar el presupuesto y asignación de los recursos; desarrollar un marco funcional y efectivo de cooperación con las autoridades policíacas federales y locales en general; reformar el sistema judicial, los cuerpos policíacos, el sistema penitenciario y los programas de resocialización de los delincuentes; regular la participación ciudadana en los consejos de coordinación de seguridad pública; e impulsar la firma de convenios con organismos internacionales para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, en el marco de la cooperación internacional. (Ver **Tabla 2.2 Postura de los partidos políticos al gobierno del Distrito Federal en materia de seguridad pública en la elección de 2000** ).

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Tabla 2.2**  
**Postura de los partidos políticos al gobierno del Distrito Federal en materia de seguridad pública en la elección de 2000**

Partido	Candidato	Postura
Alianza por el Cambio	Santiago Creel Miranda	"La policía es una institución fundamental para la sociedad, sin embargo los encargados del sistema de seguridad pública han operado bajo un sistema inadecuado que auspicia la corrupción, la ineficiencia y la irresponsabilidad. Dicho sistema no contempla una capacitación real ni propicia una adecuada rendición de cuentas, y menos contribuye a dignificar el trabajo de esos servidores públicos".
Partido Revolucionario Institucional	Jesús Silva Herzog	"Los cuerpos policíacos son la columna vertebral del combate a la delincuencia. Hoy con bajos salarios, sin incentivos a la productividad, sin servicio de carrera y sin expectativas reales de desarrollo es difícil que la policía cumpla adecuadamente su función. A eso se suman los nichos de corrupción y los sistemas de complicidades que han complicado aterrizar la seguridad deseada por la ciudadanía".
Alianza por México	Andrés Manuel López Obrador	"La falta de una política de seguridad integral ha permitido que verdaderas mafias se consoliden a través de la corrupción, la delincuencia y la extorsión. Se cuentan con cuerpos policíacos que no están capacitados para enfrentar a la delincuencia común y a la delincuencia organizada, que incluso son los mismos policías que prefieren delinquir que servir a la sociedad por la precaria situación socioeconómica en que se encuentran".

Fuente: Ramírez, Berta Teresa, "Debate por la ciudad", periódico *La Jornada*, sección la capital, 13 de marzo de 2000, pp. 56-58.

Con estas propuestas el PRD busca combatir la "crisis de seguridad pública", sin embargo una premisa ineludible para atacar de fondo éste problema es mediante "la erradicación de complicidades que giran en torno al poder que genera el crimen organizado";<sup>110</sup> resulta entonces que para este partido el respeto a la cultura de la legalidad es indispensable para fortalecer la estructura judicial de nuestro país.

En este contexto, consideramos, que los partidos políticos del PAN, PRI y PRD reconocen que el problema de la inseguridad pública ha deslegitimado la operatividad y esencia del aparato estatal, que proponen no sólo una reforma de constitucional, sino también una reforma de Estado, con el propósito de eficientar las funciones de seguridad pública y consolidar las instituciones judiciales, además de devolverle al aparato estatal la legitimidad que ha perdido de manera gradual entre la sociedad mexicana.

En suma las percepciones sociales sobre el problema de la inseguridad pública contribuyen a fomentar la "crisis de seguridad pública" en nuestro país, estas continuarán hasta que no opere un programa nacional de seguridad pública que cumpla con las expectativas que desean todos los mexicanos. En el siguiente capítulo examinaremos las reacciones sociales que la sociedad civil ha implementado para exigir mejor seguridad pública.

---

<sup>110</sup> Becerril, Andrea, "Combatir el crimen, promete Cárdenas", periódico *La Jornada*, sección política, 11 de marzo de 2000, p. 36.

## Capítulo 3

### Reacciones sociales ante el problema de la crisis

".....Deambulan entre los pueblos con sus armas. No portan uniforme. Son gente del pueblo elegidos por sus propios habitantes y ellos mismos ejercen la justicia, a su modo, tal y como lo deciden los comisarios y la comunidad. Su máxima es el que la debe, que la pague....."

(Anaya, Martha, *La justicia del pueblo*, revista *Milenio*, México, número 205, año 4, 20 de agosto de 2001, p. 42.)

La "crisis de seguridad pública" no sólo ha generado percepciones sociales negativas, sino también reacciones que se encaminan a la organización de la sociedad civil para exigir y demandar un sistema de seguridad que les garantice proteger sus intereses comunitarios, sus personas y bienes patrimoniales. Estos grupos algunos violentos y otros que operan de acuerdo a sus costumbres reflejan la crítica situación de la inseguridad pública.

Las protestas sociales, movimientos de ciudadanos que actúan en un marco de civilidad; los grupos armados de autodefensa comunal y los grupos de vigilancia civil son la expresión de la violencia social en sus respectivas comunidades con sus propios códigos judiciales; y la justicia por propia mano, el poder justiciero del pueblo en los albores del siglo XXI, son el fiel espectro de la ausencia de las instituciones de seguridad pública, y de la completa libertad con que estos grupos actúan para hacer su propia justicia.

Ello irradia a una sociedad agotada, cansada, amedrentada y atemorizada por la delincuencia, que siente que es la misma la que debe curar los males que la afectan, a costa de violentar el orden constitucional y de salvaguardar la seguridad y la paz de sus comunidades. Este fenómeno social se orienta hacia medidas tradicionales que permitan la prevención y castigo de cualquier delito

que se presente en sus territorios. En este capítulo intentaremos analizar cómo la distintas reacciones sociales evidencian la existencia de una crisis de autoridad judicial en nuestro país.

### 3.1 Protestas sociales

La seguridad pública representa un papel decisivo en el establecimiento y en la reproducción del orden civil y social. En ésta perspectiva, el problema de la inseguridad está relacionada con el problema del orden social, aunque no necesariamente sea posible, y si las carencias de mejor seguridad como dice Hans Kelsen preocupa a los miembros de la sociedad, habrá una buena probabilidad de que el resultado sea una sociedad armónica y floreciente, si ésta se organiza,<sup>111</sup> es decir que la seguridad se otorga de acuerdo a cierta noción de igualdad en condiciones semejantes que permita a los miembros de una comunidad reaccionar en circunstancias semejantes para satisfacer el interés de estar más seguro.

En los últimos años la sociedad civil en México no ha podido dejar de convertir el tema de la inseguridad pública en el tema privilegiado que preside la vida cotidiana y el espíritu colectivo social. El estallamiento del crimen, la violencia y la percepción de inseguridad, alerta, une, impulsa y moviliza las acciones de participación ciudadana que fortalezcan el combate a la delincuencia con las herramientas de la ley racional que indican el grado civilizatorio de una sociedad,<sup>112</sup> y que rechazan, por supuesto, la tentación de la barbarie que busca hacer justicia por propia mano, ó la creación de grupos armados. Esta movilización ciudadana se convierte en un actor crítico y de presión hacia los tres órdenes de gobierno, con el firme propósito de participar en las decisiones que se tomen en materia de seguridad pública.

---

<sup>111</sup> Kelsen, Hans, *¿Qué es la justicia?*, Fontamara, México, 2002, pp. 8-10.

<sup>112</sup> Sánchez Díaz, Gabriel, "Inseguridad pública y participación ciudadana", periódico *Reforma*, sección enfoque, 26 de junio de 1998, p. 26.

La vinculación delincuencia y gobernantes expone que los ciudadanos perciben que el país se encuentra sumido en una crítica situación de inseguridad, expresión que se ha reconsiderado en los últimos años en prácticamente todo el país, en donde una franja activa de la ciudadanía se hace presente en la sociedad para oponerse y proponer, para movilizarse y proponerse como creadora de espacios de dignidad y seguridad. Esta participación de la sociedad civil representa una nueva forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas para dirimir el problema de la inseguridad pública.<sup>113</sup>

El incremento de la cantidad y calidad del delito, y sobre todo aquellos delitos que más impactan a la sociedad como son el robo en cualquiera de sus modalidades, los homicidios y los secuestros, genera en la sociedad la percepción de que el crimen rebasó a las instituciones del Estado por lo que se configuran, conforman, organizan y promueven movilizaciones ciudadanas a fin de demandar soluciones a un problema que constituye el más grave que aqueja a la sociedad mexicana.<sup>114</sup> Hoy tenemos una sociedad más autónoma en el ejercicio de hacer oír su voz y su presencia, como actor y sujeto de la regeneración social. Claro, esta excesiva participación de la sociedad, quizá, pueda generar un clima de ingobernabilidad, debido a la insatisfacción de instrumentar una política criminal nacional que no cumpla con las expectativas que los ciudadanos esperan con ansia.

De acuerdo a un análisis sobre la situación de la seguridad pública, la organización civil *México Unido contra la Delincuencia* concluyó que "El sistema de justicia penal en México es, además, uno de los más ineficaces del mundo: el 95 % de los crímenes permanecen impunes; a lo sumo el 5 % de las denuncias se detiene y juzga a los presuntos responsables".<sup>115</sup> Esta es la razón por la que la sociedad mexicana realiza marchas, protestas y resistencias que han

<sup>113</sup> Séptimo foro nacional de participación ciudadana, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, julio de 2001, pp. 81-82.

<sup>114</sup> Romero Apis, José Elías, *Op. Cit.*, p. 43.

<sup>115</sup> Para mayores datos consultar la página electrónica de México Unido contra la Delincuencia: <http://www.muco.org.mx>

permitido que emerja la figura de las organizaciones no gubernamentales (ONG's).<sup>116</sup> Las organizaciones ciudadanas pretenden hacer valer las jerarquías y preeminencias del ciudadano en el mundo de la cosa pública, dado que no siempre coinciden las expectativas ciudadanas con alguna prioridad partidaria o gubernamental.

La seguridad pública es preponderante para la ciudadanía, tema puntero de cualquier encuesta o sondeo de opinión, e incluso algunas organizaciones sociales han propuesto la pena de muerte y el endurecimiento de la ley como solución a la criminalidad en México. Como dice Freud "todas las civilizaciones se construyeron a contracorriente de pulsiones inmediatas destructivas del ser humano". Los procesos civilizatorios de las sociedades instituyeron procedimientos, en efecto, que desplazaron como respuesta ante el delito el "ojo por ojo" o "el poner la otra mejilla por mejilla" por mecanismos racionales de tratamiento de la violencia criminal. Así este famoso psicoanalítico deduce que ante los temores de violentar la seguridad individual debe predominar, en cualquier circunstancia, la razón y la civilidad.

La sociedad se da cuenta de que una parte importante del problema de inseguridad pública se debe a la corrupción e impunidad, los compadrazgos y la deshonestidad de los organismos encargados de la procuración de justicia. Claro, los ciudadanos no desean una pseudojusticia basada en la cultura de la ilegalidad, ya que a la larga ésta puede propiciar mayores círculos de descomposición social que afecten el sistema democrático del país. Por eso sostenemos que la organización de la sociedad civil busca contribuir a mejorar la

---

<sup>116</sup> Estas organizaciones ciudadanas que fueron bautizadas como ONG's desde los ochenta por la ONU son un fenómeno internacional expresivo de cuán compleja es la construcción política del poder en nuestro país, antes coto exclusivo de gobierno y partidos. Participación Ciudadana, en suma, que al hacerse concepto se le designa como "sociedad civil", organizaciones no gubernamentales, tercer sector, etc. Sin que aún exista una valoración estricta de su significado y el lugar que ocupan en la arquitectura de la cosa pública éstas organizaciones actúan por los diferentes andamios de la construcción de lo social, desde la demanda del medio ambiente a la cultura política; de la defensa de los derechos humanos a las reivindicaciones de género; de la filantropía a las acciones en pro de la seguridad pública.

seguridad pública y la procuración de justicia (en ningún caso para impedir que cumpla el deber policíaco) y con ello abatir la inseguridad y violencia en nuestras calles.

En 1997 se creó el *Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada* (IMECO) como asociación civil formada por alrededor de 20 agentes de inteligencia, que en su mayoría fueron miembros de la Dirección Federal de Seguridad, la cual fue disuelta en 1985 bajo la sospecha de realizar labores de policía política, violar derechos humanos e incluso estar involucrada en actividades de narcotráfico. La IMECO surge en un periodo en que las tasas delictivas alcanzaron cifras espectaculares, y cuyo fin es presionar al gobierno para mejorar la seguridad pública, mediante documentos especializados que tiendan a cambiar las líneas de acción de la seguridad pública.<sup>117</sup>

En 1998 una marcha por el silencio a favor de la paz y la seguridad pública en el país, dio origen a un movimiento social denominado *México Unido contra la Delincuencia*, al que se han adherido personas independientes y organizaciones de ciudadanos de todo el país, asociaciones locales de búsqueda de niños robados, y otros grupos con objetivos similares al combate de la delincuencia, como los sectores empresariales, sindicales y profesionales. Pronto nacieron delegaciones en varias ciudades del país, y hay más de millón y medio de firmas de personas que declaran su domicilio y datos personales, que suscriben los principios de México Unido.<sup>118</sup>

En estos casos el detonante social es la inseguridad pública que generó espacios vacíos para que la sociedad civil pudiera difundir su reclamo y exigencia de mejorar la justicia en el país. En 2000 se crea el *Programa Ojo Ciudadano* debido a la frecuente e intensa preocupación e indignación de la ciudadanía por el aumento de la delincuencia, la corrupción, la impunidad y la

<sup>117</sup> Véase la página electrónica de la IMECO: <http://www.imeco.org.mx>

<sup>118</sup> Torres, Juan Ángel, *Ciudadanía y poder*, Ediciones Delfos, México, 2001, pp. 25-28.



complicidad de algunos funcionarios públicos. Esta organización ciudadana propone mecanismos efectivos para supervisar y evaluar las instituciones y políticas de seguridad pública. Este programa tiene, entre sus fines, participar en conjunto con el gobierno para combatir la delincuencia y sus causas.<sup>119</sup>

Durante mucho tiempo la población no ofrecía respuesta ni tenía el ánimo de participar para encontrar soluciones al problema de la inseguridad pública, la sociedad era casi inexistente. Un sentido de impotencia convertía a los perjudicados por la delincuencia en víctimas pasivas, paralizadas, aterrorizadas. El sentimiento más generalizado ha sido la frustración, la resignación, la impotencia; abundan también los que alimentan odio y ánimos de venganza, eventualmente expresados en linchamientos públicos en pueblos marginales o hasta en ciertas regiones de las ciudades. El despertar de la sociedad civil generó que el gobierno federal, estatal y municipal atendieran con prioridad el problema de la delincuencia y diera los primeros pasos para regular la participación de la sociedad en comités de seguridad pública.

En suma, la "crisis de seguridad pública" generó que la sociedad civil se organizara para actuar como auxiliar en el diseño de estrategias y acciones contundentes; actuar como un factor de presión pública para activar a las instituciones de seguridad pública y ver este problema como una prioridad nacional. Esta sociedad dejó de ocultarse para hacerse oír en un espacio público con propuestas que influyan en la toma de decisiones políticas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

---

<sup>119</sup> Cif., para mayores datos consultar la página electrónica del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

### 3.2 Grupos de Autodefensa Comunal

El surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 motivó la creación y organización de grupos civiles armados, claramente, aceptados por la población ante los problemas de inseguridad pública de la región chiapaneca. En aquellos lugares, pobres y marginados del país, donde la ausencia de la justicia es latente, se legitimó la operatividad de grupos civiles armados sin la más mínima experiencia militar.<sup>120</sup>

Chiapas representa el mejor prototipo para explicar la conformación de los grupos civiles armados, que posteriormente se denominaron "Grupos de Autodefensa Comunal", que en dialecto Tzotzil se les llama *pojwanej*, es decir defensores de los habitantes de las comunidades chiapanecas. Sin embargo, no debemos omitir la idea de que en otros estados de la federación mexicana existen más grupos que defienden los intereses de sus comunidades. Estos grupos diseñaron e instrumentaron sus propios esquemas de seguridad, consistentes en vigilancias nocturnas y constantes patrullajes para salvaguardar la seguridad física y patrimonial de las comunidades chiapanecas.

La inseguridad del ciudadano, por supuesto, ha generado la defensa de sus propios territorios; transformándose en fuerzas auxiliares de seguridad pública,

---

<sup>120</sup> Por ejemplo, el 16 de septiembre de 1997, los habitantes de la comunidad Los Chorros, municipio de Chenalhó, Chiapas, celebró una asamblea ejidal a fin de organizarse para disputarle el banco de arena y grava que los rebeldes del municipio autónomo de Polhó tomaron ilegalmente apropiándose de esa mina natural, por lo que convocaron a la población a aportar "100 pesos por familia para la compra de armas y municiones", con la firme misión de defender los recursos naturales que les compete por estar situado en la jurisdicción de sus territorios. Esta forma de organizarse y de hacer justicia sentenciaba a todos aquellos que no quisieran participar con multas y castigos severos, uno de ellos es considerar traidor comunitario a todo aquel ejidatario que no apoyara las decisiones que tomara la asamblea del pueblo. Este ejemplo fue secundado en otras comunidades como: Acteal Alto, Canonal, Chimix, La Esperanza, Pechiquil y Queshtic, todas ellas con un alto grado de pobreza y marginación. Estos grupos armados en un principio utilizaban rifles calibre 22, después lograron obtener armas de mayor calibre como las AK-47 y los fusiles semiautomáticos AR-15. Véase Hirales, Gustavo, *Camino a acteal*, Editores Rayuela, México, 1998, p. 40-42.

contingentes en fuerzas orgánicas en permanente reclutamiento. Por ello, la vida civil de las comunidades indígenas y rurales, sobre todo del sureste del país, han conformado redes que les permita tener el control de la delincuencia mediante el fomento de la vigilancia mutua comunitaria. Ese proceso lleva a que la población desee estar segura por encima de todo, de ahí que la estrategia de los grupos de defensa consiste, primero, en sembrar la sensación de seguridad en sus comunidades.<sup>121</sup>

La situación circunstancial de violencia intensa y frecuente en las zonas de la selva, norte y centro del Estado de Chiapas se priva de autoridades civiles para hacer valer el orden público y la tranquilidad de sus habitantes. Estos "grupos de autodefensa comunal" se conformaron a partir de la falta de respeto a las reglas elementales de civilidad, armonía, tolerancia, pluralidad y convivencia social, así como la existencia de pugnas políticas; ausencia de soluciones políticas y pacíficas para dirimir las diferencias intracomunitarias; diferencias religiosas, pugnas geoterritoriales, claro, estos grupos civiles armados actúan al margen de las leyes mexicanas, con plena legitimidad social y aceptación de las autoridades locales.<sup>122</sup>

Estos "grupos de autodefensa" son personal sin experiencia sobre estrategias de seguridad, a quienes la comunidad les confía una tarea fundamental que tiene que ver con la estabilidad de las comunidades, por lo que les paga una determinada cantidad de dinero para darles seguridad a sus

---

<sup>121</sup> Para mayores datos consultar la página electrónica: <http://www.fractal.com.mx>

<sup>122</sup> Tras la firma de los acuerdos de paz sobre Derechos y Cultura Indígena en San Andrés Larrainzar, Chiapas, las bases de apoyo del EZLN establecieron en la zona de conflicto los llamados "Municipios Libres y Autónomos". La existencia de estructuras de gobierno paralelas antagónicas incrementó las fricciones y generó una creciente disputa a costa de la paz y de la convivencia entre la población indígena, lo que multiplicó los actos delictivos. También aumentó el grado de brutalidad en los enfrentamientos intracomunitarios, lo que trajo consigo un ciclo trágico y ascendente de violencia e impunidad en la zona de conflicto de la región chiapaneca. Hiraes, Gustavo, *Op. Cit.*, pp. 22-30.

personas y a sus bienes. Estos no poseen jerarquías ni grados, todos obedecen las decisiones que se toman en las asambleas comunitarias.<sup>123</sup>

Estas comunidades no creen ni en la cultura de la legalidad ni en el Estado de derecho, solo creen en la cultura de su propia justicia y la paz de sus comunidades. El hecho de que las comunidades se armen para autoprotegerse genera un clima de zozobra e incertidumbre en la población. Así cuando el sistema de justicia se endurece y se torna violento, producto de constantes enfrentamientos, centenares de personas se desplazan y huyen de sus comunidades. (Ver **Tabla 3.1 Población desplazada de Chiapas 1998**).

**Tabla 3.1**  
**Población desplazada de Chiapas 1998**

Municipio	Desplazados	Porcentaje de Población Desplazada
El Bosque	240	1%
Chenalhó	9,494	26%
Chilón	20	0
Huitiupán	165	1%
Las Margaritas	1,740	2%
Palenque	63	0
Sabanilla	3,190	15%
Tila	846	2%
Tumbalá	280	1%
Venustiano Carranza	405	1%

Fuente: Rebón, Julián, *Conflicto armado y desplazamiento de población en Chiapas 1994-1998*, FLACSO, México, 2001, p.108.

<sup>123</sup> Se supone que cuando hay salidas democráticas, y cuando las voces de la sociedad son escuchadas, todo movimiento de defensa pierde sentido y legitimidad, pero cuando es en sentido contrario, miles de hombres y mujeres hallan por la vía armada la solución de sus problemas de seguridad. Véase Avilés Fabila, René, *Entre miseria y guerrilla*, revista *La Crisis*, número 295, del 8 al 14 de septiembre de 2001, pp. 9-10.

La violencia imperante y la ausencia de justicia legal y de las instituciones del Estado local, han atemorizado a las comunidades chiapanecas por lo que éstas decidieron responder con un dispositivo de seguridad y de autoprotección regional. Por supuesto, en la organización y movilización de las comunidades rurales e indígenas para armarse no se descarta que hayan influido los intereses económicos y políticos de los grupos de poder local, es decir, los minicaciques de la región norte y oeste del Estado de Chiapas.

Desde 1994 las luchas sociales en el país, por demandas muy diversas, han aumentando siendo en cada año, no menores a 18 mil en todo el país. De éstas, 1 de cada 4 han sido hechos armados, es decir, realizados con armas, con la participación de grupos de civiles y con el resultado de alguna baja humana (amenazado, hostigado, detenido, secuestrado, torturado, desplazado, herido, muerto o desaparecido), que les ha permitido defender sus límites territoriales.<sup>124</sup>

No podemos ignorar que en los estados sureños de Chiapas, Oaxaca y Guerrero existe un cerco militar alrededor de las comunidades indígenas y campesinas, donde las Fuerzas Armadas del Estado actúan en forma conjunta con fuerzas policiales, judiciales, migratorias, grupos paramilitares y grupos de parapolicías. Esto genera una situación en la que legalmente hablando no rige un Estado de derecho, ya que genera miedo, temor e inseguridad pública, por la posible confusión en la comisión de algún delito que afecte la vida normal de las comunidades marginadas del sureste.

Una de las características principales que permite que las comunidades se inclinen por la cultura de la "paz armada" es por la "indefensión" de la mayoría de la población, que ante el problema de la inseguridad deciden asumir el rol de autogobernables, a fin de atender sus necesidades de salvaguardar los intereses propios de sus comunidades. La agobiante delincuencia ha despertado un sector

---

<sup>124</sup> Ésta misma inquietud la muestra Fernández Menéndez, Jorge, *La guerrilla mala*, revista *Milenio*, México, número 204, 13 de agosto de 2001, pp. 8-9.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de la población que durante muchos años se había mantenido en el anonimato, y en estricto sentido alejado de los problemas que genera la incapacidad del Estado.

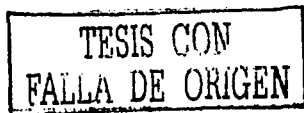
El conflicto institucional se desarrolla en un territorio caracterizado por una población predominantemente indígena, campesina, en condiciones de extrema pobreza. Este contexto social construye las condiciones favorables para que broten "grupos de defensa comunal" como reacción a la nula satisfacción de certidumbre y seguridad. El proceso de organización de las comunidades requirió del consenso y aceptación de sus habitantes, por lo que los mecanismos regionales de seguridad se legitimaron.<sup>125</sup>

En suma, el carácter de la estructura político-judicial de las comunidades chiapanecas se planteó como medio de autodefensa jurisdiccional que en coordinación con varios grupos indígenas (tzeltales, choles, tzotziles, tojolables) les permitiera enfrentar los problemas de inseguridad, no sin antes consolidar la organización política de autoridad civil que les permita establecer sus propias reglas y códigos que sancione conductas antisociales y la comisión de algún delito.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Rojas, Rosa, *Chiapas: la paz violenta*, La Jornada Ediciones, México, 1995, pp. 136-138.

<sup>126</sup> Díaz Polanco, Héctor y Sánchez, Consuelo, *México diverso, el debate por la autonomía*, Siglo XXI, México, 2002, pp.70-73.



### 3.3 Policía Comunitaria Indígena

La policía comunitaria, también llamada *sistema de seguridad pública comunitaria indígena*, la podemos definir como un sistema de seguridad comunal que tiene su fuente de integración en la iniciativa y participación colectiva, que busca garantizar la seguridad de los habitantes de las comunidades adscritas por decisión propia, y que propicia el libre tránsito de personas y vehículos por las zonas vigiladas y aseguradas.<sup>127</sup>

A mediados de 1995 se gestó en la parte serrana del Estado de Guerrero la conformación de grupos indígenas comunales que decidieron integrar entre sus habitantes y las autoridades de sus localidades, ante la falta de respuesta estatal y federal en materia de seguridad, un sistema de seguridad comunitaria que les garantice la protección de las comunidades que decidan acogerse a dicho sistema mediante la participación social de los comuneros. Este mecanismo de seguridad es de carácter colegiado, cuenta con métodos para las sanciones y la verificación de su cumplimiento, garantías de audiencia para los implicados, normas de cohesión y control social, claro, todo de manera primitiva,<sup>128</sup> y mejor organizados que los "grupos de autodefensa comunal" del Estado de Chiapas.

La policía indígena tiene funciones de prevención, persecución y sanción de infractores de delitos del fuero común (robo, asalto, violación, asesinato, abigeato, etc.), así como en la búsqueda de nuevas formas para lograr la reinserción del sujeto delictuoso a la comunidad. Este fenómeno social se caracteriza por contar con la legitimidad social necesaria para actuar por mandato comunal fuera del Estado de derecho. Aquí encontramos el punto de

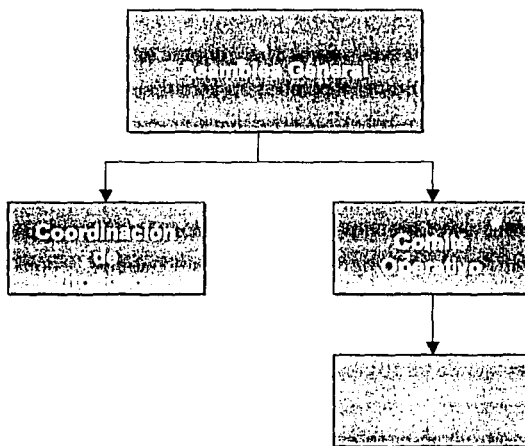
---

<sup>127</sup> Martínez Sifuentes, Esteban, *La policía comunitaria, un sistema de seguridad pública en el Estado de Guerrero*, INI, México, 2001, pp. 27-31.

<sup>128</sup> No hay que olvidar que los grupos indígenas son herederos, reproductores y productores de aspectos culturales, desde su estilo de vida hasta sus realizaciones tecnológicas, desde sus estrategias económicas hasta sus sistemas organizativos. Véase Bartolomé, Miguel Alberto, *Gente de costumbre y gente de razón*, Siglo XXI, México, 1997, pp. 45-46.

partida que representa un conflicto interinstitucional entre las corporaciones policiacas que desconocen por completo las acciones de la policía comunitaria indígena.<sup>129</sup> Dicha pugna ha creado desconsuelo y reacciones negativas de los indígenas de la zona serrana de Guerrero hacia los aparatos de justicia del Estado, quienes han decidido organizarse y armarse, no sólo para defenderse de la delincuencia, sin también para protegerse de la policía pública. (Ver **Tabla 3.2 Estructura orgánica de la policía comunitaria por localidad**).

**Tabla 3.2**  
**Estructura orgánica de la policía comunitaria por localidad**



*Fuente: Cuando la justicia se hace pueblo; breve historia de la policía comunitaria, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinolán, Sierra de Guerrero, México, 1999, pp. 36-40.*

Del organigrama se observa que la Asamblea General es la máxima autoridad de resolución y mando. Entre sus funciones está el de aprobar el

<sup>129</sup> Para mayores datos sobre la policía comunitaria consúltese la página electrónica: <http://www.laneta.apc.org/pipermail/fzln-1/2002>.



sistema de seguridad para las comunidades. La Coordinación de Autoridades es el tribunal que se encarga de dictaminar la culpabilidad del infractor. El Comité Operativo tiene la función de ejecutar las acciones preventivas, persecutorias y de realizar las detenciones correspondientes. La Comandancia Regional se integra por los elementos de seguridad de cada comunidad regional que tienen la labor de estar en contacto directo con los miembros de las comunidades.

La policía comunitaria inició sus operaciones en las localidades de la región llamada "Montaña y Costa Chica de Guerrero", compuesta por 80% de indígenas Mixtecos y Tlapanecos, y 20% de mestizos, a raíz de tanta violencia que se registraba en la zona: violaciones, robos y asaltos en los caminos, muchos de esos actos ilícitos "eran cometidos por la policía judicial, que estaba involucrada, y cuando se pedía auxilio a la policía estatal, ésta se encargaba de extorsionar y detener a los campesinos en vez de aprehender a los delincuentes",<sup>130</sup> por lo que los habitantes de las comunidades de la sierra vivían constantemente en la zozobra e incertidumbre.

En este contexto en la exposición de motivos del Proyecto de Reglamento Interno del Sistema de Seguridad Pública Comunitaria, suscrito por 20 comunidades de la sierra de Guerrero hace énfasis:

"El incremento de la inseguridad pública y la violencia en contra de la población del país, y en particular en la denominada zona Costa Chica y Montaña del Estado de Guerrero, donde se asientan los pueblos mixtecos y tlapanecos, son producto de la profunda crisis económica en que se encuentra el país desde hace muchos años, como producto de modelos económicos que lejos de atender las necesidades y demandas más sentidas de la población, profundiza la marginación, así como los altos índices de corrupción en las instituciones encargadas de la administración e impartición de justicia en todo el país".<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Anaya, Martha, *Op. Cit.*, p. 40

<sup>131</sup> "A principios de los noventa los habitantes de la Costa Chica y Montaña de Guerrero, vimos como un grupo de maleantes, se empezaba a apoderar de la voluntad

Las acciones de la policía comunitaria cuentan, como señalamos con anterioridad, con la legitimación y representatividad de los ejidatarios de sus propias comunidades, porque actúan en base a sus costumbres y tradiciones; a la cosmovisión de sus sentidos de seguridad y justicia, orientada a brindar seguridad a la ciudadanía y combatir la delincuencia. La policía comunitaria no tiene reconocimiento jurídico, incluso opera al margen de la ley y de las instituciones de seguridad de la entidad guerrerense, sin embargo su aparición permitió que disminuyeran las tasas delictivas de la sierra.

Estos policías civiles que se han organizado con armas para ofrecer seguridad y justicia en las localidades y caminos, tienen mayor presencia en las comunidades de San Luis Acatlán, Malinaltepec, Azoyú y Atlamajalcingo, todas del Estado de Guerrero, cuentan con su propio código penal, así como con un programa que rehabilite a los delincuentes que en lugar de llamarse readaptación social, le llaman "reeducación", además cuentan con sus propias dotaciones de armas y parque, ajenas a las de la policía judicial federal, estatal, municipal y del ejército mexicano, así como con un mapa georeferenciado que ubica la demarcación a vigilar.<sup>132</sup> Esta situación representa un indicador de la crisis de autoridad judicial y de seguridad pública a nivel local y nacional.

El funcionamiento de la policía comunitaria, paralela a las existentes en el marco de la ley, afecta el Estado de derecho en México, son un factor de conflicto institucional entre las fuerzas de seguridad pública, sin embargo esta

---

de la población, así como de su economía, pero no conformes con esto, comenzaron a dañar nuestros más profundos sentimientos y moral: hombres, esposas, hermanos, padres, hijos o abuelos, vimos como eran ultrajadas las mujeres de la región, sin importar la edad, llegando incluso al asesinato de personas cuando se resistían a ser despojados de sus escasos recursos económicos, producto de grandes esfuerzos de trabajo. Lo que hizo intransitable los caminos a cualquier hora del día y mucho menos en la noche". Véase *Proyecto de Reglamento Interno del Sistema de Seguridad Pública Comunitaria*, Asamblea General de la Comunidad de San Luis Acatlán, INI, Guerrero, agosto 1998, pp. 4-6.

<sup>132</sup> Avilés, Karina, "Una policía de los indios", periódico *La Jornada*, suplemento masiosare, 7 de diciembre de 1997, p. 12.

reacción de la sociedad esta plenamente aceptada por las instituciones de seguridad pública y procuración en algunas regiones de Guerrero, por ejemplo a la fecha "42 pueblos de la zona de la Montaña y Costa del Estado reconocieron que el gobierno, los militares y los judiciales no son capaces de darles seguridad ni de hacer verdadera justicia, y por ello se unieron, eligieron a sus propios policías y establecieron los castigos para los delincuentes",<sup>133</sup> para evitar que vuelvan los asaltos y la inseguridad que priva en las regiones comunales de la sierra guerrerense.

Estos grupos de policías indígenas civiles "actualmente cuentan con 412 hombres, los que están armados custodiando los pueblos comunitarios que se han organizado de esta manera, y al paso del tiempo son más y más los poblados que demandan un apoyo, porque hoy en día pocos, muy pocos, se atreven a robar, matar o violar donde la policía comunitaria ejerce su autoridad".<sup>134</sup> Hay quienes aseguran que en los pueblos donde la policía comunitaria tiene presencia no se han presentado comisiones de delitos ni conductas antisociales que vulneran la estabilidad política de esas regiones. Sin embargo existe un vacío de poder judicial que ha sido llenado por la organización de las comunidades del Estado de Guerrero.

Este tipo de justicia donde el pueblo es la autoridad, y se constituye en su propio guardián, protector, corte de justicia, juez, ministerio público, no reconoce leyes ni códigos ni reglamentos penales; actúa por mandato del pueblo y sólo por el pueblo. La policía comunitaria no cobra sueldo alguno, su presencia es tolerada por la policía local, la policía federal y el ejército mexicano, quienes de hecho prefieren no aparecerse por estas tierras, aunque tengan alguna orden del juez.<sup>135</sup> La implantación de las sanciones penales y económicas se circunscriben

---

<sup>133</sup> Los conflictos que la policía comunitaria tiene con las fuerzas públicas se inclina hacia el desconocimiento operacional de los agentes comunitarios. Consúltese la página electrónica del periódico Sur de Acapulco: <http://www.suracapulco.com.mx>

<sup>134</sup> Martínez Sifuentes, Esteban, *Op. Cit.*, p. 45.

<sup>135</sup> "La policía comunitaria trabaja mejor que el Ministerio Público, ya que sus métodos dan buenos resultados y verdaderas soluciones, porque esta policía no se

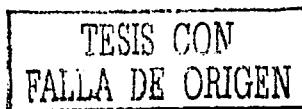
a tareas comunitarias "pero si alguien no paga su culpa con trabajo comunitario y escapa del periodo de castigo, la orden es tirar a matar", impulsando así una distinta forma de protección, aún cuando violente las garantías elementales de toda persona a ser sometido a un juicio civil y rompa con el sistema jurídico del Estado, la premisa ineludible es garantizar la seguridad y los derechos de los indígenas de las comunidades.

La concepción que tienen las comunidades del Estado de Guerrero sobre la justicia es muy distinta a la que tiene el gobierno en la era de la globalización, mientras que para los primeros la seguridad pública y la impartición de justicia representan un instrumento que regula la convivencia del pueblo entre la gente, para los segundos "es un negocio" en el que obtienen jugosas rentas. Ya que la corrupción y la impunidad, también es un mal que los afecta, y que ha sido la fuente de la inseguridad pública en sus comunidades.

En suma, la existencia de la policía comunitaria en Guerrero, explica el fenómeno social de la justicia del pueblo ante el incremento de la delincuencia y la instauración sociológica de un poder histórico al cual reclaman para justificar su autoridad en la problemática delincencial. En estas estructuras de seguridad no tienen cabida los actos violentos ni subversivos, todas sus acciones están encaminadas a instituir un sistema de vigilancia por la vía de los usos y costumbres, sin que medio ningún sistema legal del Estado.

---

maneja con dinero, ni sobornos, sólo con reeducación"; asimismo expresó que "las policías judiciales son fuerzas agresivas, por eso en las comunidades no los aceptan, incluso ellos mismos son los que asaltan a los lugareños", entrevista a Carlos Marín, comisario ejidal. Consúltese la página electrónica: <http://www.peacebrigades.org.mx>



### 3.4 Justicia por propia mano

Los linchamientos públicos son expresión de la violencia contenida que dan forma a las revueltas y cuyo significado es un querer reestablecer los principios de armonía que han caracterizado a una sociedad, a un fragmento de ésta, y con mayor razón un pueblo o una comunidad que siempre están dispuestas a la acción contra todo aquello que le resulte extraño, que les afecte la convivencia pacífica para actuar en nombre de la justicia, aún cuando se fracture el esquema de racionalidad y civilidad.<sup>136</sup>

La sociedad enfurecida se expresa con violencia, o como bien lo señala B. Morre "la conducta colectiva en las muchedumbres puede ser bastante racional: derrocan a sus propios dirigentes, reúnen su propia información, deciden sobre sus propias acciones y todo de manera tal que la podríamos llamar democracia instantánea. Mientras duré la muchedumbre, muestra un enorme grado de autonomía".<sup>137</sup> Los linchamientos se ejecutan bajo acciones colectivas que tienen como elementos constitutivos la espontaneidad, motivo que imprimen un carácter altamente violento, generando un sentimiento compartido de justicia.

La muchedumbre, al actuar en masa, bajo la figura del anonimato,<sup>138</sup> que sin importar sexo, religión, edad, estatus socioeconómico, formación escolar, etc., logra por completo la igualdad de todos sus miembros. Todos son iguales, incluso en sentimientos, todos desahogan sus instintos, su rabia, su ira y su

---

<sup>136</sup> Idea que también aprecia, Canetti, Elías, *Masa y poder*, Ediciones Muchnik, España, 1982, pp. 31-33.

<sup>137</sup> Moore, Barrington, *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión en México*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1995, p. 454.

<sup>138</sup> Entendemos por actor anónimo al colectivo que se organiza y actúa espontáneamente en un motín, una revuelta, o cualquier otra forma de acción colectiva, donde se oculta la identidad individual de los participantes y se valora la identidad de la colectividad, fundiéndose en memoria popular y restitución del orden en la acción y ejecución de la justicia por propia mano.

venganza. En una palabra estallan en violencia incontenible que cimbra el aparato de justicia, no sólo de la comunidad, sino también a nivel nacional.

La revuelta es un estallido social coherente, organizado, de origen popular, con fuertes lazos de solidaridad entre los participantes, cuya intensidad y duración depende del logro de los objetivos. La revuelta es generalmente de carácter local, aunque tiende a repetirse con regularidad en diferentes lugares, bajo la misma forma de operar y suele abarcar simultáneamente distintas comunidades de interés e introduce mecanismos de acción que expresan sentimientos compartidos activados bajo el signo de la "venganza", hasta constituirse en memoria colectiva para hacer justicia por propia mano.

Según Ortega y Gasset, en su libro *La Rebelión de las Masas* "los motines que encabezan las masas populares los hacen para buscar pan, y el medio que emplean suele ser destruir las panaderías. Esto puede servir como el símbolo que en más vastas y sutiles proporciones usan las masas actuales frente a la civilización que los nutre",<sup>139</sup> éstos evidentes motines se generan, no solo en las zonas marginadas, sino también en las zonas urbanas, por lo que los linchamientos han dejado de ejecutarse en regiones pobres del país.

Los hechos que ha continuación se describen, corresponden al periodo 1994-2000, son una selección de casos en donde participan comunidades enteras llenas de venganza y violencia, buscando constituir el orden, la confianza y la convivencia social, poniendo en juego todo la ira de los miembros de la sociedad que han dejado de creer en los encargados de garantizar el orden público y hacer valer la justicia, generándose una ausencia de autoridad notoria. (Ver **Tabla 3.1 Linchamientos públicos en México 1988-2000**, se muestra el número de linchamientos que se han presentando en nuestro país, siendo las

---

<sup>139</sup> Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, Alianza, España, 1984, p.87.

entidades federativas del Distrito Federal, Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Morelos, los estados que mayor casos de linchamientos presentan).

**Tabla 3.3**  
**Linchamientos públicos en México 1988-2000**

Estado	Cantidad	Porcentaje
Distrito Federal	23	21.3
Oaxaca	19	17.6
Chiapas	16	14.8
Guerrero	11	10.2
Morelos	9	8.3
Puebla	8	7.4
México	6	5.5
Hidalgo	5	4.6
Chihuahua	2	1.9
Jalisco	2	1.9
Otros <sup>140</sup>	8	7.4
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Vidal, Carlos, (In) justicia por propia mano: linchamientos en el México contemporáneo, Instituto de Investigaciones Sociales, México, número 1, volumen 63, enero-marzo 2001, pp. 131-160.

En la comunidad de Acalco, municipio de Chilapa de Álvarez, Estado de Guerrero "ahorcaron al campesino Marcos García Rodríguez, tras acusarlo de robo, violaciones y abigeo (...), el campesino (...) fue detenido cuando robaba un cerdo y un burro, y lo encerraron en la cárcel local (...), una vez que confesó su participación en asaltos, violaciones y robo de ganado, junto con cinco personas más. En asamblea realizada en la comisaría, decidieron ahorcarlo".

La justificación de tal linchamiento fue el no cumplimiento por parte de la autoridad, que en palabras de uno de los pobladores sentencia: "estamos cansados de que la policía del Estado deje libres a los delincuentes", por lo que el comisario municipal de Acalco, Anastasio Castañeda Ramírez y un grupo de

<sup>140</sup> Baja California, Durango, Nayarit, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

campesinos decidieron matar a Marcos García "para que sirva de ejemplo a los malhechores que tienen asolada a la región".<sup>141</sup>

En 1994, en el municipio de Axochiapan, Estado de Morelos, fueron fusilados cuatro asaltantes externos a la comunidad, y en palabras del presidente municipal, Ubaldo Pacheco Zamora "la gente de esta población está cansada de tanto secuestro y robo que se vive aquí. En el último año han ocurrido por lo menos cien robos de camiones o autos particulares, por lo que la gente ya no aguantó más y decidió matarlos".

Aquí podemos apreciar la tolerancia de las autoridades que han permitido el crecimiento de la delincuencia y la contemplación de conductas antisociales, hasta grados ya no controlables. La tolerancia tiene límites, pero cuando ésta es rebasada no hay fuerza capaz de detener el anhelo de venganza guiado por la sed de justicia, lo cual es expresado por un miembro de la comunidad: "queríamos lincharlos, queríamos hacer justicia porque desde hace tiempo vienen haciendo lo mismo".<sup>142</sup>

En 1998, en el municipio de Huejutla, Estado de Hidalgo, la comunidad linchó a dos presuntos secuestradores "cientos de colonos lincharon en el quiosco de Plaza Revolución a dos hombres, a quienes se inculpó del intento de secuestro a cuatro alumnos de la primaria, (...) Antes de ese hecho de violencia popular, llegó hasta el pueblo el gobernador, Jesús Murillo Karam, quien insistió en que se aplicaría la ley hasta sus últimas consecuencias sobre los dos

---

<sup>141</sup> Raigosa, Pedro, "Linchan en Acalco", periódico *La Jornada*, sección estados, 22 de diciembre de 1993, p. 23.

<sup>142</sup> "El médico forense de Cuautla, Eladio Rocha, indicó que los cuerpos de los cuatro hombres, de entre 25 y 30 años de edad, presentaban balazos en la cabeza de diferentes calibres de escopeta y armas cortas, los cuales al parecer se hicieron a corta distancia. Además, mostraban escoriaciones en las muñecas". Véase Ibarra, Alfonso, "Linchan en Morelos a cuatro asaltantes", periódico *La Jornada*, sección estados, 21 de mayo de 1994, p.20



inculpados. El gobernador, que no logró controlar la ira popular, rechazó cualquier acción de justicia por propia mano".<sup>143</sup>

Tal hecho tuvo como antecedente un rumor, propalado por la radio local, en el cual se abría la posibilidad de que los presuntos secuestradores fueran puestos en libertad, frente a la posibilidad, y considerando la ira de aproximadamente 350 padres de familia, los llamados del gobernador y del procurador fueron desoídos. Un día después, restablecida la calma "diversos sectores sociales de la huasteca hidalguense condenaron el linchamiento de los dos presuntos secuestradores que les dieron muerte, a manos de cientos de padres de familia de esa municipalidad, pero al mismo tiempo reconocieron la falta de credibilidad en las autoridades del Poder Judicial",<sup>144</sup> es decir la culpa es de la autoridad, pero la ira se expresa en el linchamiento que sirve como ejemplo de atención para los distintos poderes públicos.

Otro caso, en 2001, en la comunidad de Magdalena Petlalcalco, ubicada en la Delegación Tlalpan, donde mil personas sentenciaron a muerte por linchamiento a Carlos Pacheco Beltrán, un joven de 23 años de edad, por tratar de robar la virgen de la comunidad y una urna de limosnas durante las fiestas del pueblo. Pacheco Beltrán murió "de politraumatismo y asfixia, es decir de golpes en todo el cuerpo lo que generó una interrupción en su sistema respiratorio".<sup>145</sup>

El linchamiento es el recurso extremo de venganza o satisfacción de la ira, que genera sentimientos de solidaridad a través del desagravio, y permite reconstruir formas de organización que parecían olvidadas en las comunidades de México, donde existen grandes brechas socioeconómicas, generándose un sentimiento compartido de justicia que logra cohesionar a la sociedad o comunidad en cuestión.

---

<sup>143</sup> Camacho, Carlos, *Linchan en Hidalgo a dos presuntos plagarios*, periódico *La Jornada*, sección estados, 27 de marzo de 1998, p. 32.

<sup>144</sup> Camacho, Carlos, *Un detenido y dos prófugos por los hechos de Huejutla*, *La Jornada*, sección estados, 28 de marzo de 1998, p. 48.

<sup>145</sup> Hernández, Luis, "Linchamiento en Petlalcalco", periódico *El Universal*, sección ciudad, 27 de julio de 2001, p. 34.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En todos los casos anteriores, de violencia colectiva, los pobladores se cobijaron en el manto de la clandestinidad que dá el anonimato de actuar en masa, colectivamente, para restituir el orden y la convivencia pacífica. Podemos considerar que mientras las condiciones de injusticia prevalezcan y continúe existiendo una ausencia de autoridad que ultraja los derechos individuales y las reglas mínimas de convivencia comunitaria, es muy probable que estos casos de acción colectiva se sigan registrando con mayor intensidad, dando forma a una situación de incertidumbre, que se puede resumir, de la siguiente manera: vivimos en un Estado de derecho que se le dificulta funcionar, y que la sed de justicia se expresa en un conjunto de revueltas que cobran vida para hacerse justicia a lo largo y ancho del país.

Mucho especialistas han criticado este tipo de ejecuciones, sobre todo en los albores del siglo XXI, donde la ciencia y la tecnología han avanzado a un ritmo sin precedentes, y se hacen algunos planteamientos como ¿Por qué algunos sectores de la sociedad deciden hacer justicia por su propia mano, aplicando la Ley del Talión?, la respuesta no parece difícil, hay comunidades que deciden que cualquier atentado contra el pueblo en contra de sus costumbres, tradiciones y bienes, el castigo es la muerte violenta, ante la falta de seguridad de pública.

Los linchamientos en el México contemporáneo muestran la difícil relación Estado/sociedad y la compleja articulación entre tradición y modernidad en escenarios multiculturales (comunidades dispersas) que combinan variados patrones de organización, dominación y legitimación social y política,<sup>146</sup> hasta donde la ola de la globalización aún no llega y la modernización de la seguridad pública está estancada, y son comunidades que se gobiernan así mismas e imponen sus penas a los delincuentes con golpes y armas, cuya sanción es morir ahorcado o quemado, lo que resulta paradójico ante un México que supuestamente vive en transición democrática.

---

<sup>146</sup> Vidal, Carlos, *Op. Cit.*, pp. 131-132.

## Capítulo 4

### ¿Otros sistemas paralelos de justicia en México?

".....la justicia es un asunto de merecimiento, como el máximo de castigo que la comunidad impone al delincuente para expresar la gravedad del daño que causó su delito a la comunidad....."

(Quiney, Richard. *Clases, estado y delincuencia*, FCE, México, 1980, pp. 48)

El problema de la inseguridad pública en México, en los últimos años, ha sido aprovechado por varios sectores sociales y por otras organizaciones criminales, quienes se han beneficiado de manera oportuna de la ausencia de seguridad pública y de la crisis de autoridad judicial, construyendo sus propios mecanismos de seguridad, en algunos casos para proteger y alertar a la sociedad de la magnitud del problema, en otros casos se hace uso de la justicia para defender intereses específicos propios de la delincuencia.

Este vacío en el predominio del Estado de derecho y en la desconfianza sobre las instituciones de seguridad pública ha permitido, pensamos, la generación de otros "sistema paralelos de justicia" al de las instituciones legalmente establecidas en el país, que buscan mantener a través de las fuerzas privadas de seguridad, la "video denuncia" y los llamados "ajustes de cuentas" sus dispositivos de seguridad que les garantice la supervivencia de sus empresas y de sus intereses locales e internacionales.

Por ello, en este capítulo buscaremos abordar dos tipos de "sistemas paralelos de justicia": a) legal: como los servicios de seguridad privada y los medios de comunicación a través de la televisión; y b) ilegal como: las acciones ejercidas por los grupos paramilitares y los cárteles del narcotráfico. Estos

sistemas tienen un patrón común de acción: tienden a desacreditar, deslegitimar y generar un clima de ingobernabilidad ante la incapacidad del Estado para detener la expansión y acción de la delincuencia.

#### 4.1 Seguridad privada

Las empresas prestadoras de seguridad privada se presentan como una respuesta legal a la "crisis de seguridad pública" que vive el país, ya que éstas se encuentran obligadas a coadyuvar con las autoridades y las instituciones policiales en casos de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la federación, del Distrito Federal, de los estados o municipios; además deben sujetarse al régimen de principios sistemáticos y coordinados, creados en la ley de la materia, para la organización y funcionamiento de las instituciones policiales.<sup>147</sup>

A raíz de la creciente ola de inseguridad que aqueja a la sociedad mexicana desde mediados de la década de los noventa y el evidente fracaso del Estado para garantizar la seguridad pública de los ciudadanos, varios sectores sociales han optado por contratar los servicios de empresas de seguridad privada, es decir se privatiza la función institucional de la policía,<sup>148</sup> generándose así un "sistema paralelo de justicia" constituido de manera oficial y reconocido por el Estado mexicano. En este sentido, llama la atención que México ocupe el tercer lugar a nivel mundial en la compra de quipo de seguridad para empresas privadas.

---

<sup>147</sup> *Estrategias y acciones del programa nacional de seguridad pública 1995-2000, Op. Cit., p. 23.*

<sup>148</sup> La autonomía con la que funciona la policía en México; la falta de control institucional sobre sus acciones y una conciencia extendida, no sólo entre la policía, de que el cumplimiento de la ley no es una obligación moral de todo ciudadano, ocasiona que los particulares contraten servicios policiales para fines propios y totalmente al margen de la función de procuración de justicia. Citado por Martínez Murguía, *Op. Cit.*, pp. 159-163.

Ésta es una de las principales razones que han permitido que las empresas de seguridad privada hayan aumentado de manera importante en los últimos años. Así, en el periodo comprendido entre 1998 y 1999 las empresas de seguridad privada habían crecido en un 40%, pero a fines de 1999 se calculaba que en México existían alrededor de 10,000 empresas de seguridad privada que prestan sus servicios a particulares, sin embargo no todas se encuentran debidamente registradas y controladas, inclusive no se tiene certeza de que los elementos de seguridad privada sean sometidos a programas de formación, capacitación y profesionalización policial que respondan en la prevención de la comisión de delitos.<sup>149</sup>

De acuerdo a cifras oficiales en diciembre de 2000 había 2 mil 984 compañías de seguridad privada registradas ante la Secretaría de Gobernación, con 153 mil 885 empleados. Estos servicios de seguridad privada y de protección, así como elementos auxiliares en la prevención delictiva por parte de particulares, se han convertido en un mercado laboral en constante crecimiento.<sup>150</sup> (Ver **Tabla 4.1 Fuerzas públicas del Estado mexicano**, se muestra el número de elementos que conforman las fuerzas policíacas del país).

Los datos ofrecidos por la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal expresan que en el Registro Nacional de Empresas de Seguridad Privada del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las empresas de seguridad privada hasta abril de 2002 se contabilizaban 3 mil 593 registros.<sup>151</sup> Se observa que estas empresas han crecido en función del incremento de la delincuencia, la percepción social sobre la inseguridad pública y la autonomía sin control institucional con que funciona la policía en nuestro país.

---

<sup>149</sup> La falta de control sobre las empresas particulares que proporcionan servicios de seguridad privada puede generar que el servicio que éstas ofrecen no sea confiable, que actúen de manera deficiente y de mala calidad policial, *Programa nacional de seguridad pública 2001-2006, Op. Cit.*, pp. 50-51.

<sup>150</sup> *Programa nacional de seguridad pública 1995-2000, Op. Cit.*, pp. 49.

<sup>151</sup> Teheran, Jorge, "Alistan una red para espiar y combatir la delincuencia", periódico *El Universal*, sección estados, 15 de abril de 2002, p. 26.

**Tabla 4.1**  
**Fuerzas públicas del Estado mexicano**

Corporaciones	Número de Efectivos
Policía Preventiva	400,000
Fuerzas de Policía Federal <sup>152</sup>	7,000
Policía Judicial Federal	7,000
Fuerzas de Policía Judicial Estatal	21,000
Total	435,000

*Fuente: Carpeta Informativa del SNSP, Secretaría de Gobernación, México, número 1, octubre 1997, pp.12-13.*

Los cuerpos de seguridad privada justifican su funcionalidad "por la imposibilidad razonable de las instituciones de seguridad pública de ejecutar acciones concretas que realicen-para todos y para cada uno y en todo momento- los fines de la seguridad pública de preservar la vida y la integridad de las personas y su patrimonio".<sup>153</sup> Bajo esta óptica los servicios privados de seguridad llenan el espacio no atendido por las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia. El hecho de que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGC-SNSP) reconozca y regule los servicios de seguridad privada en México, abre una realidad insoslayable de la necesidad de contar con estos servicios de seguridad particular.

<sup>152</sup> Incluye la Policía Federal de Caminos, Fiscal, Migratoria, Forestal y del Medio Ambiente.

<sup>153</sup> Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, IJ-UNAM, México, 2001, pp. 11-15.

La LGC-SNSP dispone expresamente que los particulares que presten servicios de seguridad, deberán obtener autorización previa de la Secretaría de Gobernación.<sup>154</sup> En caso de que las empresas de seguridad brinden servicios en varias entidades federativas, éstas se sujetarán a las leyes locales correspondientes. Si partimos de la definición que la Ley en referencia tiene de los servicios de seguridad privada, podemos afirmar que estos servicios tienen una función auxiliar de la seguridad pública y a los integrantes de las empresas relativas como coadyuvantes de la instituciones y autoridades de seguridad pública.

Pese que son órganos auxiliares que contribuyen a fortalecer la seguridad pública en el país, los servicios de seguridad privada tienen limitaciones precisas que se establecen en la LGC-SNSP: 1) están impedidos a ejercer funciones judiciales; 2) el prestador de servicios de seguridad privada no es una autoridad, ya que su actuación se rige por las normas aplicables a las instituciones de seguridad pública; 3) los servicios de las empresas de seguridad privada deben limitarse a proteger, vigilar, custodiar personas, valores y mercancías, seguridad intramuros, escoltas y de investigación.

Es una realidad latente que las empresas de seguridad privada están creciendo en nuestro país, e incluso muchas de ellas han escapado al control de la Secretaría de Gobernación, por esta razón el aumento de empresas de seguridad privada, representan no sólo un coadyuvante de la seguridad pública, sino también un problema para la seguridad pública de los ciudadanos, esto es lo paradójico de la justicia, "en la medida en que muchas de ellas no están reguladas. Existe una posibilidad seria de que algunas de éstas se dediquen a

---

<sup>154</sup> En diciembre de 2000, varios senadores de la República de los partidos del PRI, PAN, PRD y Convergencia por la Democracia presentaron una iniciativa denominada Ley General de Seguridad Pública, en la que se establece que la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal tendrá la función de regular a las empresas de seguridad privada, para mayores datos véase *Noveno foro nacional de participación ciudadana*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, Noviembre de 2001.

delinquir, en lugar de proteger a sus clientes. Existen casos de elementos de seguridad privada involucrados en delitos, que permiten suponer que este riesgo va a estar presente en los próximos años".<sup>155</sup>

Las empresas de seguridad privada han diversificado sus funciones y servicios en razón de la demanda de seguridad pública, por ello cuentan con programas antisequestro, caninos entrenados, sistemas de alarmas de monitoreo las 24 horas al día, circuitos cerrados de televisión, instalación de mayas electrónicas, revisión de equipajes y aeronaves, sistemas blindados, servicios de vigilancia en inmuebles, escoltas y traslados de valores, elaboración de planes de protección civil, tecnología para proteger redes informáticas, protección electrónica, medidas preventivas para evitar fraudes, desarrollo de tintas especiales, códigos de barra, entre otros servicios.

Pese que actúan como coadyuvantes de la seguridad pública las empresas de seguridad privada solo tienen autorizadas realizar tres de estas actividades, como son: traslado de valores, custodia de personas, e instalaciones de alarmas, las demás mencionadas con anterioridad no están contempladas en la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo cual la ley resulta insuficiente y muchas de las empresas de seguridad privada laboran al margen de la ley. Esta situación determina la necesidad de legislar en materia de seguridad pública para llenar las lagunas jurídicas que no han sido contempladas en las atribuciones y funciones de estas empresas.

De acuerdo a los datos proporcionados por el Presidente de la Asociación Internacional de Empresas de Seguridad Privada, Carlos Falcón Naranjo, en el Estado de México operan más de mil empresas de seguridad privada que carecen de permisos de la Secretaría de Gobernación, y que funcionan bajo la

---

<sup>155</sup> Reporte Chabat, Jorge y Bailey, John, *Op. Cit.*, pp. 52-53.



protección de comandantes o ex-jefes policíacos federales y estatales.<sup>156</sup> El hecho de que estas empresas no estén registradas genera que los trabajadores (cuerpos de policías) sean explotados, no tengan salarios adecuados y no reciban prestaciones ni capacitación adecuada para el desempeño de sus funciones. Factores elementales para adentrarse a las actividades de la propia delincuencia.

El riesgo de estas empresas que actúan al amparo de la necesidad ciudadana de gozar mejor seguridad pública y de representar un "sistema de justicia paralelo" institucional que pueden por un lado prevenir la comisión de delitos, pero por el otro pueden convertirse en empresas que se dediquen a delinquir. Así vemos a empresas que se dedican a vender sus servicios de seguridad, pero también a empresas que brindan inseguridad. Esta irregularidad, según la justificación oficial, obedece a que la ley señala que sólo podrán operar las empresas que cuenten con los registros, pero no da instrumentos jurídicos a la autoridad para sancionar a aquellas que no cuenten con registro. Ésta es una laguna jurídica que en un futuro no muy lejano tendrá que contemplarse en los ordenamientos jurídicos correspondientes.

---

<sup>156</sup> Cano, Alberto, "Seguridad privada rentable", periódico *El Universal*, sección estados, 2 de octubre de 2001, p. 15.

## 4.2 Medios de Comunicación: Televisión

El papel de los medios de comunicación es fundamental en la vida política de la sociedad, pues, no hay asunto político, económico, jurídico, social o artístico relevante que no pase por los medios de comunicación, no se busca excluir a los medios escritos o estaciones de radio,<sup>157</sup> pero, el medio que mayor margen de influencia tiene entre los mexicanos es la televisión, ya que alcanza a cubrir 95% del territorio nacional, convirtiéndola en el canal audiovisual privilegiado de transmisión por excelencia.<sup>158</sup> La televisión al igual que las empresas de seguridad privada son respuestas institucionales que el Estado reconoce ante el problema de la inseguridad pública, y que tiene gran impacto no sólo entre los televidentes sino también en las decisiones políticas que tomen las autoridades en materia.

La correlación televisión-sociedad, tiene un propósito en la esfera pública de nuestra cultura ciudadana; ser difusor y parte actora de los acontecimientos más notables en el país, lo que deviene en una responsabilidad sociopolítica que acentúa en muchos casos polémicos las tendencias de opinión entre los mexicanos. En este contexto, no hay democracia sin medios, y no hay democracia sin la participación de la sociedad. Los medios pueden ser una formidable palanca para la democracia, haciendo públicos los asuntos de interés

---

<sup>157</sup> De acuerdo a cifras del Instituto Federal Electoral, en el país se han detectado 1,332 estaciones de radio, 595 canales de televisión y 400 periódicos. Pareciera que las estaciones de radio tienen mayor alcance, pero no es así, ya que en su mayoría son locales, en cambio la televisión tiene alcance nacional. Para mayores datos consúltese Torres Márquez, Heidi, *Fundamental el papel de los medios de comunicación en la vida política*, revista *Gaceta-Acatlán*, México, número 28, junio-julio 2001, pp. 2-3.

<sup>158</sup> Confinada durante décadas a las páginas interiores de los diarios, aprisionada por la llamada sección policíaca o de nota roja, y casi ausente del cuadrante radiofónico y de la pantalla televisiva, la información y cobertura sobre la delincuencia en México comenzó a recolocarse a finales de la década de 1980 hasta lograr, varios sexenios después (en un giro sorprendente, revelador y preocupante), asaltar materialmente los encabezados de las primeras planas de la prensa y los principales espacios noticiosos y de opinión de la radio y la televisión. Ver Peñalosa, Pedro José y Garza Salinas, Mario, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, IIJ-UNAM, México, 2001, p. 55.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

social. Así la democratización de las imágenes por televisión significa influir en las decisiones que la sociedad tome sobre cierto tema o asunto que ocupa un espacio en la agenda nacional.

Desde hace 20 años, la televisión ha sabido cumplir dos funciones elementales: la social y la de informar, lo que le ha permitido ganar más territorio entre los demás medios, por ser un sistema abierto, sin embargo, en los últimos 10 años la televisión ha adquirido otra función: ser "policía televisiva", la cual consiste en construir agendas coyunturales de investigación periodística, que permitan coadyuvar a esclarecer la comisión de determinados delitos y los presuntos responsables que pudieran provenir de miembros de organizaciones criminales, políticos, sociales u artísticas. Es aquí donde la televisión juega un papel fundamental como "sistema paralelo de justicia".

Así, los problemas de inseguridad pública en México incrementan la participación de la televisión en asuntos que le competen a las autoridades encargadas de la seguridad pública y procuración de justicia mediante programas y reportajes especiales, así como cortes informativos que alertan y preocupan a la sociedad sobre la dinámica de la delincuencia convencional y la delincuencia organizada. La llamada "justicia de cámaras y micrófono"<sup>159</sup> en México se ha convertido en juez y tribunal por tecnología, con capacidad para inducir una decisión entre los televidentes sobre algún fallo penal o sentencia absolutoria de algún actor criminal.

La televisión mexicana se encuentra inmersa en una economía de mercado, que le permite incrementar sus ganancias, convirtiéndose en un gran negocio, esto la obliga a diseñar y construir programas que le permitan ganar mayor rating entre los televidentes.<sup>160</sup> Por ejemplo el escándalo del llamado clan Trevi-Andrade es considerado como el de más alto rating en América Latina. Las dos

---

<sup>159</sup> Jáquez, Antonio, *El caso Trevi-Andrade, desafío para Fox*, revista *Proceso*, México, número 1997, año 25, 9 de septiembre de 2001, pp. 11-17.

<sup>160</sup> Jáquez, Antonio, *Op. Cit.*, p. 12.

televisoras comerciales más importantes de México, Televisión Azteca (TV Azteca)<sup>161</sup> y Televisión Vía Satélite (Televisa),<sup>162</sup> se han convertido en las mejores agencias de investigación periodística; se han transformado en procuradores fiscales por cable sin atribuciones y funciones de impartición y procuración de justicia, pero si tienen el poder de la comunicación que les permite influenciar en los televidentes.

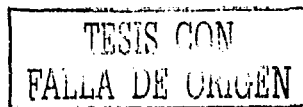
Incontables han sido las evidencias en donde la televisión mexicana se erige en "policía televisiva". La muerte del Cardenal de Guadalajara, Jesús Posadas Ocampo, el homicidio de Luis Donald Colosio, el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, el caso del mocha orejas, el caso de la paca, el caso de la Gloria Trevi, el asesinato de Francisco Stanley, por citar algunos casos que han generado mucha polémica y expectación sobre la problemática de la inseguridad pública. Es todos éstos la televisión ha tenido una participación importante en la búsqueda por esclarecer el móvil y la responsabilidad de los que cometieron el delito.

De 1994 a 2000, después de los asesinatos mencionados con anterioridad, en la televisión mexicana se introduce el tema de la inseguridad con mayor frecuencia e intensidad en el discurso informativo. A partir de estos sucesos se diseña una serie de resemanizaciones del acontecimiento construido por las televisoras mexicanas, dándole una serie de lecturas de interpretaciones que los televidentes le dan a lo que ven y oyen, así la televisión conforma un discurso guiado por su postura oficial y difunde cortes informativos con material de

---

<sup>161</sup> TV Azteca. El 18 de julio de 1993 el Grupo Radio Televisora del Centro de Ricardo Salinas Pliego, resultó ganador del paquete de medios que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari había puesto en venta. Este paquete incluía dos redes nacionales de televisión (Canal 7 y canal 13, la cadena de cines COTSA, los estudios América y el periódico El Nacional) por un monto de 641 millones de dólares.

<sup>162</sup> Televisa se crea formalmente el 8 de enero de 1973. Era todo un emporio: 80 estaciones, 4 redes, 2 complejos de estudios, una planta laboral de 2,350 personas y una nómina mensual que incluía a más de 5,000 actores y músicos.



recolección reciente, con la finalidad de ofrecerle al televidente imágenes sobre el problema de la inseguridad pública en México.<sup>163</sup>

Por ejemplo citemos el caso Stanley, asesinado el 7 de junio de 1999 en el restaurante el Charco de las Ranas a la altura del anillo periférico. Este asesinato fue ampliamente difundido por las dos televisoras más importantes del país: TV Azteca y Televisa. La intensidad de las transmisiones televisivas se tradujeron en una secuencia de imágenes y discursos informativos que ventilaban sentencias y conclusiones como las de el periodista Raúl Sánchez Carrillo "la inseguridad pública que se vive en la Capital a costado la vida de nuestro compañero", o el reportero Mariano Riva Palacio de TV Azteca, quien desde el lugar del asesinato expresó "muy malas noticias, muy desagradables debido a la profunda inseguridad de la ciudad de México".

Posteriormente Javier Alatorre en su noticiero nocturno exigía justicia a los encargados de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, subrayando el mismo elemento del discurso "queremos saber, quiénes son los asesinos de Paco Stanley, quiénes son los asesinos de mexicanos. Quiénes son los delincuentes que han atrapado nuestra ciudad, que nos mantienen como rehenes".<sup>164</sup> Este clima de ingobernabilidad impulsado por la televisora evidencia el impacto sociopolítico que generó en la sociedad mexicana, al grado que muchos sectores sociales atendieron la convocatoria de TV Azteca para encontrar a los presuntos responsables.

---

<sup>163</sup> Para lograrlo la televisión mexicana construye a través de un discurso informativo una realidad estructural sobre aquellos acontecimientos que impactan a la sociedad en general. De acuerdo al epistemólogo francés Jean-Blaise Grize. El sólo hecho de emplear el término de la inseguridad en un discurso es despertar un significado que se encuentra más allá de una noción de diccionario, ya que al mencionar la palabra representa una carga emotiva provocada por vivencias, relatos cercanos o discursos mediáticos. Ver Villamil, Jenaro, *El poder del ratín, de la sociedad política a la sociedad mediática*, Plaza y Janes, México, 2001, pp. 143-146.

<sup>164</sup> Fernández Cristlieb, Fatima, *La responsabilidad de los medios de comunicación*, Piados, México, 2002, pp. 25-35.

En este contexto, TV Azteca decidió asumir como oficial la postura de culpar a las autoridades de la inseguridad pública y de pedir su renuncia si no esclarecían el crimen. En este sentido la televisión mexicana se convierte en un "sistema paralelo de justicia" de tipo electrónico que por medio de sus discursos informativos pretende presionar a las autoridades correspondientes y a la población en general para que se haga justicia. Este linchamiento por televisión es producto de la falta de legitimidad y credibilidad hacia las instituciones de seguridad pública, quienes son rebasados por la delincuencia, y no cumplen con su función de prevenir la comisión del delito.

Aún cuando la televisión mexicana aborde en sus cortes informativos o en sus reportajes especiales temas como el desempleo, la crisis económica, la prostitución, la drogadicción, el alcoholismo, el tabaquismo, la crisis de la democracia representativa, en fin una multitud de temas coyunturales que ocupan parte de la agenda nacional, el tema de la inseguridad pública es el que más impacta a los mexicanos, por una llana justificación, es el problema que más perciben. De esta manera la televisión en tiempos de crisis se convierte en un aparato de poder político que influye en la gobernabilidad del país.<sup>165</sup>

El despliegue publicitario de las dos televisoras privadas erigidas en jueces de la violencia en los asesinatos políticos que han cimbrado al sistema político mexicano. Aún cuando no es objeto de estudio el poder del rating de las dos principales televisoras privadas de México, los asesinatos, sobre todo de personas ampliamente conocidas y que gozan de un determinado prestigio, impactan mucho a la sociedad; por esta razón las televisoras construyen y le brindan demasiado tiempo aire a espacios noticiosos y reportajes especiales sobre los atentados y el desarrollo de las investigaciones hechas por la instituciones de seguridad pública, desde la óptica del sensacionalismo y

---

<sup>165</sup> Mattelart Armand y Michéle, *Los medios de comunicación en tiempos de crisis*, Siglo XXI, México, 1998, pp. 70-73.

amarillismo, con la finalidad de ganar televidentes. Ésta lucha por el poder del rating eleva el poder económico de la televisión mexicana.<sup>166</sup>

En suma, los medios electrónicos de comunicación, en particular la televisión se ha encargado de crear y atizar el espíritu de linchamiento contra el gobierno y sus instituciones. La televisión se ha convertido en el origen y epicentro del amarillismo, no sólo por sus programas, sino también por sus noticias que subrayan delitos de violencia. La población es fácil de convencer; los ciudadanos les creen a los medios porque la cultura autoritaria ha impedido un pensamiento crítico. Estos fenómenos mediáticos que hemos vivido con los linchamientos virtuales son capaces de influir en la sociedad mexicana para deslegitimar al servidor público y a las instituciones del Estado. Inclusive los efectos pueden orientarse hacia la renuncia del servidor público encargado de una institución. La televisión como "sistema paralelo de justicia" representa un factor de inestabilidad política que afecta no sólo la convivencia social, sino también al Estado.

---

<sup>166</sup> Villamil, Jenaro, *Op. Cit.*, pp. 124-135.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 4.3 Paramilitares

La experiencia de América Latina en la formación de grupos paramilitares en áreas rurales por parte de las fuerzas armadas gubernamentales han tenido resultados negativos, sobre todo en aquellos países que sufren agudos conflictos políticos y sociales, como son los casos de Guatemala, El Salvador y Colombia, que en lugar de contribuir a salvaguardar sus respectivos sistemas de seguridad pública, ellos, los paramilitares al margen de la ley actúan como factor de desestabilización política y social.

Las fuerzas paramilitares están organizadas para proporcionar autodefensa popular, operan en sus lugares de origen, tal como lo define la Doctrina Fort Bragg y la Doctrina del Ejército Mexicano, "estos grupos pueden ser de tiempo completo o de tiempo parcial dependiendo de la situación de seguridad. Hacen frente a la delincuencia con técnicas de infantería básica y policiales, son capaces de asumir la defensa de sus comunidades".<sup>167</sup> Los grupos paramilitares son aquellos que cuentan con organización, equipo y entrenamiento militar, a los que el Estado delega el cumplimiento de misiones que las fuerzas armadas regulares no pueden llevar a cabo en materia de seguridad comunitaria.

En nuestro país la conformación de civiles en grupos paramilitares en zonas rurales y marginadas en algunos estados del país coinciden con dos patrones comunes, aunque con diferente finalidad: 1) garantizar la seguridad de los integrantes de las comunidades [paramilitares de carácter legal]; y 2) proteger los intereses económicos y políticos de cierto sector poderoso de la sociedad [paramilitares de carácter ilegal] los primeros, actúan con entrenamiento y disciplina militar dentro de lo establecido en la Ley Orgánica de la Secretaría de

---

<sup>167</sup> "Los paramilitares son poco entrenados y carecen de buenas armas, reciben bajos salarios, pero sustituyen de manera económica a las tropas del ejército en áreas marginadas y distantes", para mayores datos consultar la página electrónica <http://www.cuestiones.ws>



la Defensa Nacional;<sup>168</sup> y los segundos, son grupos contratados por caciques regionales para salvaguardar sus tierras y bienes, es decir dan seguridad a particulares. Estos tipos de paramilitares operan porque la "crisis de seguridad pública" les ha cedido espacio para que ejecuten sus métodos de justicia paralela a la del Estado, y que en el periodo 1994-2000 tuvieron un incremento substancial.

El Estado de San Luis Potosí es un prototipo de cómo los grupos paramilitares son capacitados por el ejército mexicano, de carácter institucional, es decir funcionan como fuerza auxiliar del ejército, formados por ejidatarios que buscan mantener la seguridad y el orden público en las comunidades del campo. En esta entidad se ubican cinco grupos paramilitares, reconocidos de manera oficial, distribuidos en las zonas de Matehuala, Río Verde, Ciudad Valles, Tamazunchale y la ciudad de San Luis Potosí.<sup>169</sup> Estos grupos de seguridad intimidan la comisión de delitos en sus comunidades, por lo que sus acciones de justicia son paralelas a las del ejército.<sup>170</sup> La función esencial de los cuerpos de "parapolicias" o paramilitares es el de autodefender sus ejidos, proporcionar información a las autoridades militares sobre la situación de la delincuencia y de servir de guía a las unidades militares para detectar zonas problemáticas e inseguras.

En los estados de Chiapas y Guerrero, encontramos la desviación de la función original de los grupos paramilitares, de carácter violento y delincencial, por ejemplo el Centro Fray Bartolomé de las Casas asevera que en territorio

---

<sup>168</sup> Para mayores referencias consúltese el artículo 53 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos: <http://www.sedena.gob.mx>

<sup>169</sup> Escobedo, Heliodoro, *Los paramilitares del ejército mexicano*, Revista *Milenio*, México, número 203, 6 de agosto de 2001, pp. 29-34.

<sup>170</sup> Los grupos rurales paramilitares tienen sus orígenes en la época de la colonia y surgieron en los primeros años del México independiente, cuando era necesario que un grupo armado se hiciera cargo de las zonas más distantes de las capitales de los estados, donde era evidente la operatividad de la delincuencia. Con Lázaro Cárdenas en la Presidencia de la República se institucionalizó la integración de éstos grupos. Entrevista al General Luis Garfías Magaña, para mayores datos consúltese la página electrónica del diario Milenio: <http://www.milenio.com.mx>

chiapaneco, "los grupos paramilitares son responsables del asesinato de 122 personas, la desaparición de otras 21 y el desplazamiento forzoso de 21 mil personas, entre 1995 y 2000. Dichos grupos han actuado con total impunidad, al grado de que no se les reconoce de manera oficial su existencia, y por lo consiguiente, el índice de criminalidad en las zonas chiapanecas se ha agravado".<sup>171</sup> Este tipo de paramilitares no defiende la seguridad de las comunidades ni de los ejidatarios del campo, sino que protegen los intereses de los terratenientes locales, quienes han tenido el poder político y económico para crear sus propios sistemas de justicia al margen del Estado de derecho.

Pese que han creado sus sistemas de seguridad, y que son los principales promotores de la violencia en las zonas rurales e indígenas del país, los caciques se convierten en factores de inestabilidad política regional que tiene gran impacto nacional. Consideramos que los cuerpos paramilitares que forma el ejército mexicano son de corte institucional, y cuyas funciones y atribuciones se encuentran impregnadas por la disciplina militar, mientras que los grupos paramilitares que son impulsados por terratenientes locales son violentos y orientados a delinquir.

Según Onécimo Hidalgo, investigador del Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), "en el período de 1994-1998 surgieron en Chiapas 27 grupos paramilitares que cometieron asesinatos, secuestros, torturas, robos, saqueos y amenazas, entre los principales delitos. Hasta ese año, esos grupos tenían influencia en al menos 37 municipios de Chiapas",<sup>172</sup> es decir 33% del total de los municipios de la entidad. Algunos de ellos con filiación partidista como es el caso de los grupos paramilitares de Chenalhó, zona en donde se han identificado dos grupos: "Primera Fuerza" y "Mascaras Rojas", que opera principalmente en las comunidades de Yabteclum, Los Chorros y Puebla de ese municipio. A éste

---

<sup>171</sup> Campa, Homero, *Los paramilitares en Chiapas, impunes*, revista *Proceso*, México, número 1294, año 25, 19 de agosto de 2001, pp. 38-42.

<sup>172</sup> Consúltense la página electrónica de CIEPAC: <http://www.ciepac.org.mx>

grupo se le atribuye la matanza de Acteal, en 1997, en la que fueron asesinadas 45 personas. (Ver Tabla 4.2 Grupos paramilitares en Chiapas, en donde se muestran los grupos armados chiapanecos detectados con su respectivo radio de operación).

Tabla 4.2  
Grupos paramilitares en Chiapas

Grupo	Área de Operación
Chichulines	Chilón y Bachajón
Mascara Roja	Chenalhó
Movimiento Indígena Revolucionario Antizapatista (MIRA)	Región Cañada
Primera Fuerza	Chenalhó
Los Aguilares	Diversas Zonas
Tomás Munzer	Ocosingo
Los Tomates	Bochil
Los Quintos	Venustiano Carranza
Los Mecos	Penthalhó
Tzaes	Penthalhó
Shiles	Penthalhó
Botes	Penthalhó
OCEZ	Venustiano Carranza
Paz y Justicia	Tila, Sabanilla y Tumbalá
Fuerzas Armadas del Pueblo	Venustiano Carranza
Degolladores	Región Los Altos

Fuente: Padilla, Mauricio, *En Chiapas, poco se habla ya del EZLN*, Revista *Vértigo*, México, número 14, año 1, 24 de junio de 2001, pp. 26-27.

De acuerdo a informes oficiales, la Unidad Especializada para la Atención de los Delitos Cometidos por Probables Grupos Civiles Armados de la Procuraduría General de la República, rechaza la existencia de los grupos paramilitares en la entidad, sin embargo, las constantes y numerosas denuncias de varias

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

comunidades chiapanecas demuestran la existencia de esos grupos como bandas delictivas o como organizaciones que se enfrentan entre sí. La operatividad de estos grupos armados bajo el manto de sus propios sistema de justicia violentan la vida civil e institucional.

En el Estado de Guerrero, los grupos paramilitares tienen sus antecedentes en los años setenta, con la finalidad de socavar a la guerrilla comandada por Lucio Cabañas y su partido de los pobres y marginados.<sup>173</sup> A estos grupos se les responsabiliza de desapariciones, asesinatos, torturas y secuestros, como la de Gilberto Romero Vázquez, integrante de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS), y del profesor Gregorio Alvarado López, en pleno zócalo de Chilpancingo, ambos casos en 1995, con tintes políticos.<sup>174</sup>

Los grupos paramilitares en México, sobre todo aquellos que son apoyados por caciques regionales, cuentan con cárceles clandestinas, vehículos y armamento, así como credenciales de diversas dependencias federales, estatales y del ejército. Muchos paramilitares se han convertido en delincuentes, debido a que contaban con armamento y con la anuencia de alcaldes, comandantes militares, judiciales federales y estatales. La OCSS en la entidad guerrerense, admite que en los municipios de Coyuca de Benítez, Atoyac, Tecpan y Petatlán actúan grupos paramilitares a los que se les adjudica los asesinatos de al menos 40 integrantes de dicha agrupación. La Organización Campesina Ecológica de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán, también han sido víctimas de los paramilitares que comanda Saturnino Nino Bautista, uno de los que mantiene el control en los aserraderos de la zona".<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> "Históricamente, el paramilitarismo ha sido una fase de la contrainsurgencia, que se aplica cuando el poder de las fuerzas armadas no es suficiente para aniquilar a los grupos de insurgentes, o cuando el desprestigio militar obliga a la creación de un brazo paramilitar ligado clandestinamente a la institución castrense", para mayores datos consúltese la página electrónica: <http://www.memoria.com.mx>

<sup>174</sup> Actualmente en el Estado de Guerrero operan alrededor de 14 grupos paramilitares. Véase Adorno Jiménez, Raúl, *Grupos armados en México*, revista *La Crisis*, México, número 292, 18 al 24 de agosto de 2001, pp. 30-31.

<sup>175</sup> Escobedo, Heliodoro, *Op. Cit.*, pp. 28-36.

En suma, los grupos paramilitares en nuestro país, como "sistema paralelo de justicia" legal e ilegal, irrumpe en el contexto de la "crisis de seguridad pública" como auxiliares de la seguridad pública colectiva y particular, en el primer caso con disciplina militar y civilidad institucional, y en el segundo caso actúan con extrema violencia que cimbra la vida institucional y judicial del país. Creemos que los paramilitares han tenido la capacidad de delimitar sus radios de acción y conflagración, y que han podido salvaguardar los intereses de sus comunidades, y de los terratenientes. Sin embargo se corre el riesgo de que los grupos paramilitares se salgan de control institucional, y se conviertan en grupos de criminales que actúen a su libre albedrío, sin más jefe que el llamado a la violencia y el crimen.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4.4 Narcotráfico

El enfoque y la perspectiva del narcotráfico en América Latina, en las dos últimas décadas, ha estado condicionado a factores de tipo económico, social, cultural-ideológico, político, jurídico, tanto en el ámbito nacional como en el ámbito internacional, y por sus entrelazamientos e interacciones ha propiciado que este fenómeno sea complejo y multidimensional. El narcotráfico se presenta a la vez como una economía criminal, como una narcosociedad y una narcocultura, y como una esfera política propia que influye y pesa cada vez más sobre la sociedad y sobre el Estado, amenazando con someter, absorber y eventualmente desplazar a la una y a la otra.<sup>176</sup>

En este contexto, los narcotraficantes se valen de metas criminales como: la hipervaloración de la agresividad, la violencia y el ejercicio de la justicia privada, con el firme propósito de expandir, consolidar y proteger el imperio de las drogas. Este sistema de justicia privada paralela a la justicia del Estado se expresa entre los narcotraficantes mediante los llamados "*ajustes de cuentas o ejecuciones*", sistema justiciero que es aceptado en la cultura de la violencia y la delincuencia en México.

Este patrón justiciero propio de la cultura del narcotráfico obedece al origen de la organización criminal como sociedad secreta y a su latente supervivencia, la cual depende de códigos de conductas especialmente severos y brutales, cuya agresión implica invariablemente la lesión física o el homicidio.<sup>177</sup> El narcotráfico echa mano de la estrategia del engaño para reclutar agentes a fin de que se dediquen al comercio de drogas y distribuir ("lavar") sus rendimientos económicos, además de hacer uso de la más desenfrenada (y a veces refinada)

---

<sup>176</sup> Álvarez Gómez, Ana Josefina et al., *Tráfico y consumo de drogas, una visión alternativa*, UNAM, México, 1991, pp.14-16.

<sup>177</sup> Santino, Humberto y La Fiura, Giovanni, *Detrás de la droga*, Homo Sapiens, México, 1993, p.163.



violencia para intimidar y amenazar a sus opositores o perseguidores, o "sancionar" a quienes pretenden abandonar sus filas o favorecer las investigaciones administrativas o judiciales.<sup>178</sup> Esta cultura de la violencia del narcotráfico ha permitido generar entre los miembros integrantes de una organización criminal sus propios sistemas de justicia que a la postre se han convertido en un factor que afecta la estabilidad del sistema político mexicano.

En México, a partir de la muerte del Cardenal Posadas Ocampo, acribillado en 1993 a plena luz del día en el aeropuerto de la ciudad de Guadalajara, Jalisco, se comenzó a vivir una serie de episodios violentos relacionados con el narcotráfico.<sup>179</sup> Fundamentalmente aquellas ejecuciones que las autoridades de seguridad han llamado de manera cotidiana "ajuste de cuentas entre narcos". De 1994 a 2000, el narcotráfico en nuestro país, tuvo una fuerte presencia que se caracterizó por enfrentamientos directos entre los principales cárteles de México; la guerra de territorios; el incremento de asesinatos entre miembros de la organización y de aquellas personas que representan un obstáculo para sus actividades; las alianzas entre los capos más buscados por las instituciones de seguridad del Estado y el empleo de estrategias empresariales.

Los cárteles mexicanos comenzaron a configurar y consolidar su estructura organizativa a partir de cuatro elementos fundamentales, solo equiparables a los grandes consorcios empresariales y financieros internacionales: área operativa, área de lavado de dinero, área de tráfico de influencias y área de seguridad interna y externa.<sup>180</sup> Para los cárteles, la seguridad interna y el tráfico de influencias representan las áreas primordiales que permiten que sus organizaciones criminales cuenten con protección en el mercado de las drogas. (Ver **Tabla 4.2 Los principales jefes de los cárteles mexicanos 1994-2000**, se

---

10. <sup>178</sup> García Ramírez, Sergio, *Delincuencia organizada*, Porrúa, México, 1997. p.

<sup>179</sup> Loret de Mola, Carlos, *El negocio*, Grigalbo, México, 2001, pp. 122-123.

<sup>180</sup> Ibarrola, Javier, *Op. Cit.*, pp. 18-19.

muestra el riesgo de peligrosidad, sus áreas de dominio y los líderes de cada cártel).

**Tabla 4.3**  
**Los principales jefes de los cárteles mexicanos 1994-2000**

Cártel	Nivel de Peligrosidad	Presencia	Líder (es)
Tijuana	Alto	Chihuahua, Baja California, Durango, Sinaloa, Sonora y Quintana Roo.	Hermanos Arellano Félix. <sup>181</sup>
Juárez	Alto	Coahuila, Durango, Michoacán, Jalisco, Colima, Nayarit, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Chiapas, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Puebla y el Distrito Federal.	Amado Carillo Fuentes(a) "el señor de los cielos". <sup>182</sup>
Golfo	Alto	Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Distrito Federal, Coahuila, Durango, Yucatán, Campeche y Quintana Roo.	Juan García Abrego. <sup>183</sup>
Sinaloa	Alto	Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Colima, Zacatecas y Baja California.	Joaquín (a) el "Chapo Guzmán" y Héctor Luis (a) el "Güero Palma". <sup>184</sup>
Los Texas	Alto	Tamaulipas (ciudades de Reynosa, Tamaulipas y Nuevo Laredo).	Arturo Martínez Martínez (a) "el Texas". <sup>185</sup>
Los Amescua	Bajo	Guadalajara, Colima y en la frontera con Estados Unidos.	Los hermanos Amescua. <sup>186</sup>

Fuente: Boyer, Jean-Francois, *La guerra pérdida contra las drogas*, Grijalbo, México, 2001, pp. 89-105.

<sup>181</sup> Francisco Rafael fue detenido en la ciudad de Tijuana, Baja California en 1993. Mientras que Benjamín fue detenido en la ciudad de Puebla en el 2002, y en el mismo año Ramón fue asesinado en Mazatlán, Sinaloa. Eduardo quedo en la dirección de la organización.

<sup>182</sup> Falleció el 4 de julio de 1997 por una operación quirúrgica, al aparecer la muerte de Carrillo fue organizado dentro de su propia organización. Las células de esta banda criminal actuaban de manera independiente, por lo que a la muerte del "señor de los cielos" el cartel no se derrumbó, e incluso este cártel es considerado como la organización criminal más poderosa de América Latina que ha invertido en muchas partes del mundo como: Liechtenstein, Argentina, Chile y Estados Unidos. La figura de federación que adquirieron después de la muerte de Amado Carillo les permitió continuar con la organización.

<sup>183</sup> Fue detenido en enero 1996 en la ciudad de Monterrey y extraditado a Estados Unidos. La dirección de esta organización la tomo su lugarteniente, Osiel Cárdenas Guillén, quien es más violento y audaz que García Abrego.

<sup>184</sup> El Chapo Guzmán fue detenido en 1993, en una confusa operación, luego del atentado contra el Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo. En 2001 se fugó de la penal de máxima seguridad Puente Grande, Jalisco.

<sup>185</sup> Controlaba el monopolio de la violencia en los centros de reclusión de Nuevo Laredo, Tamaulipas, y en Puente Grande, Jalisco. Fue detenido a raíz del asesinato del Comandante de la Policía Judicial Federal de Nuevo Laredo, Luis del Moral Zamudio en 1994.

<sup>186</sup> En el caso de Jesús y Luis fueron detenidos en 1998, acusados de diferentes delitos vinculados al tráfico de drogas. En el caso de Adán fue detenido en 1999 por el delito de lavado de dinero, sin embargo un juez local de Guadalajara, lo absolvió y fue liberado.



Los cárteles mexicanos diseñan e instrumentan su propio sistema de justicia al margen del Estado de derecho, con la finalidad de sostener el imperio que han creado a la sombra del narcotráfico, lo que implica que existen zonas donde la seguridad pública no es latente, y donde predomina la ley del narco "plata o plomo", como el caso del cártel de Juárez y el cártel de Sinaloa que mantienen un férreo control en la llamada zona "triángulo de oro" que comprende la región serrana de Sinaloa, Chihuahua y Durango, lugar donde las fuerzas de seguridad no suelen penetrar, y que incluso, como dice el periodista Jorge Fernández Méndez, puede verse en forma consecutiva los sembradíos de marihuana y amapola.<sup>187</sup>

Las venganzas entre miembros de algún cartel o con funcionarios, policías y judiciales vinculados al narcotráfico suelen ser por filtraciones de información, traición a la organización, delatación de operativos de embarque y desembarque de droga o por la detención de algún capo. Estas acciones van acompañadas con el paso del tiempo de rencores que se traducen en una sentencia de muerte anunciada. Veamos algunos casos donde la justicia del narcotráfico es una realidad violenta.

El 27 de enero de 1999 es asesinado el ex director de seguridad pública de la ciudad de Navolato, Sinaloa, Jorge Aguirre Meza, de acuerdo con las investigaciones, el comandante Aguirre fue emboscado por pistoleros a sueldo cuando descendía de su vehículo frente a su domicilio en el centro de la ciudad: el móvil del homicidio del ex jefe de la policía municipal, según la Procuraduría General de Justicia del Estado, se derivó de una venganza, ya que éste en noviembre de 1998 detuvo a Víctor Manuel Contreras Espinoza (a) "la tamalera", líder de un grupo de narcotraficantes en Sinaloa.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> Fernández Méndez, Jorge, *El otro poder, las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México*, Nuevo Siglo Aguilar, México, p. 146.

<sup>188</sup> Cabrera Martínez, Javier, "Narcos, los asesinos de expolicías", periódico *El Universal*, sección estados, 5 de marzo de 2000, p. 17

En abril de 2000 fue asesinado el comandante de la Policía Ministerial de Sinaloa, Alfredo Román García,<sup>189</sup> acribillado de 20 balazos con rifles AK-47; la razón, investigaba a uno de los lugartenientes de los hermanos Arellano Félix, Ismael Herrera "El Mayel". En este caso la ejecución fue producto de las líneas de investigación que había abierto el comandante Román García sobre el grupo de narcotraficantes que encabezaba "El Mayel", con la finalidad de detenerlo.

El 25 de enero de 2000, fue asesinado el empresario Ricardo Alberto León Domínguez, quien recibió 20 balazos en distintas partes del cuerpo, cuando salía de su negocio "Refacciones y Máquinas de Construcción del Norte", situado por el Boulevard Oscar Flores, al sur de Ciudad Juárez. Las autoridades consideran que el ataque contra el empresario es porque él fue quien rentó la maquinaria que utilizó la PGR en las excavaciones para buscar cadáveres en las llamadas narcofosas.<sup>190</sup>

Esta forma de hacer justicia de los narcotraficantes, dice el ex Procurador General de la República, Sergio García Ramírez se presenta porque "se han dado cuenta que pueden controlar la voluntad de las autoridades, que es el mejor control para construir un poder paralelo y eventualmente asumir el poder." Crear un poder paralelo al Estado significa construir su propio sistema político, económico, seguridad, social, etc., fuera del Estado de derecho, compitiendo en el plano de la pura ilegalidad sobre el control de la sociedad, la política y la economía de la región.<sup>191</sup>

En enero de 2000 el embajador de Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow, advirtió que en la frontera norte de nuestro país los poderosos cárteles

---

<sup>189</sup> Se desempeñó como elemento de seguridad del extinto ex Subprocurador General de la República, Mario Ruiz Massieu, y ocupó varios cargos en dicha corporación en los estados de Chiapas, Oaxaca y Sinaloa, posteriormente causó alta como Jefe de Investigaciones en esta entidad el 8 de julio de 1999.

<sup>190</sup> Cano, Luis Carlos, "Incontrolable la ola delictiva en Ciudad Juárez", periódico *El Universal*, sección estados, 3 de julio de 2000, p. 17.

<sup>191</sup> Fernández Menéndez, Jorge, *Op. Cit.*, p. 174.

mexicanos de las drogas libran "varias guerras" que han ocasionado cientos de muertes, principalmente en Ciudad Juárez y Tijuana. Se trata de una lucha en la que los "comandantes" de las organizaciones del narcotráfico buscan ampliar sus terrenos de acción, predominantemente de los cárteles encabezados por los hermanos Arellano Félix y del desaparecido Amado Carrillo Fuentes, quienes mantienen una lucha sin cuartel por el control de los mercados de los estupefacientes.<sup>192</sup>

A partir de 1994, los narcotraficantes mexicanos se hicieron más poderosos, ampliaron sus redes de influencia política y desarrollaron nuevas estrategias de producción y distribución, con la finalidad de expandir sus zonas de dominio y control. Los principales cárteles inician una guerra de expansión, para lograrlo instrumentaron ejecuciones encaminadas a destruir o desmembrar las organizaciones internas. La guerra contra el narco puede elevar las utilidades de los carteles que ya operan en el territorio, pues logran que aumenten los costos para quien desee fundar uno nuevo; al restringirse la entrada al mercado de la droga crecen las ganancias para los que están adentro.<sup>193</sup>

En suma, la guerra entre los cárteles mexicanos ha sido la guerra más violenta que ha cimbrado el sistema de justicia de nuestro país. Esta guerra sin cuartel es la que mayor terror e incertidumbre genera entre la sociedad mexicana y que incluso ésta misma percibe que la guerra contra el narcotráfico es una guerra pérdida. Estos crímenes son los que menos se aclaran y los culpables no son encontrados; pareciera que el sistema de justicia del narcotráfico es inviolable, e incluso este sistema es costumbre operativa dentro del sistema legal de justicia, ya que sólo con la expresión fue un "ajuste de cuentas", inmediatamente remite a la forma de hacer justicia del narcotráfico.

---

<sup>192</sup> Ruiz, José Luis, "Guerra entre cárteles en la frontera: EU", periódico *El Universal*, primera sección, 26 de enero de 2000, p. 1.

<sup>193</sup> Loret de Mola, Carlos, *Op. Cit.*, p. 25.

## Capítulo 5

### Inseguridad pública, ingobernabilidad y democracia en México

".....Para nadie es desconocido que en nuestro país las instituciones encargadas de la seguridad pública se encuentran en franco deterioro. Lo anterior ha provocado reacciones violentas de la sociedad que ponen en entredicho al Estado de derecho, a las instituciones públicas, y sobre todo a las personas encargadas de aplicar las leyes....."

(Rodríguez Guillén, Raúl, *los linchamientos en México, crisis de autoridad y violencia social*, revista *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, México, número 111, año 18, enero-febrero 2002.)

Los problemas estructurales de gobernabilidad se producen cuando se cuestiona la autoridad o la legitimidad de un gobierno, y cuando se dificulta construir o fortalecer un orden político que concebimos como un orden democrático a la vez legítimo y eficaz. Sin entrar en mayores detalles, podríamos decir que este viejo problema es abordado hoy bajo una fórmula compleja pero llamativamente imprecisa: la de la ecuación que combina *gobernabilidad y democracia*.

La ingobernabilidad y la inseguridad pública son dos conceptos que van implícitos en la democracia, y que por supuesto cuando se combinan adviene un proceso de inestabilidad en las instituciones políticas del Estado, sobre todo en aquellas instituciones que se encargan de la seguridad pública y de la procuración de justicia. La delincuencia convencional y la delincuencia organizada, son organizaciones criminales capaces de convulsionar el sistema de justicia de México.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En este capítulo intentaremos examinar que los procesos de deslegitimación del sistema político mexicano obedecen, en parte, a los problemas de inseguridad pública e ingobernabilidad democrática, debilidades que el Estado presenta, y ante la evidente incapacidad del aparato estatal se observa a una sociedad civil crítica, decidida a convertirse en un actor activo que evalúa las acciones del gobierno en materia de seguridad pública.

## 5.1 Inseguridad pública e ingobernabilidad

Las preocupaciones relacionadas por los problemas de ingobernabilidad comenzaron a ingresar en la agenda de los políticos y estudiosos de los países centrales desde mediados de los años setenta, junto con la crisis de las economías desarrolladas, la cada vez mayor diferenciación de las sociedades complejas, el surgimiento de nuevos movimientos e identidades sociales y la parábola declinante del "Estado de bienestar".<sup>194</sup>

En América Latina, por su parte, la discusión sobre el tema estuvo enmarcada por tres procesos que comenzaron a desarrollarse durante las décadas de los setenta, ochenta y noventa, mediante el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica; el agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la reforma del Estado, así como la transición y consolidación de las democracias latinoamericanas.<sup>195</sup> En tal contexto, el debate latinoamericano fue animado por problemas coyunturales que conflagraron sus sistemas políticos, por ejemplo el autgolpe del Presidente

---

<sup>194</sup> El manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales dentro de los poderes republicanos, la irrupción de la violencia (ya sea de carácter social, organizada con base en estructurados movimientos rebeldes, o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), la erosión de la legitimidad democrática; todos éstos han sido factores típicos que ocasionan situaciones de "ingobernabilidad". Véase el libro de Rabos, Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, España, pp. 13-25.

<sup>195</sup> Inquietud que retoma Torres, Juan Ángel, *Más allá de la transición*, Ediciones Delfos, México, 2001, pp. 42-46.

Fujimori de 1992 y el tenso clima de violencia política e inseguridad vivido en México a partir de 1994.

Definir el concepto de gobernabilidad o su contraparte, ingobernabilidad, es atender una serie multidimensional de acepciones, sobre todo, si tratamos de examinar los problemas de gobernabilidad desde la perspectiva particular de los regímenes democráticos que se refieren a la necesidad de esclarecer las complejas relaciones entre el ejercicio del gobierno democrático y el logro adecuado de niveles de gobernabilidad, así se aprecia que los elementos de eficacia, legitimidad y estabilidad en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad.<sup>196</sup> (Ver **Tabla 5.1 Niveles analíticos de la legitimidad**, se muestran los distintos niveles en que la legitimidad se fundamenta en el ejercicio de la autoridad y en la aceptación política de las medidas de gobierno).

**Tabla 5.1**  
**Niveles analíticos de la legitimidad**

Tipo de Evaluación	Impacto	Tipo de Problema
Juicios de legitimidad o ilegitimidad	Se critica la autoridad del poder político	Estructurales de gobernabilidad
Juicios de aceptación política o no aceptación	Acciones gubernamentales	Coyunturales de gobernabilidad

*Fuente:* Camou, Antonio, *La múltiple (in) gobernabilidad, elementos para un análisis conceptual*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 4, volumen 62, octubre-diciembre de 2000, pp.159-162.

Del cuadro podemos considerar que cuando el problema de la gobernabilidad es de carácter estructural nos encontramos ante una evidente

<sup>196</sup> "Se entenderá que la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones". Véase Flisfisch, Ángel, *Gobernabilidad y consolidación democrática*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 3, volumen, 45, julio-septiembre de 1989, pp. 13-15. Esta misma perspectiva comparte Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, 1995, pp. 10.

crisis de gobernabilidad, y cuando el problema de la gobernabilidad es de carácter coyuntural puede desembocar en una crisis estructural. Ésta situación se acerca a la crisis que nuestro país experimentó en el periodo comprendido entre 1994-2000, en donde la violencia política desencadenó una "crisis de seguridad pública" de carácter estructural; las exigencias de mejor seguridad crecieron, en la medida en que la delincuencia se incrementó, y la capacidad de respuesta del Estado mexicano se estancó, es decir hubo una sobrecarga de demandas sociales que desbordó la legitimidad de las instituciones políticas de seguridad.

Si hablamos de seguridad pública nos tendremos que referir necesariamente a las acciones que el gobierno realiza para garantizar la seguridad pública ciudadana, por ello, la inseguridad pública y la ingobernabilidad, alude a dos conceptos que están vinculados de manera directa con la instrumentación de una política criminal nacional y a la aceptación social de los resultados que arrojen las políticas del Estado en materia de seguridad pública, y en esta medida, podremos ponderar los grados de gobernabilidad que se alcanzaron.<sup>197</sup>

Aún cuando la LGC-SNSP que crea el SNSP en 1995, define en su artículo 3° todas aquellas actividades encaminadas a prevenir, disminuir las infracciones, la comisión de delitos, las acciones que realizan el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social, la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país, y en general, todas las que realicen directa o indirectamente, las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública en el país, no han sido suficientes

---

<sup>197</sup> Las acciones comprometidas por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León desde el inicio de su sexenio en materia de seguridad pública se ven reflejadas en el capítulo II del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, del cual se desprenden: el Programa de Prevención del Delito; el Programa Nacional de Seguridad Pública; el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia; y el Programa Nacional para el Control de Drogas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

para cambiar la percepción que tiene la ciudadanía sobre la violencia de la delincuencia y la ingobernabilidad existente en el país.<sup>198</sup>

Los factores de deslegitimidad que generan el clima de ingobernabilidad en México producto de los constantes sucesos criminales, tienen que ver con la corrupción e ineficiencia de los órganos judiciales; el tráfico de influencias; la libre operatividad de los cárteles de las drogas y sus ejecuciones; la creación de policías comunitarios y los linchamientos; la formación de grupos civiles armados, grupos paramilitares y la percepción social de la problemática de la inseguridad pública ponen en tela de juicio la gobernabilidad democrática.

El problema de la delincuencia convencional-también llamada tradicional o común- y la delincuencia organizada en México, tiene mayor potencia cuando las políticas criminales aplicadas por el Estado en forma de medidas preventivas, tratamientos de readaptación social, rehabilitación, retipificación o destipificación de conductas delictivas, aumento o disminución de penas para algún delito, tienden a fallar, y es cuando los entes criminales en grupo o en forma individual, toman auge y ponen en crisis las instituciones políticas y sociales. Esta es una de las razones por la que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y los gobiernos estatales establecieron como prioridad el tema de la seguridad pública.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> Un concepto moderno de seguridad no sólo debe considerar el bienestar del individuo en su persona, sino también en sus bienes, en sus propiedades, sobre todo en su familia; cabe hacer mención que esta seguridad debe extenderse a todos aquellos satisfactores indispensables que el ser humano como integrante de una sociedad requiere para su convivencia y desarrollo, como la salud, vivienda, trabajo, salario, etc. Citado por Cerda Lugo, Jesús, *Delincuencia organizada*, UAS, México, 2000, p. 34.

<sup>199</sup> Los desafíos que enfrenta el Estado mexicano para combatir a la delincuencia organizada parte de la ausencia de un cuerpo profesional de agentes y de la falta de solidez institucional para combatir el fenómeno del crimen organizado, sobre todo de aquel vinculado al narcotráfico y lavado de dinero. Citado por Arzt, Sigrid, *El combate a la delincuencia organizada en México*, en el libro Alvarado, Arturo y Arzt, Sigrid (eds.) *el desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, COLMEX, México, 2001, pp. 217-218.



En México se percibe que no existen evidencias concretas en la lucha contra la delincuencia organizada que demuestre eficacia y control sobre el desafío que significa, especialmente cuando hablamos de narcotráfico, pese a la creación de órganos de seguridad y ordenamientos jurídicos. No sólo en términos de la seguridad de los ciudadanos, sino también de la estabilidad y gobernabilidad del país. En resumidas cuentas, parecen pocos los avances que se logran en materia de combate a la delincuencia organizada por el Estado mexicano.

Ahora bien, podemos sugerir que la resistencia de la delincuencia organizada obedece a la globalización y a la apertura económica. La internacionalización del delito, particularmente del narcotráfico, le reditúa grandes ganancias y la ampliación de su mercado, por ello actúan como empresas transnacionales con una infraestructura que diversifica y asegura la producción. En este sentido, la internacionalización de las conductas delictivas deja de ser un problema de carácter local o nacional para convertirse en un problema de carácter internacional.

Los costos de la delincuencia en nuestro país es un factor político consistentemente alto (calificado como "BB", grado de no inversión) que afecta la calidad de la gobernabilidad, así la inseguridad pública ha colocado al país en una situación cercana al caos, rebasando a las instituciones de seguridad y procuración de justicia que son los pilares de un sistema en proceso de descomposición.<sup>200</sup>

Aún cuando se ha legislado en materia de seguridad pública, creando ordenamientos jurídicos, convenios y nuevos órganos para fortalecer a las

---

<sup>200</sup> Para los empresarios mexicanos la inseguridad pública representa un obstáculo principal para la generación de inversiones y empleos. Inclusive varios sectores sociales y políticos se han pronunciado por la falta de certidumbre en la aplicación de la ley y en la falta de confianza de las capacidades de las autoridades del Estado para proteger sus personas, patrimonios y bienes. La transición política trae consigo periodos de *impasse* que afectan la continuidad de los programas de seguridad, las investigaciones judiciales y el relevo de los funcionarios.

instituciones de seguridad y procuración de justicia en México,<sup>201</sup> en el periodo 1994-2000, el Programa Nacional de Seguridad Pública no logró varios objetivos: 1) disminuir la comisión de delitos; 2) disminuir la percepción objetiva y subjetiva de la seguridad ciudadana; y 3) mejorar la coordinación interinstitucional entre la federación, los estados y los municipios en el combate a la delincuencia.

Así desde 1995, se observa gradualmente el incremento de los sucesos delictivos, los cuales han cobrado magnitudes insospechadas. El problema de la violencia repercute sobre la calidad de vida, la salud y la situación económica, política y social del país, por lo que según las agencias internacionales vivimos en una de las regiones más violentas del mundo, por lo que la gobernabilidad del Estado se desestabiliza;<sup>202</sup> y este clima ingobernable lo percibe la sociedad civil, además las acciones que el Estado ha emprendido en materia criminal para garantizar a sus ciudadanos la seguridad, la tranquilidad y el orden público necesario para la convivencia de la sociedad, no han logrado repercutir y obtener resultados que legitimen la eficiencia de las instituciones.

---

<sup>201</sup> Se expidieron leyes de seguridad pública en varios estados y se firmaron convenios de coordinación, en los cuales se especifica la cantidad de recursos económicos que el gobierno federal trasfiere a los Estados en materia de seguridad pública, y las aportaciones que se obliga la entidad federativa a complementar para tener los recursos necesarios que permitan coordinarse con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

<sup>202</sup> Cerda Lugo, Jesús, *Op. Cit.*, p. 114.



## 5.2 Crisis política y democracia

Hemos hecho referencia al marco conceptual y al problema que genera la inseguridad pública para la gobernabilidad del Estado mexicano, ahora trataremos de abordar la participación ciudadana en el problema de la inseguridad pública y el riesgo que representa para la transición a la democracia del país. Hoy, la sociedad tiene mayor libertad para participar en los asuntos públicos con autonomía individual, libre de inherencias y de incidir en las decisiones políticas que afectan a sus comunidades. Ello ha permitido que se generen canales de participación por donde pueden circular las demandas de la sociedad, algunas veces de manera institucional y otras de índole de la barbarie que representan una sobrecarga al sistema político.<sup>203</sup>

La participación ciudadana en las sociedades democráticas supone la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. De los matices entre esos dos elementos se derivan las múltiples formas y hasta la profundidad que puede adoptar la participación social misma.<sup>204</sup> Todas las manifestaciones colectivas en el marco de la participación ciudadana pueden ser muy complejas y muchas veces apasionantes y violentas.

Podemos definir que la participación ciudadana es la voluntad explícita de los individuos para participar en los asuntos públicos. O en otras palabras, la idea de "concebirse como protagonista del devenir político, como miembro de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como para negociar condiciones de vida y de trabajo;

---

<sup>203</sup> En México la seguridad pública y la procuración de justicia no sólo han reflejado la fragilidad del Estado de derecho, frente a los poderes de la República, sino también ha impactado en la mayoría de la gente que no cree en la utilidad de la leyes ni confía en la justicia. Consúltese *Séptimo foro nacional de participación ciudadana, Op. Cit.*, pp. 10-13.

<sup>204</sup> Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, 1995, pp. 29-32.

en suma, para incidir sobre las decisiones políticas y vigilar su proyección".<sup>205</sup> Por ello, conservar cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de respuesta del gobierno, quizás sea el mayor desafío que enfrenta la gobernabilidad democrática moderna.<sup>206</sup>

Las exigencias de la participación ciudadana en la satisfacción de sus necesidades políticas, económicas, sociales y culturales, es un derecho inherente que el Estado debe atender, inclusive en materia de seguridad pública las organizaciones colectivas se manifiestan para encontrar un equilibrio entre demanda social y capacidad de respuesta, de esta manera la participación social ha cobrado nuevas connotaciones en la administración pública federal, estatal y municipal.

Recién que el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se hizo cargo de la presidencia de la República, amplios sectores sociales perciben que su administración inicia con agudos problemas políticos y de credibilidad gubernamental, y que la participación de la sociedad civil reclama formar parte de las decisiones políticas que afecten al país,<sup>207</sup> rechazando la caótica situación de desempleo, receso comercial, industrial y financiero, la corrupción y la impunidad, la inseguridad pública y el saqueo de fortunas obtenidas desde el poder.<sup>208</sup>

---

<sup>205</sup> Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1994, p. 21.

<sup>206</sup> La nueva visión de las políticas públicas deriva en la perspectiva de las acciones emprendidas por el gobierno y la sociedad de manera conjunta. Véase Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas, estudio introductorio*, Porrúa, México, 1992, p. 32.

<sup>207</sup> Desde 1995 se han incrementado las iniciativas de ley en materia de democracia directa, con la finalidad de establecer las figuras de plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta popular y revocación del mandato. De esta manera la participación ciudadana legitimaría las acciones del Estado mexicano. Consúltense *Octavo foro nacional de participación ciudadana*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, octubre 2001, pp. 32-34.

<sup>208</sup> Cevallos Osorio, Jaime, *Op. Cit.*, p. 86.

La demanda de combatir la delincuencia con medidas eficientes y eficaces en las campañas políticas presidenciales de 1988, sobre todo en las grandes urbes, y en la de 1994, donde la inseguridad pública se recrudece y se le considera como seguridad pública nacional, cobró matices de complicación múltiple que volvieron el problema de carácter estructural, y en donde la sociedad civil intensificó su participación política y social para encontrar soluciones idóneas que convulsionaron la modernidad del Estado mexicano.

En las elecciones presidenciales de 2000, se retoma el problema que desde 1994 alcanzó dimensiones críticas, los principales candidatos de la tres fuerzas políticas más representativas de nuestro sistema de partidos políticos manifestaron en sus plataformas electorales como prioridad la atención de la inseguridad pública, así como la urgente necesidad de fortalecer e impulsar un modelo de seguridad pública con una política criminal de alcance nacional sobre los ejes de formación y profesionalización, marco jurídico, participación ciudadana, y en capacidad y respuesta a la comisión, persecución y sanción de delitos.

En el periodo 1994-2000 se eleva el problema de la inseguridad pública a nivel nacional, debido al incremento de la delincuencia y las estadísticas delictivas, a un elevado grado de violencia social y a la crisis de las corporaciones policíacas.<sup>209</sup> En este sentido la corrupción e impunidad permeada en las instituciones, así como la falta de dignificación policial y la estructura autoritaria que emplean los cuerpos policíacos del país para prevenir el delito y luchar contra el crimen tradicional y organizado, arroja una conclusión empírica,

---

<sup>209</sup> A fines de lo años noventa se estimó que en el país existían aproximadamente 400,000 policías preventivos, organizados en los 2,395 municipios. De estos municipios, 1,990 tienen menos de 100 elementos (82.53%). En aproximadamente 300 no hay policía local, que son los más pequeños y atrasados, sobre todo en comunidades indígenas. En 318 municipios hay entre 100 y 1,000 (13.18%), y en 87, 1,000 o más (4.29%). Citado por Benítez Manaut, Raúl, *La contención de los grupos armados, narcotráfico y el crimen organizado en México: el papel de las fuerzas armadas*, en el libro Bailey, John y Godson, Roy, *Op. Cit.*, pp. 214-215.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

en México es común decir que la policía está involucrada en actividades criminales,<sup>210</sup> y que pusieron de manifiesto que el modelo de seguridad pública impulsado por la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León no aterrizó.

Esta es una de las razones que ha originado un profundo sentimiento de inseguridad ciudadana.<sup>211</sup> Ahora bien, esta situación de deslegitimidad hacia las instituciones de seguridad del Estado permite que la sociedad sea más crítica, consciente, participativa y que ponga en riesgo la gobernabilidad democrática del país.<sup>212</sup> La crisis política del ente estatal impulsada por las exacerbadas participaciones de la sociedad civil y organizada por el déficit de respuesta del gobierno a sus demandas puede generar caos e intranquilidad en la transición democrática que vive nuestro país.

La formación de grupos paramilitares, grupos de autodefensa comunal, policías comunitarios, protestas sociales y linchamientos públicos contra delincuentes son producto de la participación apasionante y violenta de la sociedad, claro no dejemos de lado que el ejército y las policías locales pudieran tener alguna participación en la formación de estos grupos, sobre todo de aquellas zonas o regiones que tienen como rasgo característico la pobreza, la marginación y la ausencia de las leyes mexicanas. Estos son los problemas que enfrenta el Estado mexicano derivados de la inseguridad pública, y que lo ponen en conflicto con los procesos de modernización.

---

<sup>210</sup> Martínez Murguía, Beatriz, *Op. Cit.*, pp. 16-17.

<sup>211</sup> Arteaga Botello, Nelson, *Inseguridad y control de la violencia*, revista *Nexos*, México, número 273, volumen XXIII, año 23, septiembre de 2000, p. 57.

<sup>212</sup> La maestra Evelina Dagnino de la Universidad de Campinas, Brasil, advierte que en la sociedad civil existe un conflicto social que ha generado que la participación ciudadana se reivindique para organizarse políticamente, por lo que ésta se ha tornado más directa y crítica. El doctor Joan Font de la Universidad Autónoma de Barcelona, España, asevera que la idea de participación social debe concebirse como la idea de compartir el poder político con la sociedad civil, lo que permitiría contar con ciudadanos suficientemente críticos y desconfiados para ser vigilantes de las políticas de gobierno, sin embargo se corre el riesgo de que se salgan de control. Véase *Informe del primer seminario internacional sobre democracia directa*, gobierno municipal de San Pablo, Brasil, 2002, pp.5-6.

No podríamos entender la participación ciudadana si no hubiera de fondo un problema que la encaminé a reaccionar de manera crítica y ser actor protagonista en la solución de un problema que afecta su *modus vivendi*. La inseguridad pública, principal preocupación de los mexicanos, ha generado vacíos de poder institucional que han sido aprovechados por las conductas delictivas, e incluso hay quienes se atreven a pensar que la guerra contra el crimen está pérdida, en virtud de que ésta es más rápida que cualquier acción preventiva en la comisión del delito.<sup>213</sup>

Las reacciones sociales ante una guerra contra la delincuencia, que no termina, es una clara evidencia empírica de la ansiedad de justicia de muchos sectores sociales, quienes han decidido participar directamente en la creación de sus propios sistemas de justicia, algunos para combatir la delincuencia, otros para proteger sus negocios ilícitos, como es el caso del narcotráfico. En este punto es menester detenernos para hacer una distinción entre justicia legal y justicia ilegal. En el primer caso es aquella justicia que emana de leyes previamente establecidas; y en el segundo caso es aquella justicia que se ejerce paralelamente a la justicia legal, que en muchas ocasiones es violenta; la razón, la existencia de una crisis de autoridad judicial y ausencia de un Estado de derecho.

La inseguridad pública ha motivado la movilización de diversos sectores de la sociedad, quienes se han armado, entrenado; cuentan con su código penal de conductas y sanciones, han construido su propia estructura de seguridad y procuración de justicia, y son aceptadas en sus comunidades.<sup>214</sup> Hay que reconocer que este tipo de justicia ha imperado en varias partes del país donde

---

<sup>213</sup> Arteaga Botello, Nelson, *Op. Cit.*, p. 57.

<sup>214</sup> Si bien es cierto que contribuyen para evitar que la delincuencia asole las comunidades, también es cierto que una de las principales características de la democracia contemporánea es la diversidad, sea en sus formas de organización, sea en sus fórmulas de participación, por lo que la complejidad del tejido y las relaciones sociales fomentan la presencia de intereses que la mayor parte representan problemas específicos o locales. Citado por Oliva Posada, Javier, *La política distinta*, revista *Nexos*, México, número 273, volumen XXIII, septiembre de 2000, p. 22.

el índice de marginación es alta, y en donde existe un vacío de justicia institucional que ha sido llenado por "sistema paralelos de justicia".

La "crisis de seguridad pública" se acompaña de una crisis de autoridad singular que percibe con nitidez la sociedad mexicana, y claro para nadie es desconocido que los encargados de impartir justicia no cumplen con las funciones legales establecidas, lo que crea un clima de indefensión y de no credibilidad en las instituciones de seguridad. En este sentido la democracia se encuentra en riesgo, porque si no es capaz de perfilarse como un método efectivo para resolver este problema o, al menos para contener las demandas, el sistema imperante de participación ciudadana, agotada y cansada de los actos de la delincuencia en sus comunidades, continuará alterando la estabilidad política del Estado mexicano.

La LGC-SNSP dispone y regula en su artículo 8° la participación de la sociedad civil en materia de seguridad pública, la cual tiene una enorme resonancia ya que se le incluye en la política criminal nacional para que participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública mediante comités nacional y locales de participación de la comunidad. Es importante señalar que esta ley no busca convertir a los ciudadanos en policías, sino incorporarlos en dichos comités. Sin embargo, presentan dificultades en su funcionamiento por la ausencia de estatutos precisos sobre su competencia en materia de seguridad y lo que ésta requiere de la participación ciudadana, además de mantener a la sociedad fuera de la construcción de soluciones, encasillando su participación en la presentación de denuncias.<sup>215</sup>

La participación de la sociedad en México se volvió una obligación legal, por lo que las autoridades deben establecer mecanismos eficaces para que la

---

<sup>215</sup> En las sociedades democráticas la participación social es un método que le da vida a la democracia, pero que al mismo puede complicar su existencia. La participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas. Citado por Merino, Mauricio, *Op. Cit.*, pp. 29-30.



sociedad participe en los asuntos de seguridad pública que le atañen, no hacerlo significaría marginar la participación de la sociedad civil en la posible solución de uno de los problemas que más le atemoriza.<sup>216</sup>

La frágil democratización y federalización de las políticas federales de seguridad pública en México han tenido dos rasgos significativos en los últimos años: son de corto plazo y atienden casos coyunturales. Los órganos de seguridad y ordenamientos jurídicos que se crearon entre 1994-2000, llámese SNSP, LFDO, CNCD y PFP, son producto de demandas críticas constantes que exigieron distintos actores sociales por la "crisis de seguridad pública", para enfrentar la delincuencia y contener las tasas delictivas, pero, no fueron suficientes para contener la participación de la sociedad civil en este problema que de cara al nuevo milenio se seguirá sufriendo.

---

<sup>216</sup> En la parte introductoria del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 se señala que la participación ciudadana debe fortalecer una nueva cultura de prevención del delito e infracciones. Es la parte estratégica de este esquema de coordinación de seguridad pública: prevenir los hechos antijurídicos e incidir en las conductas antisociales. Colsúltese Peñalosa, Pedro, *Seguridad pública y participación ciudadana*, en el libro de Alvarado, Arturo y Arzt, Sigrid (eds.), *Op. Cit.*, pp. 199-200.

### 5.3 Ingovernabilidad y democracia

Después de abordar dos puntos centrales que se orientan hacia la gobernabilidad política del Estado y el riesgo de la democracia a través de la participación ciudadana como actor central en las estrategias y acciones para combatir la delincuencia convencional y la delincuencia organizada, ahora buscaremos analizar cómo la insatisfacción de la demanda de mejorar la seguridad pública impacta en la perspectiva sociopolítica de la vida institucional y democrática de México.

Naturalmente, la gobernabilidad (o ingovernabilidad) podemos dimensionarla en la relación entre gobierno-sociedad, así no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingovernable; más bien, es la relación compleja entre ambos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad.<sup>217</sup> Claro éste es un esquema teórico, pero en el nivel empírico la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recaee, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad, sino también en los partidos políticos y en las organizaciones ciudadanas.

En cada forma de gobierno podemos distinguir cuatro fases principales en la determinación y conducción de la política de Estado: a) elecciones; c) legislatura, d) programas de gobierno; y b) trato administrativo.<sup>218</sup> Así, el candidato de un partido político a un cargo de representación popular contempla estas cuatro fases que serán necesarias para atender requerimientos sociales, y buscar en todo momento el cumplimiento de sus promesas de campaña. El hecho de que la política pública sea de espíritu colectivista ha generado que las organizaciones

---

<sup>217</sup> Rabós, Xavier y Giner, Salvador, *Op. Cit.*, pp. 156-157.

<sup>218</sup> Chambers, William y Salisbury Robert, *La democracia en la actualidad*, Uteha Editores, México, 1996, pp. 76-77.

sociales se incrementen de manera constante, buscando su espacio en el juego de la democracia.

En todo sistema democrático, la participación social es paralela a la representación democrática, y por consiguiente, ésta debe responder al sufragio político que la sociedad le depositó. Si nos atuviéramos a una visión simplista del régimen democrático podríamos aventurarnos que el mejor gobierno es el que resuelve todas y cada una de las demandas planteadas por los ciudadanos en el menor tiempo posible. Pero ocurre, y estamos de acuerdo, que un gobierno así no podría existir, inclusive en las mejores condiciones de disponibilidad de recursos, las demandas sociales de la sociedad tenderían a aumentar mucho más de prisa que la verdadera capacidad de respuesta de los gobiernos.

En este esquema se delinea que la ausencia de consenso político para encaminar la instrumentación de políticas públicas efectivas y la capacidad gubernamental para atender las demandas sociales prioritarias vulneran la estabilidad democrática.<sup>219</sup> Estabilidad política que no está exenta de los riesgos institucionales que representa la insatisfacción social de los gobernados, por lo que es imprescindible poner atención en el futuro de la democracia en nuestro país.

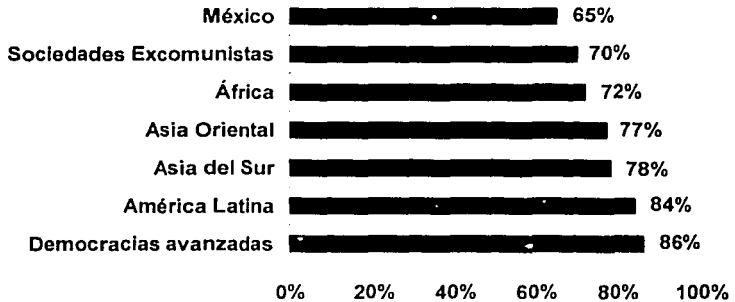
Ya lo a dicho Norberto Bobbio "cuando se habla de democracia, es considerarla por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos. Todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo con el objeto de mirar por la propia sobrevivencia tanto en el interior

---

<sup>219</sup> En nuestro país el gobierno reconoce que una de las expresiones más claras y sostenidas de reacción social, ha sido precisamente la falta de credibilidad en las acciones gubernamentales en la materia, fenómeno que ha sido alentado por la emergencia de casos específicos relacionados con actos de corrupción o de ineficiencia en el sistema de impartición de justicia. Consultar *Carpeta Informativa, Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Secretaría de Gobernación, México, número 4, diciembre 1999, p.11-12.

como en el exterior",<sup>220</sup> de esta manera, si el gobierno mexicano decide y ejecuta políticas en materia de seguridad pública, y no logran su objetivo y misión de garantizar la seguridad ciudadana en todo el territorio nacional, nos encontramos con que la democracia está en riesgo, y podemos inclinarnos hacia sistemas autoritarios locales que se cobijarían bajo la sombra de proteger los intereses comunitarios. (Ver **gráfica 5.2 Convicciones democráticas**, se muestra en perspectiva comparada si la democracia es el mejor sistema de gobierno).

**Gráfica 5.2**  
**Convicciones democráticas**



*Fuente:* Moreno, Alejandro y Méndez Patricia, *Actitudes hacia la democracia: México en perspectiva comparada*, revista *Este País*, México, número 139, octubre 2002, pp. 42-52.

<sup>220</sup> Bobbio, Borberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1984, pp. 13-14.

De la gráfica se deriva que 86% de las gentes que viven en las democracias avanzadas tienen la convicción de que la democracia es el mejor sistema político. A éstos le siguen los latinoamericanos con 84%, pero en el caso de México la convicción de que la democracia es el mejor sistema político es comparativamente baja. Incluso en el periodo comprendido entre 1997-2000 nuestro país ha conservado el mismo porcentaje (65%), lo cual indica que no hay cambios significativos en las apreciaciones sobre el sistema político que tienen los mexicanos.

Esta percepción sobre el sistema político, tiene relación con la gobernabilidad de México que ha sido puesta en entredicho en varias ocasiones en el periodo 1994-2000 por distintos acontecimientos que la afectaron, desde los homicidios políticos hasta las masacres colectivas que alimentaron la convulsión social, la desconfianza en las instituciones y la sensación de una creciente ineficacia del Estado, por lo que el Estado entra en un proceso de deslegitimación política.

Ante ésta turbación mexicana de fin de siglo, según Sergio Zermeño, la sociedad es derrotada por el desgobierno imperante; este desorden encuentra sus fuentes en problemas de carácter económico, de fragmentación política y social, y por supuesto de integración a la globalización, donde sociedad y gobierno se encuentran en constante conflicto, y lo más lamentable sería que el exceso de participación social se condujera a la supresión del espacio público por la intervención de las fuerzas coercitivas.<sup>221</sup> La democracia en México, contrario a Karl Popper, se vería arropada por la sangre de los gobernados poniendo en peligro la transición política.

---

<sup>221</sup> Actualmente la sociedad civil de México se encuentra muy activa; hay proliferación de organizaciones sociales de tamaño medio y restringido (ONG, organizaciones cívicas y electorales, grupos civil-cristiano, organismos de derechos humanos, etc.); vivimos cotidianamente la participación intensa de la sociedad en la calle, sin control institucional. Véase el libro de Zermeño, Sergio, *La sociedad derrotada*, Siglo XXI, México, 2001, pp. 213-215.

La seguridad pública, pese a ser un tema de moda en nuestro mundo contemporáneo, no es algo nuevo; es más, el concepto es pilar en la construcción del Estado. Si embargo, en nuestro país, la seguridad se reduce al evento delictivo y a la prevención del delito, que va ligada a una percepción de incertidumbre por mantener la vida, la salud y la libertad, entre muchos otros valores elementales para la sociedad.

Cuando la ciudadanía mexicana percibe que su nivel socioeconómico se ha deteriorado; que se dispara el índice de desempleo; que se violan los derechos humanos; que hay una absurda distribución de la riqueza; que las instituciones no responde al interés general; que las crisis económicas vulneran el seno familiar; que existen problemas de seguridad pública y se percibe un incremento de la delincuencia, y la sociedad en general se manifiesta en contra del Estado, podemos asegurar que son indicadores de un problema estructural de ingobernabilidad democrática.<sup>222</sup>

Por ello, frente al incremento de la inseguridad, la delincuencia convencional y organizada, y la violencia en los sectores y ámbitos de la vida social y pública, nos encontramos con situaciones donde los tres órdenes de gobierno y sus actores parecen carecer de capacidad institucional y de voluntad política para cumplir con efectividad las normas legales y la política criminal nacional. Si bien es cierto que México transita por un periodo de cambio político que ha afectado su gobernabilidad, y en donde las nuevas autoridades se muestran incapaces para garantizar a los ciudadanos la protección de su seguridad personal, no es

---

<sup>222</sup> El 29 de noviembre de 1997 se realizó la *Marcha Nacional Silenciosa por la Seguridad Pública*, con el fin de pedir al Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León los medios necesarios para mejorar la seguridad ciudadana y de reclamarle cómo en forma creciente el hampa se organiza y se adueña de las calles y colonias, agazapada en la oscuridad, y la autoridad no logra detener de manera eficaz su avance. Citado en la página electrónica: <http://www.puebla.infosel.mx>

justificación para ignorar que la seguridad ciudadana es amenazada constantemente por la violencia social.<sup>223</sup>

En esta perspectiva no dejemos de lado, los beneficios que la liberalización económica le representa a la delincuencia organizada, y las medidas que han tomado distintos organismos internacionales para combatir la delincuencia transnacional. Esto significa que la delincuencia organizada se ha convertido en los últimos tiempos en uno de los problemas más graves por los que atraviesa la comunidad mundial, al grado que ha sido identificada en diversos foros como todo un *sistema económico clandestino* con ingresos que sobrepasan el Producto Interno Bruto de algunas naciones y que es capaz de poner en riesgo la estabilidad política de los estados.<sup>224</sup>

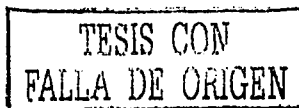
En este sentido, la delincuencia ha deteriorado los mecanismos de control político y jurídico en que descansan los cuerpos de policías y las instituciones de seguridad del Estado, para dar paso a una serie de percepciones y reacciones sociales, cuyas conductas suelen ser civiles y violentas. Las posibilidades de recuperar la gobernabilidad del Estado, es mediante la capacidad del gobierno para dismantelar las decisiones políticas altamente centralizadas y se impulse un federalismo fortalecido.

Si la estabilidad del Estado está en riesgo y la participación de la ciudadanía es cada vez más crítica, nos encontramos con un contexto de incertidumbre y descredibilidad hacia el modelo de seguridad pública aplicado en nuestro país. Quizá sea necesario plantear, como dicen muchos especialistas, una reforma integral que supere intereses y los estados tengan toda la voluntad política para combatir la delincuencia.

---

<sup>223</sup> Serrano, Rosso José, *La transformación cultural en la policía*, ponencia presentada en el Foro Internacional de Gestión Pública, México, 1997, pp. 33-36.

<sup>224</sup> Márquez Piñero, Rafael, *Derecho penal y globalización*, Porrúa, México, 2001, pp. 356-358.



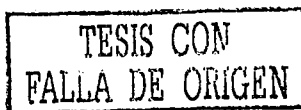
Las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia han funcionado inadecuadamente desde hace muchos años y nuestro país está pasando por una transición política y económica profunda que ha exacerbado una gran cantidad de problemas de inseguridad en periodos de tiempo corto, durante el cual las instituciones de reciente creación no han podido operar con eficiencia. Por eso, para nuestro país la seguridad pública debe continuar siendo una prioridad nacional, ya que solo con instituciones judiciales profesionales y eficientes, que en cooperación con la sociedad civil, se puedan confrontar los múltiples problemas del crimen, la violencia y la corrupción. Estos problemas han generado inquietudes entre la población e incluso se han convertido en temas políticos centrales, poniéndolos a la par con otros temas fundamentales como el crecimiento económico y el mejoramiento de los niveles de vida.

La construcción de la seguridad pública, adquiere el matiz público cuando el Estado asume el compromiso de otorgarla. Se debe recordar que la conformación del Estado moderno se da por la sesión de espacios en libertad a los hombres que confían en la creación de ese ente superior como lo adecuado para regular la vida en sociedad, preservando los valores patrimoniales de su característica universal, ser humanos.<sup>225</sup> Sin embargo el compromiso del Estado para garantizar la seguridad ciudadana ha sido relativo.

El Estado se ha alejado del compromiso y del desarrollo de una política criminal nacional para contrarrestar las acciones de la delincuencia, así como de instrumentar o proponer modelos de evaluación más reales y con tendencia a construir puentes de confianza entre gobernados y gobierno que legitimen la gobernabilidad de las instituciones. En consecuencia, la falta de resultados idóneos para combatir la criminalidad en México ha afectado de muchas formas su desarrollo político, económico y social.

---

<sup>225</sup> Gudiño Galindo, Julián Jesús, *Op. Cit.*, pp. 42-51.



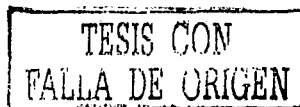


## Conclusiones

La "crisis de seguridad pública" en el periodo 1994-2000 representó un problema de carácter estructural nacional, en términos de Nicos Poulanzas, producto de una serie de causas sistemáticas políticas, económicas, institucionales y socioculturales, que en conjunto hicieron posible el crecimiento de los índices delictivos y las acciones de la criminalidad, así como el fortalecimiento y tecnificación de la delincuencia, el debilitamiento de las instituciones de seguridad y de procuración y administración de justicia. Esta crisis deterioró, irremediablemente, la función de garantizar la seguridad pública ciudadana en los términos que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.

El problema de la inseguridad fue un lastre para la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. La prioridad que el gobierno le ha dado como parte de su agenda nacional ha quedado reducida a eventos de estadística delictiva más que a la profesionalización y capacitación de los cuerpos policíacos que integran las fuerzas públicas del Estado. Las acciones que el gobierno emprendió para disminuir la criminalidad mediante la estrategia de incrementar las partidas presupuestales en la materia, la creación de nuevos órganos de seguridad y ordenamientos jurídicos es un reconocimiento empírico de que la delincuencia convencional y la delincuencia organizada rebasaron a las instituciones políticas del aparato estatal.

La política criminal del país puesta en marcha en el periodo 1994-2000 por el Estado mexicano no logró construir un modelo de seguridad pública nacional que llenara las expectativas de seguridad ciudadana, debido a la "crisis de seguridad pública", por lo que la delincuencia convencional y la delincuencia organizada se desbordaron del control de los órganos de seguridad del país. El fracaso del sistema de seguridad pública, que atendiera de manera eficaz y eficiente la lucha frontal contra la criminalidad, legitimó el territorio-operativo de



la delincuencia. En tal contexto, las estrategias y acciones que adoptó el Programa Nacional de Seguridad Pública terminaron por centralizarse, obstaculizando una política federalista que comprometiera a los gobiernos locales de las entidades federativas a asumir una responsabilidad institucional en materia de seguridad pública. Los impulsos por construir un sistema nacional de seguridad pública estará en función de la voluntad política de los estados que conforman la federación mexicana.

La reformulación de una política nacional de seguridad pública y la mejoría de la seguridad ciudadana será de largo plazo, hasta que se hayan superado en congruencia las causas económicas, políticas, institucionales y socioculturales que originaron la "crisis de seguridad pública". Por lo que los problemas de seguridad continuarán siendo parte de la vida conflictiva de los mexicanos. De esta manera, la delincuencia convencional y la delincuencia organizada seguirán operando, sin importar si afectan a la sociedad o a las instituciones; y el combate a la delincuencia será más compleja en la medida en que el crimen se globaliza, y sus actividades ilícitas se transnacionalizan. Ésta preocupación lacerante indica que la guerra contra los sujetos delictuosos, en un futuro no muy lejano, podría ser mediante un esquema de cooperación y coordinación internacional constante.

La seguridad pública, y la administración e impartición de justicia no sólo han reflejado la fragilidad del Estado de derecho y del sistema político mexicano, sino también han generado esferas políticas de deslegitimidad que se orientan a una premisa ineludible: varios sectores sociales (sociedad civil, partidos políticos y empresarios) ponen en tela de juicio la utilidad de las leyes, de la justicia y de las personas que se encargan de salvaguardar la seguridad ciudadana. Esta percepción social, que se manifiesta de manera cotidiana, sobre el nivel de efectividad en el combate a la criminalidad generan síntomas de debilitamiento político en nuestras instituciones de seguridad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por supuesto, que a mayor actividad delictual se presenta menor inversión productiva que permita apuntalar incrementos en las tasas de empleo y mejorar el poder adquisitivo de los mexicanos. Los empresarios del país evidencian reticencias a invertir por considerar que la inseguridad pública nacional prevaleciente pone en riesgos sus capitales y recursos humanos, representando un factor crítico hacia las acciones del gobierno en materia de seguridad pública. En relación a los partidos políticos, el problema de la inseguridad es abordado en términos electorales, aquí radica la dificultad que tienen estas organizaciones políticas para aterrizar sus plataformas de campaña. Las propuestas populistas en materia de seguridad pública tienden al fracaso ante una realidad latente y constante: la delincuencia no respeta alternancias de gobierno ni partido político en el poder. El poder criminal lesiona la vida civil y la tranquilidad de la sociedad mexicana.

De no tomarse con mayor seriedad el problema de la inseguridad pública y de no plantearse una política criminal que realmente garantice su funcionalidad, la percepción de la sociedad seguirá condenada al acecho de la delincuencia convencional y de la delincuencia organizada. Y si se sigue pensando que el derecho penal es una "panacea" que pueda resolver por sí sola el problema de la delincuencia, creyendo falsamente que endureciendo sus medidas se le hará más eficaz, no tardará el momento en que dicho instrumento perderá toda su credibilidad y seguirá siendo sólo un instrumento ineficaz más, que cumplió una función simbólica, y que fue superado por las frecuentes acciones de la delincuencia.

Es inadmisibles que en México, en vísperas del siglo XXI, la "crisis de seguridad pública", genere reacciones sociales de manera violenta que busquen mejorar la seguridad de sus comunidades, cuando existen instituciones políticas que por Ley tienen la función de garantizar la paz y la seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho. Sobre todo si, supuestamente, nuestro país vive un proceso de modernización y de inserción a la aldea global, cuyos beneficios

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

deberían ser instituciones políticas más sólidas y un modelo de seguridad pública más eficaz y eficiente acorde a las exigencias y demandas sociales. De esta manera las reacciones sociales han institucionalizado sus estilos de exigir y hacer justicia, que les ha rendido mejores resultados, y que han sido aceptados por las comunidades que presentan problemas de inseguridad. Si bien es cierto que esas reacciones producen seguridad y credibilidad comunal, las instituciones de seguridad del Estado han perdido gradualmente la legitimidad institucional. La *deslegitimación* es un problema que aqueja a la sociedad, que es parte de su propia *dinámica y funcionamiento*, por eso, la misma sociedad siente que debe curar los males que le afectan.

Los *linchamientos públicos como reacción social*, es fiel expresión de la *relaxación social*. Este fenómeno posterior ha dejado de presentarse en las zonas rurales y marginadas, para trasladarse a las ciudades. Estos linchamientos como *método para garantizar la seguridad* de los habitantes de las comunidades no siguen ningún patrón de disciplina ni de formación policial, la consigna fundamental es la *conexión a la rebelión* contra la criminalidad, excluyendo cualquier acción policíaca. Los linchamientos seguirán presentándose de manera regular hasta que la seguridad pública entre en un proceso de modernización *policíaca*.

La *formación de policías indígenas comunitarias y de policías rurales civiles*, en los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, tenderán a proliferar ya que presentan las condiciones políticas, económicas y sociales que permitirán impulsar la *integración de grupos comunales* que tengan como función esencial *garantizar la seguridad* de sus habitantes. Sin embargo, el riesgo que se corre con las *policías comunitarias locales* es que impidan la institucionalización de sus atribuciones y funciones como *coadyuvantes de la seguridad pública*, las cuales no son reconocidas de manera oficial, y se genere un conflicto violento entre población y *fuerzas armadas públicas*. Esta legitimación, pero ilegal, de la *policía comunitaria que opera al margen de la policía pública*, representa un

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

problema entre lo institucional y lo tradicional, entre la seguridad pública que brinda el Estado y la seguridad comunal que garantizan los policías comunitarios de la zona sureste del país.

Los fenómenos justicieros, que trastocan la gobernabilidad democrática del sistema político mexicano, deben ser atendidos y analizados con más cuidado, no sólo por especialistas, sino también por el gobierno federal, estatal y municipal. No debe pasar omiso que la sociedad quiere intervenir directamente en la solución de los problemas de la inseguridad, con sus propios policías, patrullas y sistema penal, desconociendo lo que por ley tienen derecho. En este sentido, la criminalidad ha permitido la organización y operatividad violenta de la sociedad con la complacencia de los aparatos de justicia del Estado. La propagación de estos fenómenos justicieros puede prolongar la crisis de autoridad judicial, y la solución cada vez indica que será de largo plazo.

La "crisis de seguridad pública" ha vulnerado la funcionalidad y eficiencia del Estado para atender la mayor exigencia de la sociedad: seguridad pública. El poder judicial menguó su capacidad de acción en el combate a la criminalidad, sobre todo, por problemas institucionales como la corrupción, la impunidad y la falta de coordinación interinstitucional entre el gobierno federal y los estados de la federación. En tal situación, las medidas tradicionales de prevención, investigación y castigo, que quizá fueron útiles en otros tiempos y en sociedades pequeñas, modestas, simples e intimidables, hoy resultan obsoletas ante la complejidad del fenómeno delictivo. Este contexto ha hecho posible la formación de sistemas paralelos de justicia que operan con la complacencia o al margen de las instituciones de seguridad, con el propósito de coadyuvar por la vía institucional (televisión y seguridad privada) o el de aprovechar la ineficiencia policiaca para ejecutar sistemas de justicia que sólo benefician a la delincuencia (narcotráfico).

La televisión, medio de comunicación que tiene el privilegio de impactar en su carácter político entre la sociedad, es el tipo de sistema de justicia que podemos considerar de tipo legal y mejor aceptado entre los mexicanos. Este medio ha logrado comprender y entender el grave problema de la inseguridad pública y los estragos que le genera a la población. La participación de la televisión mexicana en los casos de inseguridad no sólo alarma y desconcierta a las familias que a diario observan los noticiarios, sino también su participación se ha convertido en un factor de presión sobre las instituciones de seguridad, con la finalidad de que se esclarezcan los delitos cometidos, ya sea originados por la delincuencia convencional o por la delincuencia organizada. Sin embargo, este tipo de justicia por televisión enarboła la bandera de la alarma, el amarillismo y el sensacionalismo, nadie niega que exista libertad de expresión, pero si ésta actúa sin responsabilidad puede generar inestabilidad social y repudio hacia las instituciones de seguridad del Estado.

La seguridad privada, tipo de justicia legal, y controlada supuestamente, por la Secretaría de Gobernación, es un órgano coadyuvante de la seguridad pública que no tiene funciones de investigación y sanción, sólo preventivas; y que se han incrementado el número de empresas que prestan sus servicios de seguridad a particulares en virtud de que la que proporciona el Estado no es garantía de protección. Al parecer estas empresas han tenido buena aceptación y han buscado ampliar sus funciones en la praxis, pero no en la ley que las regula (LGC-SNSP). Si bien han actuado como sistema paralelo de justicia, resulta necesario regular la operatividad de las empresas de seguridad privada, así como delimitar sus atribuciones y funciones legales, para evitar que estas mismas empresas sean nidos de la delincuencia y se constituyan en un servicio confiable y en órgano auxiliar de la seguridad pública.

El narcotráfico, fiel representante de la delincuencia organizada en México, impulsa el tipo de justicia ilegal, cuyo sistema de seguridad obliga a los miembros y no miembros de la organización a sujetarse a los códigos y reglas

violentas que ejecutan intrínsecamente como sistema de protección. La justicia del narcotráfico paralela a la justicia del Estado ha sido aprovechada por los problemas institucionales de los órganos de seguridad pública que toleran las ejecuciones sin escrúpulos y masivas. Este tipo de justicia prevalecerá hasta que no existan policías mejor capacitados, con mejores salarios, medidas severas, leyes vanguardistas, personas honestas que apliquen la ley sin ningún otro interés que las paz pública, que descentiven las operaciones del narcotráfico.

Los "sistemas paralelos de justicia" son un reconocimiento a la incapacidad del Estado para consolidar un país de derecho, seguro y estable; son una respuesta formal ante los acechos de la criminalidad, en el orden civil e institucional, y son una respuesta informal y violenta para mantener protegida las actividades de la delincuencia organizada paralela a la justicia institucional. Este contexto conduce a México hacia problemas de gobernabilidad política y de legitimidad social.

En México no hay respeto por las autoridades encargadas de supervisar el cumplimiento de las leyes. Inclusive, existe la necesidad de sembrar en la comunidad un sentimiento de confianza para que cada ciudadano pueda esperar respeto, honestidad e integridad de los servidores públicos. Las instituciones deben trabajar de la mano con las comunidades para mejorar las relaciones y despertar un sentimiento de confianza en la policía. Del otro lado la policía y los procuradores tienen que ganarse la confianza del público al no aceptar ni exigir sobornos, al ser profesionales y corteses, respetando los derechos civiles de cada ciudadano y trabajando con la comunidad para convertir su ambiente en algo más seguro. Resulta necesario emprender una política de seguridad que incluya con más seriedad la coordinación entre el gobierno y la sociedad, poniendo en práctica programas para prevenir el crimen y fomenten una cultura cívica por la legalidad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los problemas de inseguridad pública que enfrenta México son capaces de retrasar o distorsionar la transición política y económica del país. Si bien es cierto que las condiciones económicas y sociales relevantes deben ser atendidas, debe darse prioridad a la construcción de instituciones judiciales y de procuración de justicia efectivas que enfrenten los problemas del crimen común y del crimen organizado. El riesgo de combatir la delincuencia con un modelo de seguridad pública centralista y tradicional, puede poner en peligro la democracia y la gobernabilidad.

La relación democracia, ingobernabilidad e inseguridad pública se asocian entre los gobernados bajo un régimen de gobierno, como una demanda social que busca ser cumplida, al no realizarse advienen actitudes que desacreditan la confianza en las instituciones democráticas. Este esquema de eficiencia-legitimidad de la función pública no sólo descansa en la legitimación política, sino también en la aceptación social que es fuente esencial del funcionamiento de la democracia. Si la inseguridad pública genera ingobernabilidad y pone en peligro la democracia, resulta imprescindible abordar a la seguridad pública como un problema de seguridad nacional. Mientras no atendamos este problema como un asunto nacional tendremos un sistema de seguridad pública de corte regional y coyuntural que no llene las expectativas de los mexicanos de mejor seguridad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



# Anexos

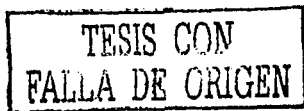
## Anexo 1

### Experiencia policial de España

En la España del siglo XVIII la función policial fue ejercida esencialmente por personas no profesionales o no especializadas que dependían de instituciones heterogéneas, independientes entre sí: señores laicos o eclesiásticos, órdenes militares, capitanes generales, la inquisición, los municipios, gremios, corporaciones, etc. Es hasta mediados de ese mismo siglo cuando se conforma la primera fuerza policial del país sustentada en el ejército, a la par que desaparecen la mayor parte de las fuerzas policiales, dependientes de los municipios, para dar paso a la conformación de fuerzas provinciales dependientes de las capitales generales y de las reales audiencias.

El modelo de las escuadras de Cataluña, fueron la primera fuerza de policía profesional con función polivalente (de injerencia en el medio urbano y rural). Éstas se convertirían en una policía esencialmente rural, a partir del último cuarto de siglo XIX, coincidiendo con la aparición de la Guardia Civil y la progresiva especialización de la función policial en el Estado liberal, éstas sirvieron de modelo para la organización de nuevas fuerzas policiales y para la reorganización de otras ya existentes.

No obstante a lo anterior, la configuración del aparato policial moderno de España, en el transcurso del siglo XIX no se dio por la simple evolución que había predominado durante el siglo anterior. En este siglo se produce un enfrentamiento entre las concepciones de los progresistas y los moderados, en torno a la configuración del sistema de poder y muy esencialmente a cuatro aspectos significativos: a) la organización administrativa del territorio; b) la organización de los ayuntamientos; c) la educación; y d) el orden público.



Por lo que se refiere al orden público, la diferencia fundamental entre uno y otro partido reside en que los progresistas confían éstas funciones a los alcaldes, quienes utilizan un cuerpo de ciudadanos armados (milicia nacional), y los moderados la delegan en una institución permanente y estrecha vinculada al ejército: la Guardia Civil bajo las órdenes del Gobernador civil.

La milicia se organizó con carácter local, con el objetivo inmediato de destituir las relaciones feudales de producción y de proteger la nueva propiedad, con lo cual se pretendía fortalecer a las correspondientes autoridades provinciales y municipales, como representantes del nuevo Estado y del nuevo régimen social. Su función era doble: reprimir a los bandidos y cuidar de la tranquilidad pública, guardando una similitud con la Guardia Nacional Francesa.

La instauración de la Guardia Civil en España marcó una nueva era en la organización política del país. Esta nueva institución del orden público, señala el inicio de un Estado centralista constitucional liberal, que representa además una adaptación de la francesa y originalmente republicana gendarmería.

La Guardia Civil constituye una fuerza profundamente militarizada y se expande territorialmente a través de dos acciones complementarias: por una parte, mediante un avance por círculos concéntricos que le lleva a dominar sucesivamente los niveles regional, provincial, de partido judicial y municipal; por otra parte y, con un sentido radial, desde Madrid controlando caminos reales, tendidos telegráficos y vías férreas.

#### *Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado*

Los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado (CFSE), en la actualidad están integrados por la policía y la Guardia Civil, mismas que en la Ley de la Policía Nacional de 1978 se les encomienda las siguientes funciones:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- a) Mantener y establecer el orden público y la seguridad de los ciudadanos, garantizando el ejercicio de sus derechos y libertades, así como la estricta observancia del ordenamiento jurídico.
- b) Evitar la comisión de hechos delictivos, investigar, descubrir y detener a los presuntos culpables y asesinos, así como de recoger los efectos, instrumentos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial competente.
- c) Prestar auxilio en caso de calamidades públicas y desgracias particulares, colaborar con las instituciones y organismos de asistencia pública y coadyuvar, a petición de las partes, al arreglo pacífico de las disputas entre los sujetos privados.

En lo que se refiere a la organización, son tres los ministerios que intervienen en el funcionamiento de la policía dependiente del gobierno central, aunque uno de ellos (hacienda) sólo tiene una intervención puntual en lo que se refiere al control de los delitos económicos contra el Estado.

La Dirección Policial se articula en base a dos direcciones generales: de la Seguridad del Estado, dependiente del Ministerio del Interior, y de la Guardia Civil, dependiente del Ministerio del Interior y del de Defensa.

El Ministerio del Interior ostenta el mando superior de la Policía bajo la inmediata autoridad del Ministro, este mando es ejercido por el Director de Seguridad de Estado del que depende el Director General de la Policía. Éste desempeña funciones operativas a través de cuatro comisarías generales del ámbito estatal: información, policía judicial, seguridad ciudadana y documentación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por lo que se refiere a las provincias es el Gobernador civil, quien ejerce el mando directo de la policía, sin perjuicio de la dependencia de sus miembros en las funciones de policía judicial.

En las comunidades autónomas, es el Delegado del Gobierno, quien a través de los gobernadores civiles dirige y coordina la actuación de los CFSE. Destacan en su estructura de funcionamiento dos elementos principales: las divisiones operativas centralizadas y los órganos periféricos.

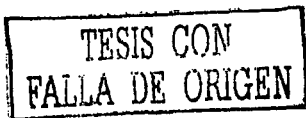
La organización periférica de la Dirección de Seguridad del Estado, bajo la dependencia directa de los respectivos gobernadores civiles, está integrada por: las Jefaturas de Policía (12 Jefaturas con ámbito supraprovincial); las comisarías locales (sólo existen en las poblaciones de más de 20,000 habitantes), y las comisarías de distrito (existen sólo en las grandes ciudades cuyas características lo requieran).

La policía no constituye un sólo cuerpo de seguridad, sino dos: el Cuerpo Superior de Policía y el Cuerpo de la Policía Nacional.

Al Cuerpo Superior de Policía le corresponde la coordinación de todos los servicios policiales. Sus principales tareas son:

- a) La información y prevención de la delincuencia.
- b) Investigación de los delitos cometidos.
- c) Expedición de los DNI de los ciudadanos españoles.
- d) Control de entrada, permanencia y salida del territorio nacional de los extranjeros.

El Cuerpo de Policía Nacional, está constituido por una estructura y organización militar, no integrado en las fuerzas armadas y que depende del Ministerio del Interior, teniendo como funciones específicas, las siguientes:



- a) Auxiliar y colaborar con el Cuerpo Superior de Policía.
- b) Prevenir, asegurar y establecer el orden público.
- c) Velar por la seguridad de las personas y los bienes.
- d) Prestar auxilio en casos de conflicto, accidente, calamidad pública o desgracias particulares.
- e) Proteger los edificios y dependencias de la policía.

El Objetivo primordial de la Policía Nacional es la de intervenir en los casos de alteración del orden público.

Existe también, una sección de motos que tienen como finalidad la de intervenir en las alteraciones del orden público, siempre que la naturaleza del conflicto dificulte la intervención de los automóviles.

Finalmente, las banderas de reserva general, constituyen las fuerzas de choque especialmente preparadas para intervenir en los casos graves de alteración del orden público. Así como el desplazamiento del rey o de altas personalidades.

La Guardia Civil, tiene un nivel de Dirección de Área y depende administrativamente del Ministerio del Interior.

Sin embargo, depende también para su organización, instrucción y armamento del Ministerio de Defensa, ejerciendo sus funciones en los municipios que no superan los 20,000 habitantes, con jurisdicción en todo el territorio del Estado en lo concerniente a:

- a) Control de armas y explosivos.
- b) Asuntos de puertos y aeropuertos, costas y fronteras.
- c) Custodia de vías de comunicación interurbana.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- d) Vigilancia exterior de establecimientos penitenciarios y edificios públicos.
- e) Protección civil y de colaboración entre las autoridades civiles y militares previstas en la legislación del orden público.

La policía municipal se encuentra en poblaciones que superan los 5,000 habitantes. En la actualidad, se estima que cerca de 37,000 policías dependen de las autoridades municipales.

Las principales funciones de la Policía Municipal son:

- a) Vigilancia y ordenación del tráfico.
- b) Policía judicial.
- c) Orden público.
- d) Cooperación a la representación cooperativa.

La función de la Policía Judicial le obliga a:

- a) Investigar delitos.
- b) Prácticar las diligencias necesarias para comprobarlos.
- c) Descubrir a los delincuentes y recoger todos los efectos, instrumentos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial.

#### *La Policía Autónoma*

En este tipo de policía son las mismas comunidades autónomas las que deciden crear su propia estructura policíaca conforme lo establezcan los estatutos locales.

Por ejemplo, el estatuto de Catalunya establece para la policía autónoma las siguientes funciones generales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- a) Protección de personas y bienes.
- b) Mantenimiento del orden público.
- c) Vigilancia y protección de los edificios.

En el caso de la policía autónoma de Euzkadi, las funciones de la policía son:

- a) Garantizar la seguridad ciudadana.
- b) Proteger funcionarios y autoridades de la comunidad.
- c) Vigilar y proteger edificios.
- d) Ejercer funciones recaudatorias y administrativas.
- e) Proporcionar protección civil y auxilio en caso de calamidades.
- f) Vigilar y cumplir las normas de regulación del tráfico.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Anexo 2

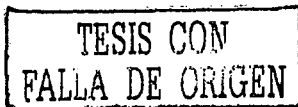
### Experiencia policial de Japón

La policía tiene dos grandes ámbitos de acción: las áreas rurales y las áreas urbanas, tanto la policía urbana como la rural se adaptan a una inmensa variedad de situaciones. En especial, las áreas rurales circunvecinas a los grandes centros urbanos, con frecuencia incorporadas dentro de los límites administrativos de ciudades, evidencian los efectos de la urbanización.

Solo los poblados más aislados mantienen su estructura social tradicional y sus patrones de vida cotidiana, sin embargo, aún las áreas más montañosas están siendo cambiadas por el mejoramiento de las comunicaciones y la incorporación de más granjeros (campesinos) al trabajo en fábricas.

La presencia de la policía en estos asentamientos rurales es mantenida a través de las llamadas "Casetas Residenciales de Policía" que identifican a viviendas de policías con una oficina establecida al frente de las mismas. Un oficial de la policía vive con su familia en esa Caseta, situada en los alrededores del vecindario o del centro rural. La característica de la "Caseta Residencial de Policía" es, que convierte al oficial en un residente del vecindario o centro rural.

En los asentamientos urbanos, la presencia de la policía es mantenida a través de edificios semejantes a dormitorios, en los cuales los policías viven alrededor de los que patrullan. Estos dormitorios, usualmente tienen un área de oficinas con escritorios y gabinetes al frente, con grandes ventanas, al frente de los muros, normalmente tienen áreas de cocina y almacenamiento en la parte posterior, además de una estancia con closets, un espacio de seguridad para pistolas y un área para estacionamiento de bicicletas o motocicletas.





Las relaciones entre la policía de la "Caseta Residencial de Policía" (CRP) y los vecinos de la localidad, ejemplifican lo que debe ser la relación ideal entre la policía y la comunidad en Japón.

La oficina instalada en la CRP, es desde donde los asuntos de la policía son dirigidos. El policía de la CRP mantiene contacto telefónico con la estación de policía y sólo acude a ella tres o cuatro veces al mes para revisiones o asuntos de trabajo.

El hecho es que en Japón, el mayor problema de la policía en general son los accidentes de tránsito más que la tasa de criminalidad.

#### *Formación de oficiales de policía*

Las ciudades presentan un mayor rango de complejidad para el trabajo de policía, debido al número de habitantes y a su diversidad, que ocasionan que la sociedad no sea homogénea y que exista un grado diferente de solidaridad y de participación de los ciudadanos para colaborar con la policía, por lo que llegar a ser un policía se traduce en una vida total de dedicación a la profesión.

El primer objetivo del Programa de Entrenamiento para Nuevos Reclutas es definido como el desarrollo de un carácter recio y un armonioso buen sentido. El objetivo primario es el de inculcar al naciente oficial de policía, las ideas, valores y percepciones de la sociedad sobre el policía.

El valor fundamental de los oficiales de policía es la necesidad de un lealtad absoluta y solidaria dentro de la institución policial, factores que desarrollan una subcultura que no es radicalmente diferente de la que predomina en la sociedad japonesa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La autoimagen del policía es semejante y paralela a la imagen de un Samurai que mantiene extrema lealtad al grupo, devoción, patriotismo y elitismo. El estatus social de la profesión de policía es ensalzado por la autoridad de la organización policial como un conjunto que representa el prestigio del gobierno nacional. Existe una elite administrativa que proviene de graduados de la Universidad de Tokio y que los hace diferentes al resto de los policías.

La presencia física del policía debe ser de masculinidad, pero esto no implica el desinterés en actividades culturales y la atracción a valores tradicionales de la cultura japonesa. Aún cuando su ideología corresponde a la imagen Samurai, ellos tratan con bajos elementos de la sociedad y usan ciertos aspectos de la subcultura de criminales y gangster.

#### *Reclutamientos de oficiales*

El 87% de los policías japoneses son de origen rural. En Tokio, el 30% de los padres de los oficiales de policía son campesinos. Los antecedentes familiares de un reclutamiento son cuidadosamente investigados en forma previa al ingreso del candidato a la policía. Si alguno tiene un antecedente criminal es descalificado, de igual forma sucede cuando existen antecedentes penales en los padres, abuelos, tíos, tías y primos. La familia de la esposa del candidato es también investigada. Las enfermedades mentales en la familia del aspirante a recluta también son motivo de descalificación. Con respecto a la religión, se considera que las actividades religiosas están en conflicto con el rol de los oficiales de policía.

#### *Entrenamiento de personal policial*

La policía japonesa ha dado una gran importancia al entrenamiento de personal policial. El entrenamiento general en las escuelas es impartido por un policía inspector y el entrenamiento técnico es dado en diferentes

especializaciones (investigación criminal, tránsito, prevención del crimen, seguridad, comunicaciones, etc.). Los diferentes tipos de entrenamiento son impartidos en Escuelas de Policía Prefectural, Escuelas Regionales de Policía y Colegios de Policía.

#### *Jerarquía policíaca*

La policía debe pensar en ser la primera línea de defensa de la sociedad en la batalla contra el crimen y el desorden. Esto se refiere al sentido de misión con el cual la policía es imbuida del rol preeminente que juega la solidaridad dentro de los rangos de la policía. La solidaridad implica un fuerte sentido de lealtad al grupo y de obediencia invariable a los superiores en la estructura de mando de la policía. La identidad del grupo y la obediencia a los oficiales con más años de servicio conforman la imagen de dignidad, honor, competencia y lealtad.

La policía usa numerosos mecanismos para mantener la solidaridad y la jerarquía entre ellos, como: a) El sistema de promoción; b) El ambiente físico de trabajo de los oficiales de policía; c) El proceso de toma de decisiones; d) Las transferencias; e) Los complejos habitacionales de la policía; f) La ocupación del tiempo libre de los oficiales de policía; g) La vida familiar y matrimonial; y h) La asistencia para el retiro.

La jerarquía en la policía japonesa es un conjunto de la estructura formal de rangos y de la antigüedad de los oficiales de policía. La promoción a rangos más altos, está basado esencialmente en el merito, aún cuando la antigüedad y la experiencia son tomados en consideración. El mérito es demostrado primordialmente a través de exámenes de competencia para los rangos de Sargento, Asistente de Inspector de Policía e Inspector de Policía. Para el rango de Superintendente y rangos superiores, los Oficiales de Policía son seleccionados por el oficial de policía con más años de servicio, con base en sus registros, habilidades, y las necesidades de policías ejecutivos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La vida familiar y matrimonial de los oficiales de policía asumen una naturaleza especial, ya que se considera que el matrimonio trae estabilidad emocional a los policías.

La policía de Japón, es un cuerpo único que depende de la Comisión Nacional de Seguridad, formada por cinco miembros directamente subordinados al Primer Ministro del país, el Presidente de esta Comisión tiene la categoría de Ministro de Estado responsable de la seguridad pública. Dicha institución tiene entre otras funciones las de: establecer las directrices de servicios, velar por el buen funcionamiento de los mismo, controlar el reclutamiento policial y la enseñanza dispensada en las escuelas de formación, y suministrar los materiales necesarios. Bajo su dependencia funciona una Dirección General de la Policía, dividida en varios departamentos (administración, seguridad pública, circulación, etc.).

Pese a esta estructura centralizada, la unidad policial activa la constituyen esencialmente 46 servicios departamentales, de los que dependen cierto número de comisionarios y puestos de policía.

Garantizan la seguridad pública los Guardias de la PAZ (JUNSA), agrupados en centurias bajo las órdenes de un oficial y 12 brigadas.

También existen en cada departamento compañías de reserva parecidas a las compañías republicanas de seguridad francesa, se trata de una policía uniformada, con un parque vehicular importante y una flotilla de varios helicópteros.

Una de las principales características de la policía japonesa consiste en la importancia acordada a la formación universitaria de sus cuadros superiores, así como a la formación multidisciplinaria de gran nivel del personal subalterno.



## ANEXO 3

### Lugar que ocupa México en el crimen mundial 2000

Tipología del delito		ONU	INTERPOL	OCDE	OTRAS
Todos los delitos					
Absolutos	1'363,709		16		
Tasa por 100 mil hab.	1,392	36	78	28	
Robo (todas las mod.)					
Absolutos	509,729		17		
Tasa por 100 mil hab.	522.89		80	27	
Robo de vehículos					
Absolutos	158,801		8		
Tasa por 100 mil hab.	162.04	21	31		
Tasa por 100 mil vehículos	1,088.68		14	6	
Robo con violencia					
Absolutos	215,120		2		
Tasa por 100 mil hab.	219.51	3	5	1	
Proporción de robos Con violencia en general	42.20%		1		
Homicidio					
Absolutos	13,829		8		
Tasa por 100 mil hab.	14.11	6	22	1	
Homicidio con arma de fuego					
Tasa por 100 mil hab.	3.66	4			
Lesiones					
Absolutos	255,179	4			
Tasa por 100 mil hab.	260.39	8		12	
Violación					
Absolutos	13,061		6		
Tasa por 100 mil hab.	13.33	5	33	7	
Secuestro (2001)					
Absolutos	732			1	2
Proporción delitos Violentos					
	36.45%		5		

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Anexo 4

### POLÍTICA CRIMINAL Y GLOBALIZACIÓN

DR. MOISÉS MORENO HERNÁNDEZ

#### INTRODUCCIÓN

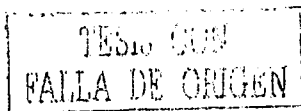
Me complace participar en este **Seminario de Derecho Penal y Globalización**, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, agradeciendo a sus organizadores, sobre todo al responsable académico que es el Dr. Rafael Márquez Piñero, por su amable invitación. Este evento se organiza precisamente dentro del marco del proceso de globalización que actualmente experimenta la comunidad internacional; tocándome el honor de iniciarlo con el tema **Política Criminal y Globalización**.<sup>226</sup> El análisis de las mutaciones de la sociedad contemporánea en el contexto global, nos permite evaluar las actuales tendencias que se van observando en distintos órdenes y, entre ellos, también en el ámbito de la delincuencia y de la política criminal, para prever, orientar y encauzar la problemática que en este materia genera el nuevo acontecer mundial.

#### SITUACIÓN ACTUAL DEL PROBLEMA "CRISIS DEL ESTADO-NACIÓN" Y SUS PERSPECTIVAS A RAÍZ DE LA GLOBALIZACIÓN

a) En los hechos, la dirección del acelerado desarrollo internacional ha generado estrechos vínculos *supranacionales*, sobre todo económicos, que superan la dimensión *intranacional* y que nos han conducido a una profunda interdependencia no sólo entre los Estados, sino incluso entre las organizaciones

---

<sup>226</sup> Se retoman en esta exposición algunas partes de mi participación sobre *Crisis del Estado-Nación*, en el "Segundo Congreso Interamericano de Derecho Internacional", celebrado el 24 de mayo de 1995.



y los hombres que forman parte de ellos. Lo cierto es que se han superado los esquemas de organización política tradicionales, por lo que debemos necesariamente buscar nuevas estructuras de entendimiento que van más allá de las fronteras convencionales.

Desde esta perspectiva, no cabe duda que el propio concepto moderno de *Estado-Nación* atraviesa por una *crisis* derivada de los procesos de cambio mencionados, y, con ello, también se entra en estado de crisis en diversos renglones del quehacer estatal. En efecto, debemos considerar que el Estado contemporáneo surge como respuesta a necesidades específicas que permitieron su consolidación, pero que hoy en algunos casos ya no satisfacen las demandas impuestas por la *globalización*. Globalización que puede establecerse por medios diversos: el de la *política* y el de *poder*, el de la *diplomacia* y el de la *fuerza*, el de la *negociación* y el de ciertos *principios* que responden a una moral histórica, que señale lo que se debe hacer y lo que no se debe hacer, lo que se puede conceder y lo que no. Por ello, algunos Estados quedan inmersos en ella o excluidos de la globalización<sup>227</sup> y, consecuentemente, marginados.

Ciertamente, la organización político administrativa del *Estado-Nación* permitió durante siglos un progreso sin precedentes, bajo esquemas extraordinariamente acelerados de producción y distribución de bienes. Empero, hoy el progreso experimentado bajo los esquemas económicos, particularmente en la parte industrializada del mundo, ha ido más allá de las dimensiones de los actuales Estados tradicionales; por lo que, se han implantado nuevos bloques transnacionales de cooperación mutua, con el consecuente impacto en el ámbito político. Por tales razones, han dicho algunos expertos que la historia de los Estados modernos esté quizá llegando a término y ha iniciado una época en la cual el mundo se organiza en grandes espacios políticos. Los

---

<sup>227</sup> Véase sobre esto a González Casanova, Pablo, "México ante la Crisis Mundial", en *México Ante la Crisis*, 1, Siglo CCI Editores, 1985, pp. 13 y ss.

acontecimientos de los últimos años muestran la tendencia de lo que será la nueva organización política-estatal.<sup>228</sup> A la luz de estos fenómenos, los principios o contenidos clásicos del Estado-Nación contemporáneo deben ser replanteados para adecuarlos a dicha tendencia; tal es el caso, por ejemplo, del concepto de *soberanía*.

La **Unión Europea**, derivada de los tratados de Maastricht, dan un ejemplo claro de ello. ¿Por qué?; porque, sin perder la autonomía de gobierno y la supremacía sobre su territorio, los Estados europeos firmantes de este tratado han convenido reglas que permiten niveles de cooperación más ágiles y eficaces, en órdenes como el *económico* y el *jurídico*, entre otros. Se hacen de esa manera posible que, sin enajenar los principios clásicos del Estado-Nación, se adopten las nuevas formas de organización lo suficientemente flexibles para que puedan coexistir con ellos.

b) La globalización y la integración económica plantean retos que deben ser superados, sobre todo por los países en vías de desarrollo, como los países latinoamericanos. Para ello, las nuevas formas de organización que se adopten, deben tomar en cuenta las enormes desigualdades en el desarrollo de cada país. Los cambios tan profundos han traído consigo fenómenos novedosos en todos los órdenes de la actividad humana. Así, la flexibilización de las fronteras europeas por medio de tratados, han impactado incluso en el orden cultural de las naciones, al integrar un gran mercado que distribuye de manera rápida y eficiente bienes y servicios, sin las trabas legales arancelarias y de tránsito de personas, que anteriormente se habían impuesto con la finalidad de proteger sus propios recursos. Los llamados países de la **Cuenca del Pacífico**, por su parte, se agrupan en torno a la idea de crear un frente comercial con la finalidad de

---

<sup>228</sup> Un hecho relevante en este sentido lo constituye la Cumbre del Milenio que recientemente tuvo lugar en Nueva York (septiembre de 2000), con motivo de los 55 años de la organización de las Naciones Unidas, en la que se hicieron planteamientos sobre lo que será la ONU y el rumbo de la humanidad para el siglo XXI, en un mundo abrumado por la pobreza y por la crisis financieras y en el que el fenómeno de la globalización constituye una realidad innegable y un papel determinante.



proteger sus intereses económicos. Lo propio puede decirse sobre el *tratado trilateral de libre comercio*, firmado por los países de América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México), que sin duda ha impactado en todos los órdenes de convivencia de los países signatarios, así como los que se han celebrado por los países del Cono Sur, entre otros.

## LA GLOBALIZACIÓN EN MATERIA DE DELINCUENCIA Y DE LUCHA CONTRA EL DELITO

Ahora bien, resulta conveniente en este momento referirnos a un fenómeno que corre paralelo a los procesos de globalización: la *internacionalización del delito y el crimen organizado*, así como la *política criminal* respectiva.

a) En los tiempos que corren, hablar de *internacionalización del delito* es referirse a una gran cantidad de fenómenos que se presentan hacia el interior de los Estados y que, debido a múltiples factores, trascienden las fronteras nacionales, ramificando sus actividades y logrando con ello que crezcan notablemente sus ámbitos de influencia. El ejemplo más representativo de esta "*transnacionalización*" lo encontramos en el fenómeno del *narcotráfico*, pues las diversas actividades que se desarrollan y que van desde la siembra o producción del estupefaciente o psicotrópico hasta la distribución al consumidor, pasan por una cadena empresarial semejante a la desarrollada por las transnacionales, ya que cuenta con una distribución muy bien organizada del trabajo en el lugar de siembra y cultivo o producción. Para su procesamiento se utilizan, además, una serie de insumos y precursores que bien que mal se obtienen de la industria nacional. La transportación de los productos acabados desde el lugar de origen hasta el destino final de consumo, *v. gr.* de Colombia a Estados Unidos o Europa, requiere también de la connivencia de algunas autoridades que se encargan de combatirlos; las que, adicionalmente, no cuentan con la tecnología de punta que normalmente posee la delincuencia organizada, además de que se

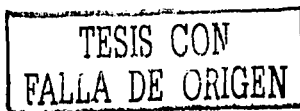
encuentran limitadas en su actuación por la propia legislación nacional. Si consideramos, por otra parte, que para transportar la droga se requiere el tránsito por más de un país, se podrá fácilmente observar que los problemas se multiplican, ya que el paso por el territorio va creando, además, mercados de consumo, con lo que también se afecta la salud pública de los países de tránsito.<sup>229</sup>

Es incuestionable que todas las fases del proceso cuentan con la tolerancia de autoridades *corruptas*; lo que, por supuesto, no significa que todas lo sean y que no se desarrollen esfuerzos importantes para combatir y erradicar el delito por parte de los países productores. Pero, como las cantidades de dinero que genera este negocio ilícito son descomunales y es difícil moverlas financieramente por su volumen, los criminales han encontrado en el *lavado de dinero* una forma común para darle una cara limpia a sus ganancias.<sup>230</sup> En efecto, el *lavado de dinero* consiste, básicamente, en hacer aparecer como lícito el producto de operaciones delictivas, enmarcadas bajo actividades comerciales, empresariales y financieras, perfectamente disimuladas como lícitas. Problema que se agrava, cuando a través del lavado de dinero se apoyan actividades delincuenciales de mucha más envergadura, tales como el *narcotráfico*, el *tráfico* y *acopio de armas*, la *trata de personas* o el *comercio internacional de menores*,

---

<sup>229</sup> Cfr. Sobre esto: H. Smith, Peter, *El combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993; García Ramírez, Sergio, *Narcotráfico: un punto de vista mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1989; Kaplan, Marcos, *Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico*, INACIPE, México, 1990; véase, también, el *Anteproyecto de Ley Federal de Narcotráfico y Control de Drogas*, P.G.R., 1992; (inédito), así como la Exposición de Motivos de la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, que entró en vigor en 1996.

<sup>230</sup> Véase sobre esto Castañeda Jiménez, Héctor F., *Aspectos socioeconómicos del lavado de dinero en México*, INACIPE 2ª. Ed., México, 1992; Langón Cuñarro, Miguel, *Estudio de los reglamentos: modelo sobre delitos de lavado de dinero relacionado con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos y para el control de precursores y sustancias químicas, máquinas y elemento*, ponencia presentada en el II Seminario de Capacitación Especializada para Jueces y Fiscales en Materia Penal, Sucre, Bolivia, mayo 1992.



entre otros.<sup>231</sup> Sin embargo, en realidad resulta sumamente difícil describir las diversas maneras que constituyen el *lavado de dinero*, y más cuando éste adquiere dimensiones internacionales, sobre todo porque la pluralidad de medios va desde la creación de pequeños bienes hasta la adquisición de bienes inmuebles, a través de los llamados prestanombres. Así, dada la extrema facilidad de transferir divisas de un país a otro, el lavado de dinero se ha convertido en el principal accionar de los narcotraficantes o políticos, empresarios o financieros corruptos.<sup>232</sup> La tendencia mundial, por ello, es adoptar, en lo posible, políticas y procedimientos que incorporen los ***Principios para la Prevención del Uso Delictivo del Sistema Bancario para el Lavado de Dinero***, emitidos por el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria "1989" y adoptados por los países que conforman la Unión Europea, así como las **Recomendaciones sobre las Acciones que deberán tomarse frente al Lavado de Dinero de la FARF, o Acuerdo del Grupo de Acción Financiera (GAFI)**, establecido en 1989 por el Grupo de los Siete (Estados Unidos de América, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá).

Atendiendo a lo anterior, también se ha considerado conveniente la creación en nuestro país de un marco jurídico que permita a los bancos y a las autoridades prevenir mecanismos que posibiliten identificar el origen de los recursos y evitar el ocultamiento de documentación de información relacionada con ellos.<sup>233</sup>

---

<sup>231</sup> Véase sobre esto: Cuisset, André, *La Experiencia francesa y la movilización internacional en la lucha contra el lavado de dinero*, PGR, México, 1996; Ziegler, Jean, *Suiza lava más blanco*, Ed. Diana, México, 1990; Fabián Caparrós, Eduardo A., *El blanqueo de capitales procedentes de actividades criminales*, tesis doctoral, Salamanca, España, 1996; Gómez Iniesta, Diego J., *El delito de blanqueo de capitales en derecho español*, Cedecs Editorial S. L., Barcelona, 1996; Hernández Quintero, Hernando, *El lavado de activos*, Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1997; entre otros.

<sup>232</sup> Véase sobre esto, Cuisset, André, *Op. Cit.*, y la bibliografía citada en nota 6.

<sup>233</sup> Por tal razón, una de las primeras medidas adoptadas se originó en octubre de 1993, en que la Comisión Nacional Bancaria emitió una *Guía para prevenir el Lavado de Dinero en los Bancos*, aún cuando no tenía ningún efecto vinculante, constituye sin duda un importante antecedente de esta tendencia político-criminal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

b) La consideración de algunas acciones que se llevan a cabo frente al problema de internacionalización del delito, tomando como ejemplo el *tráfico de drogas* -o el *lavado de dinero*-, pone de manifiesto no sólo la crisis del Estado-Nación contemporáneo, sino también la crisis de diversas políticas, como la relativa a la *política criminal* y la de los *sistemas de justicia penal* tradicionales, así como la crisis de los *criterios y principios* que los rigen. En efecto, sin pretender agotar su explicación ni acercarnos a los problemas sociales, económico-financieros, de salud pública y políticos que genera, nos referimos al *narcotráfico* y al *lavado de dinero*, entre otros fenómenos relacionados con la *delincuencia organizada*, porque su comisión implica una gran cantidad de delitos y se pueden presentar en variadas hipótesis; así, también, las medidas que se han tomado tanto a nivel nacional como internacional para enfrentarlos son especialmente prolíficas, sin mencionar que toda una gran cantidad de convenciones de todo tipo en materia penal se pueden igualmente aplicar en estos casos. En este mismo contexto se afirma ya, incluso, la existencia de un *Tribunal Penal Internacional*, creado por los diversos países del mundo.

Ahora bien, ¿por qué es cada día más complejo el delito? Resulta ya incuestionable que el fenómeno de la globalización en materia económica y los avances en materia de transporte y telecomunicaciones, han tenido como consecuencia que la delincuencia sea cada vez más compleja y comprenda a más de un país, porque sus autores pueden mantener contacto con delincuentes de otros países, realizar grandes transferencias de fondos financieros sin necesidad de moverse de la ciudad o, en caso de resultar necesario, trasladarse en unas cuantas horas de un continente a otro. Debemos agregar que la nueva delincuencia -sobre todo la llamada *delincuencia organizada*- tiene también formación profesional y utiliza los mismos medios que los grandes empresarios, su tecnología y, a veces, su estrategia comercial.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## EL CRIMEN ORGANIZADO, LA TRANSNACIONALIZACIÓN DEL DELITO Y LA POLÍTICA PARA COMBATIRLO

Antes de ocuparme de aspectos más concretos sobre la *política criminal* en materia de delincuencia organizada, desde la perspectiva del proceso de *globalización*, me referiré un poco más, aunque de manera muy somera, a lo que es la llamada *delincuencia organizada*, para señalar cuáles son sus rasgos característicos y sus formas de realización, con el propósito de tener una mejor comprensión general del problema que se trata de enfrentar.

a) Como hemos afirmado la delincuencia ha manifestado en los últimos tiempos una gran transformación, observando, entre otras, las siguientes tendencias: 1) mayor *organización*, originando el desarrollo del *crimen organizado*; 2) mayor *violencia* en la comisión de ciertos delitos; 3) proliferación de los llamados *delitos de cuello blanco*, entre los que destacan los delitos económicos y financieros, tráfico de divisas, fraudes a través de computadoras (llamados *fraudes informáticos*), etc.; 4) *internacionalización* de la delincuencia, es decir, deja de ser un problema de carácter exclusivamente local o nacional para convertirse en uno de carácter internacional o transnacional y que, por ello, ya no interesa solamente a un Estado, sino a muchos países del mundo, a la comunidad internacional, como es el caso del tráfico internacional de estupefacientes y psicotrópicos, y 5) además, cuenta con *amplios recursos económicos*, con mejores medios, técnicas y métodos, con posibilidades de *acceso a la información privilegiada*, entre otros.<sup>234</sup>

Ciertamente, mientras que hasta hace algún tiempo estábamos acostumbrados sólo a un tipo de delincuencia, que ha sido caracterizada como *delincuencia tradicional o común* -también llamada *convencional*-, en la que era

<sup>234</sup> Véase sobre esto, Moreno Hernández, Moisés, *Política Criminal y Reforma Pena, Algunas bases para su democratización en México*, Ed. *Ius poenale*, CEPOLCRIM, México, 1999, pp. 303 y ss.; del mismo, *Delincuencia organizada y medios de control en México*. En *Bien Común y gobierno*, Fundación Preciado Hernández, Año 6, núm. 68, julio, 2000, pp. 5 y ss.

relativamente fácil identificar al victimario y a la víctima, así como al interés jurídico que se ve afectado, y frente a la cual se ha confeccionado todo un determinado tipo de política criminal y de sistema de justicia penal, como medio de control social,<sup>235</sup> en los últimos años han aparecido otros fenómenos con otras características que han aumentado el sentimiento de inseguridad e igualmente han motivado nuevas medidas político-criminales. Tal es el caso de *delincuencia organizada*, que desde hace ya algún tiempo empezó a desarrollarse y a proliferar en nuestro país cuyas formas de realización originan mayor dificultad para determinar quiénes son los autores o partícipes (victimarios) y quiénes las víctimas, así como cuáles son los bienes jurídicos que están de por medio, y por tanto, mayor dificultad para su combate.

b) Toda esa transformación ha hecho, a su vez, que la delincuencia muestre actualmente una mayor eficacia frente a los tradicionales medios de control estatal en los diversos órdenes. Y de ahí que, los métodos y las técnicas utilizados por las formas modernas de delincuencia motivan, también, la generación de métodos y técnicas modernos para combatirla eficazmente; pero con frecuencia, según nos muestra la realidad, el fenómeno delictivo supera alas formas de reacción, obligando a éstas a superarse o quedarse rezagadas.

Por ello, la *delincuencia organizada* se ha convertido en los últimos tiempos en uno de los problemas más graves por los que atraviesa la comunidad mundial; y dado su carácter transnacional, ha sido identificada en diversos foros como todo un *sistema económico clandestino* con ingresos que sobrepasan el Producto Nacional Bruto de algunas naciones.<sup>236</sup> Se ha destacado que uno de sus componentes principales, el *narcotráfico*, arroja por sí mismo ganancias exorbitantes e implica la evasión fiscal y las prácticas comerciales restrictivas

---

<sup>235</sup> A los que sin duda se les han introducido una gran diversidad de reformas, buscando hacerlos más funcional, y que también obedecen a tendencias diversas que no necesariamente se ajustan a la ideología constitucional.

<sup>236</sup> Cfr. Sobre esto, González Ruiz, Samuel A. y otros, *Seguridad pública en México, Problemas, perspectivas y propuestas*, Fomento Editorial de la UNAM, México, 1995, pp. 72 y ss.

para eliminar la competencia. Otras consecuencias de estas conductas ilícitas lo constituyen el *comercio ilícito de armas*, el *uso de la fuerza física*, la *corrupción*, la *pérdida de la seguridad urbana y rural* y aun la *participación en conflictos políticos y étnicos*; por lo que, se afirma, plantea una amenaza directa para la estabilidad de las naciones y constituye un ataque frontal contra las autoridades políticas de los Estados.<sup>237</sup>

Y de ahí, también, que el crimen organizado haya sido conceptualizado como una *sociedad* que busca operar fuera del control del pueblo y del gobierno, pues involucra a miles de delincuentes que trabajan dentro de estructuras tan complejas, ordenadas y disciplinadas como las de cualquier corporación, mismas que están sujetas a reglas aplicadas con gran rigidez. En efecto, en nuestros días el concepto de *crimen organizado* se refiere a grandes grupos organizados dedicados a actividades ilícitas, estructurados con la naturaleza y, en ocasiones, también con la apariencia de corporaciones de carácter lícito, pero a través de las cuales se realizan o se ocultan operaciones criminales.<sup>238</sup> Esta forma corporativa implica una estructura directiva, cuadros operativos, acervo tecnológico, ciclos de financiamiento, relaciones con otras corporaciones criminales, programas de expansión, jefaturas de proyectos, desarrollo y entrenamiento de personal, actividades de reclutamiento, control interno y, en general todo aquello que podría tener cualquier gran corporación lícita. Se caracteriza, además, porque sus acciones no son impulsivas, sino más bien resultado de previsiones a corto, mediano y largo plazo, con el propósito de ganar control sobre diversos campos de actividad y así como amasar grandes oportunidades de dinero y de poder real; su pretensión, entonces, no es tanto el

---

<sup>237</sup> Así se afirmó, también, en la Exposición de Motivos de la *Iniciativa de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada* enviada al órgano legislativo a fines de 1995; cfr. Moreno Hernández, Moisés, *Política Criminal y Reforma Penal*, pp. 304 y ss.

<sup>238</sup> Véase sobre esto el trabajo inédito *La reforma penal contra el crimen organizado* de Romero Apis, José Elías, 1993; véase, también, la experiencia de Giovanni Falcone, *La lucha contra el crimen organizado*; INACIPE, México, 1992; Serge, Antony y Ripoll, Daniel, *El combate contra el crimen organizado en Francia y la Unión Europea*, PGR y servicio de cooperación Técnica Internacional de Policía Francesa en México, México, 1995; entre otros.

poder político, sino que le interesa éste más para propósitos de protección.<sup>239</sup> En caso extremo, el propósito de la delincuencia organizada no es competir con el gobierno, sino utilizarlo.

Con lo anterior se advierte claramente la diferencia entre la organización criminal y las formas rudimentarias de asociación delictuosa o de pandilla. Las diferencias no sólo tienen que ver con su alcance, sino también con su permanencia, con su complejidad estructural y con su profesionalismo. Adicionalmente a las características señaladas, existen otros elementos de distinción, siendo seguramente el más peligroso y cada día más común el de la capacidad de mimetismo. En diversas latitudes, y sin duda también en México, las organizaciones criminales cuentan entre sus activistas con personas dedicadas profesionalmente a giros ilícitos: el comercio, la banca, la tecnología, la comunicación, la política, la producción, etc., siendo ésta una de sus mejores defensas, es decir, su fortaleza inexpugnable y su más acabada estrategia. En determinadas ocasiones el crimen organizado significa la comisión de muy diversas conductas en distintos territorios nacionales. El último eslabón de esta cadena de producción-consumo normalmente se encuentra en países desarrollados, debido al potencial económico de sus habitantes.

a) Finalmente, es incuestionable que el crimen organizado, en sus diversas manifestaciones, afecta, entre otros intereses o bienes jurídicos, las vidas de miles de seres humanos, pero debido a que conserva su invisibilidad, muchos no estamos conscientes de cuánto nos daña o siquiera cuánto nos afecte. En efecto "mucho se ha hablado del narcotráfico, desafortunadamente, no siempre con plena comprensión de su enorme complejidad, ya que involucra elementos jurídicos, políticos, económicos y de salud, entre otros"; de ahí que "gran parte de la insuficiencia de los resultados obedece a que no se ha entendido bien todos los factores causales del fenómeno, por un lado, ni todas las

---

<sup>239</sup> Véase sobre esto, Falcone, Giovanni, *La lucha contra el crimen organizado*, INACIPE, México, 1996.



consecuencias en su magnitud y complejidad, por el otro".<sup>240</sup> También resulta importante señalar que el narcotráfico, aunque es una de las más importantes manifestaciones de la delincuencia organizada, sólo constituye una de sus especies, siendo aquella el género; de ahí que, el analizar e intentar comprender el fenómeno del crimen organizado debe hacerse sólo desde la perspectiva del narcotráfico, porque sería una visión parcial y las conclusiones serán carentes de método.<sup>241</sup> Por ello resulta necesario analizar las características específicas de la delincuencia organizada, con el fin de entender mejor todo su funcionamiento y, de esa manera, adoptar las adecuadas estrategias político criminales para enfrentarla eficazmente.

#### ACCIONES NACIONALES E INTERNACIONALES: LA POLÍTICA CRIMINAL FRENTE AL CRIMEN ORGANIZADO

Ahora bien, ¿cuáles son las acciones político-criminales, que se han adoptado frente a este fenómeno?; esto es, ¿cuál es la política criminal frente al crimen organizado?

a) Sin duda, son múltiples los esfuerzos desplegados por los países de la comunidad internacional para combatir el delito en sus múltiples frentes y en sus infinitas manifestaciones; lucha que debemos considerar cada día más compleja, si pensamos además en el mimetismo que hacia dentro de las sociedades y de las estructuras económicas presentan sus autores y partícipes, y adicionalmente, si aceptamos que éstos han permeado las más altas esferas políticas. Por otra parte, debe destacarse que siempre las fronteras nacionales ha implicado un impedimento en el combate de los ilícitos, pues con cruzar la frontera de un país a otro, el delincuente tenía la certeza de que no sería perseguido, o de que su

---

<sup>240</sup> Cfr. Moreno Hernández, Moisés, *Política criminal y reforma pena*, pp. 309 y ss.

<sup>241</sup> Sobre todo esto puede verse a Gómez Mont, Fernando, en la exposición de motivos que hace a la primera versión del Anteproyecto de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, mayo de 1995.

persecución sería difícil, al tener que cubrirse una gran cantidad de formalismos que tenían como resultado que cuando éstos eran satisfechos, él se encontraba ya en otros lugares. Toda vez que el fenómeno es cada vez más complejo por los factores que hemos venido mencionando, ha sido necesario que también los mecanismos de represión y de prevención hayan de perfeccionarse, tanto a nivel nacional como entre la comunidad de las naciones, ya sea en el ámbito bilateral, regional o multinacional.

En efecto, en materia de derecho internacional los países miembros de la comunidad de naciones han suscrito importantes documentos para la lucha contra la delincuencia, aprovechando las experiencias de relaciones bilaterales; siguiendo las mismas características de l fenómeno de la globalización, cada día son más las naciones involucradas en estas importantes tareas. Entre las materias que son fundamentales en esta lucha, algunas nuevas y otras ya de tradición secular, podemos mencionar las siguientes: extradición, narcotráfico, lavado de dinero, lucha contra el crimen organizado, asistencia jurídica en materia penal y asistencia, y cooperación policial (Interpol y Europol).

Se ha partido, para ello, de la base de que la legislación está diseñada para investigar y juzgar, en principio, por cierto de delincuencia, que es la tradicional, común o convencional, conformada por los delitos cometidos en su territorio y contra intereses específicos de la sociedad nacional al, más no para asimilar crímenes cometidos fuera de sus fronteras que efecto no solo a otras naciones sino a la comunidad internacional, como lo es el crimen organizado. De ahí que, en el ámbito internacional se plantea, aunque todavía como ideal, una legislación penal que esté atento con lo que sucede en el plano Internacional, hablándose incluso ya de la posible universalización de la justicia en la materia. Pero en tanto esto se logra, se propugna en ese plano por la búsqueda de una coordinación y cooperación internacional en este rubro delictivo, estableciendo técnicas de investigación policial que permitan la coordinación de estrategias internas con las externas, para una colaboración internacional que procure

erradicar las dificultades que puedan suscitarse en las actuaciones de las policías tanto nacionales como extranjeras.

a) Incluso la propia organización de la Naciones Unidas ha reiterado la necesidad de dotar de facultades suficientes a los órganos encargados de hacer cumplir la ley con objeto de aumentar su eficiencia, sin menoscabo de la salvaguarda de los derechos humanos, y de establecer métodos de vigilancia basados en las telecomunicaciones y en la electrónica y poner en práctica nuevos métodos para seguir el rastro del dinero; asimismo, ha hecho énfasis en el intercambio de información entre Estados y en la actualización de leyes para el establecimiento de barreras más sólidas entre los mercados financieros legales y el mercado de capitales ilegales adquiridos, así como en la celebración de acuerdos de cooperación aplicables al financiamiento extranjero y a las operaciones que entrañen transferencias electrónicas internacionales de fondo; entre otras.

En este orden de ideas, se sugiere, por ejemplo, el establecimiento de normas en la legislación especial que al respecto exista o se origine, que permitan la posibilidad de revisar o bloquear naves en altamar, en los supuestos de transporte marítimo de narcóticos.<sup>242</sup> Asimismo, la previsión de la confiscación de los bienes asegurados en las operaciones de colaboración internacional de la policía; para ello sugiere analizar si en el país con el que se establezca la coordinación para el combate contra las organizaciones criminales existe la figura de la confiscación o del decomiso.

---

<sup>242</sup> Por ejemplo, en materia de aseguramiento de bienes y producto del delito, si en un país la norma procesal establece que, cuando la policía en una investigación detecte el objeto del delito (v.g. marihuana), tiene la obligación de asegurar todo el cargamento, si éste estaba destinado a otro país y en el que se detectó sólo era el lugar de tránsito, no habrá prueba en contra de los autores o partícipes que habitan en el país de destino, o bien estos no podrán ser detenidos. En cambio si se permite a la policía tan sólo asegurar una parte y dejar pasar la otra parte del cargamento, ello puede propiciar la detención de los delincuentes del país de destino, al mismo tiempo que los criminales residentes en el país de tránsito. Vid. Sobre esto Falcone, Giovanni, La lucha contra el crimen organizado, INACIPE, México, 1992, p. 64

Otra medida que en el plano internacional se recomienda en este rubro es la coordinación eficaz entre las oficinas del Ministerio Público tanto a nivel nacional como internacional, así como prever normas de cooperación internacional orientada a la localización y aseguramiento del dinero producto de los delitos de crimen organizado; <sup>243</sup> actividades que son recomendadas en la lucha que comentamos, ya que permitiría privar a las organizaciones criminales de su mayor fuente de poder, el económico. Para ello, los países deben allegarse de un conocimiento global de las técnicas bancarias y de los sistemas financieros de los diversos colaboradores; por lo que es, indudable una fuerte cooperación internacional que, debido a la materia de que se trata, es extremadamente difícil de conseguir, pero en los últimos tiempos existe voluntad para ello.

Igualmente se plantea como necesario, para el éxito de la tarea, el establecimiento de líneas para la consecución de la cooperación judicial, con la mira de agilizar los procesos con los cuales es posible aportar evidencias y medios de prueba por otros países distintos al que se está siguiendo un proceso a un inculpado por el crimen organizado. También se busca, como en el caso de Colombia, contribuir con las otras naciones a que se castigue de manera ejemplar a quienes han delinquido en el exterior.<sup>244</sup>

Pero, además de estas estrategias, entre las que destaca la creación de una ley especial para el combate al crimen organizado, de la que se genera una mayor punibilidad para este tipo de delincuencia, se plantea también la necesidad de capacitación de personal de la policía y del Ministerio Público encargado de la investigación de estos delitos (creación de una unidad de élite), así como la intervención telefónica, plazos de retención ante el Ministerio Público (o equivalente) más largos, la protección de testigos y la reserva de su identidad, estrategia premial (recompensas por colaboración), perdón total o parcial por

---

<sup>243</sup> Ibidem.

<sup>244</sup> Cfr. González Carrancá, Jaime I., *Op. Cit.* nota 48.

colaboración de miembros de organizaciones criminales, protección a Jueces y Agentes del Ministerio Público, tolerancia a ciertas formas de comisión del delito (p. ej.: entregas vigiladas), entre otros medios de ataque frontal que en otros ámbitos han probado su eficacia y que se aplican con respecto a un marco legal y a los derechos humanos.<sup>245</sup>

c) La Convención de Viena sobre narcóticos de 1998,<sup>246</sup> instrumento multilateral que signó la comunidad de naciones, es el documento que reúne la experiencia internacional con medidas para combatir el tráfico de drogas. Fue generada a partir del intercambio de las experiencias de los países diversos; es, en este sentido, un gran resumen del total de los mecanismos legales que existen para combatir el narcotráfico. México fue uno de los primeros países en ratificar la convención.

Entre las prescripciones de la Convención podemos mencionar las siguientes:

1) La obligación de tipificar como delito las conductas de:

a) La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que proceden del narcotráfico con objeto de ocultar su origen ilícito; b) la ocupación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación o el destino, el movimiento o la propiedad real de bienes o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de tales ilícitos; c) la adquisición, la posesión o la utilización de

---

<sup>245</sup> La reacción legislativa en países tradicionalmente democráticos ha tenido que crear una cierta excepción ante estos fenómenos. La delincuencia organizada con diferentes motivos es una experiencia que corre paralela a una nueva etapa de promoción sobre defensa y reforzamiento de los derechos humanos en la países de la comunidad internacional; de ahí que la reacción penal ha sido cuidadosa, no sólo de preservar el estado de derecho, sino de garantizando precisamente actuando de manera diferenciada frente a una criminalidad también diferenciada o no convencional.

<sup>246</sup> "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas", aprobado por la Conferencia en su sexta sesión plenaria celebrada en Viena (Austria) el 19 de diciembre de 1998.

bienes a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que proceden de tales actividades; d) la posesión de equipos, materiales o sustancias precursores químicos según la tabla, a sabiendas de que serán utilizados para la fabricación de drogas; e) ninguno de los delitos contenidos en esta lista deberá ser considerado como delito fiscal o político para los fines de extradición; f) sanciona expresamente el consumo de estufacientes.

2) Se expresan especialmente los siguientes agravantes: a) en delito organizado; b) la participación en actividades internacionales delictivas; c) el recurso a la violencia o el empleo de las armas; d) el que el delincuente ocupe un cargo público; e) el que haya sido cometido en establecimientos penitenciarios.

3) Se condiciona el derecho a libertad anticipada u otros beneficios penitenciarios a la gravedad de los delitos de narcotráfico.

4) Se deberá ampliar el plazo de prescripción de la acción penal para narcotráfico, especialmente para aquellos delincuentes que hubiesen eludido la acción de la justicia.

5) Se autoriza la inversión de la carga de la prueba con respecto al origen ilícito del supuesto producto del narcotráfico.

6) Niega la posibilidad de aludir secreto bancario en el caso de solicitud de ayuda bilateral entre dos países firmantes de la convención.

7) Contempla la posibilidad de utilizar la técnica de entrega vigilada de estupefacientes, o sustancias que los hayan substituido, entren o salgan del territorio de un país con objeto de que se pueda identificar a los responsables del narcotráfico.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

B) Establece la posibilidad de crear equipos policíacos conjuntos entre dos o más países, entre otros.

d) Frente a este conjunto de medidas de control institucional, que sin duda tocan fuertemente diversos intereses, se han observado igualmente reacciones o actitudes diferentes: desde las que las aplauden hasta las que las rechazan y combaten férreamente, sin faltar las que han traído, como respuesta, ataques velados de parte de las organizaciones delictivas, que se manifiestan por ejemplo, a través del descrédito mediante la publicidad de la ley anticrimen: lo que nos da una idea de lo arraigados que están en su medio y de su resistencia a medidas que pongan en peligro su existencia.

Por razón de lo anterior, el Estado debe continuar reorientando su política criminal, en la que además de fortalecer las nuevas estrategias antes descritas, sin menoscabo de la salvaguarda de los derechos humanos, le dé un peso específico importante a la prevención del delito, tomando en cuenta las características del crimen organizado,. Por lo que es menester abordar el tema en sus diversos enfoques: el general, referido a los lineamientos genéricos de la prevención de cada delito que conforman el crimen organizado, , además de atender el aspecto relativo a la readaptación social, sin desatender el aspecto estrictamente represivo o retributivo, al que habrá que establecerle los límites precisos y hacerlo funcional.

La nueva estructura del Estado debe contemplar mecanismos diferentes de cooperación, pero sin que los mismos sean pretexto para vulnerar los fueros internos de cada país. En este sentido, la soberanía y la autodeterminación no deben estar sujetas a cuestionamiento alguno.

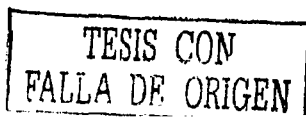
Según los últimos estudios de Anthony y Riplo, las organizaciones delictivas aprovechan en forma regular prácticamente todos los aspectos de los adelantos científicos y tecnológicos para colaborar a través de las fronteras nacionales e

idear estrategias mundiales que ningún Estado puede contrarrestar por sí solo.<sup>247</sup> De ahí que los programas en contra de la delincuencia organizada se han enfocado, en el plano internacional, a la consecución de una estructura estatal reforzada y especializada para el combate, basada en la recopilación permanente y minuciosa de información orientada desorganizar y dismantelar a las organizaciones criminales; superando así la estrategia de concentrar esfuerzos de investigaciones concretas por cada delito que éstas cometen.

e) Nuestro país ha hecho lo propio en esta materia político-criminal: ha reformado su Constitución Política y ha reformado su legislación penal, incorporado disposiciones que hacen referencia al crimen organizado y que buscan desalentar la comisión de estos ilícitos. Así, desde 1994 el Código Penal contempla por primera vez disposiciones que se refieren a la delincuencia organizada, definiendo la misma y estableciendo reglas distintas de las generales para su combate, con especial referencia al narcotráfico, la lavado de dinero y al contrabando, asimismo se ha dado origen a una Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, que entró en vigor en 1996, la cual adoptó varias de las medidas previstas en la citada Convención de Viena. Sin embargo debemos reconocer que las tareas por realizar deben ser aún más amplias y más eficaces. Deben, además de establecer un marco normativo adecuado, partir de la revisión y actualización de la estructura orgánica y funcional de la dependencia encargada de combatir el narcotráfico y toda la delincuencia organizada, así como de la profesionalización de los cuerpos de seguridad y de la modernización y actualización de los conocimientos y de equipo técnico y científico con que cuentan, obviamente sin dejar de lado la estricta aplicación de la ley.

---

<sup>247</sup> Cfr. Anthony, Serge y Ripio, Daniel, *Op. Cit.*, pp. 21 y ss., 39 y ss.; véase, también, Gómez Mont, Fernando, *Op. Cit.*

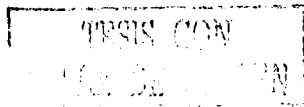




## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas, estudio introductorio*, Porrúa, México, 1992.
- Alvarado, Arturo y Arzt, Sigrid (eds.), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, COLMEX, México, 2001.
- Álvarez Gómez, Ana Josefina et al., *Tráfico y consumo de drogas, una visión alternativa*, UNAM, México, 1991.
- Bailey, John y Godson, Roy, *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*, Grijalbo, México, 2000.
- Bartolomé, Miguel Alberto, *Gente de costumbre y gente de razón, Siglo XXI*, México, 1997.
- Boyer, Jean-Francois, *La guerra perdida contra las drogas*, Grijalbo, México, 2001.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1984.
- Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, 1995.
- Carrillo Flores, Fernando, *El déficit de la democratización en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999.
- Canetti, Elías, *Masa y poder*, Ediciones Muchnik, España, 1982.
- Cerda Lugo, Jesús, *Delincuencia organizada*, UAS, México, 2000.
- Cevallos Osorio, Jaime, *México, rebelión, transición y democracia 1994-2000*, Porrúa, México, 2001.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, IJ-UNAM, México, 2001.
- Crozier, Michel, Huntington, Samuel y Watanuki, Joji, *La crisis de la democracia, reporte de la gobernabilidad democrática de la Comisión Trilateral*, Universidad Press, Nueva York, 1975.
- Chambers, William y Salisbury, Robert, *La democracia en la actualidad*, Uteha Editores, México.
- Díaz Polanco, Héctor y Sánchez, Consuelo, *México diverso, el debate por la autonomía, Siglo XXI*, México, 2002.
- Fajnzylber, Pablo, Lederman, Daniel y Loayza, Norman (eds.), *Crimen y violencia en América Latina*, Alfaomega, México, 2001.
- Fernández Cristlieb, Fatima, *La responsabilidad de los medios de comunicación*, Pados Ediciones, México, 2002.
- Fernández Escalante, Fernando M., *Ciencia de la información y relaciones públicas*, Macchi Ediciones, Argentina, 1993.
- Fernández Méndez, Jorge, *El otro poder, las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México*, Nuevo Siglo Aguilar, México, 2001.
- Flores, Aline, *Corrupción, democracia y rendición de cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.
- Flores, Julia y Meyenberg, Yolanda, *Ciudadanos y cultura democrática, reglas, instituciones y valores*, Instituto Federal Electoral, México, 2000.

- García Ramírez, Sergio, *Delincuencia organizada*, Porrúa, México, 1997.
- García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia (coords.), *Las reformas penales en los últimos años en México (1995-2000)*, IJ-UNAM, México, 2001.
- Hirales, Gustavo, *Camino a Acteal*, Editores Rayuela, México, 1998.
- Ianni, Octavio, *Sociedad global, Siglo XXI*, México, 1999.
- Kaplan, Marcos, *El estado latinoamericano y el narcotráfico*, Porrúa, México, 1998.
- Kelsen, Hans, *¿Qué es la justicia?*, Fontamara, México, 2002.
- Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al estado?, más allá de mitos y dogmas*, FCE, México, 1993.
- Loret de Mola, Carlos, *El negocio*, Grigalbo, México, 2001.
- Márquez Piñero, Rafael, *Derecho penal y globalización*, Porrúa, México, 2000.
- Martínez Murguía, Beatriz, *La policía en México*, Planeta, México, 1999.
- Martínez Garnelo, Jesús, *Seguridad pública nacional*, Porrúa, México, 1999.
- Martínez Sifuentes, Esteban, *La policía comunitaria, un sistema de seguridad publica en el Estado de Guerrero*, INI, México, 2001.
- Mattelart Armand y Michéle, *Los medios de comunicación en tiempos de crisis, Siglo XXI*, México, 1998.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, 1995.
- Moore, Barrington, *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión en México*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1998.
- Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, Alianza, España, 1984.
- Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y seguridad pública*, Mcgraw-Hill, México, 1998.
- Osoño Gocochea, Joaquín, *Desafíos y tendencias del México actual*, ITESO, México, 2000.
- Peñalosa, Pedro José y Garza Salinas, Mario, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, IJ-UNAM, México, 2001.
- Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1994.
- Poulantzas, Nicos, *Las crisis del estado*, Fontanella, España, 1977.
- Quíney, Richard, *Clases, estado y delincuencia*, FCE, México, 1980.
- Rabos, Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, España, 1993.
- Reyes Heróles, Federico, *Tendencias actuales del estado*, Porrúa, México, 1995.
- Rebón, Julián, *Conflicto armado y desplazamiento de población en Chiapas 1994-1998*, FLACSO, México, 2001.
- Romero Apis, José Elías, *El desafío de la justicia*, Porrúa, México, 2001.
- Rivers, William y Schramm, Wilbur, *Responsabilidad y comunicación de masa*, Troquel, Argentina, 1973.
- Ruiz Harrel, Rafael, *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores, México, 1998.
- Torres, Juan Ángel, *Más allá de la transición*, Ediciones Delfos, México, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Ciudadanía y poder*, Ediciones Delfos, México, 2001
- Sandoval Ulloa, José G., *Introducción al estudio del sistema nacional de seguridad pública*, Secretaría de Gobernación, México, 1998.



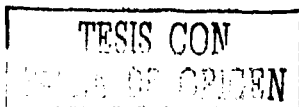
- Santlino, Humberto y La Fiura, Giovanni, *Detrás de la droga*, Homo Sapiens Ediciones, México, 1993.
- Serrano, Rosso José, *La transformación cultural en la policía*, Foro Internacional de Gestión Pública, México, 1997.
- Villamil, Jenaro, *El poder del ratón, de la sociedad política a la sociedad mediática*, Plaza y Janés, México, 2001.
- Zermeño, Sergio, *La sociedad derrotada*, Siglo XXI, México, 2001.

### **Leyes y reglamentos**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2001.
- Diario Oficial de la Federación, México, 26 de abril de 1994.
- Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, México, 2001.

### **Documentos Oficiales**

- Carpeta informativa del sistema nacional seguridad pública*, Secretaría de Gobernación, México, número 1, octubre 1997.
- Carpeta informativa del sistema nacional de seguridad pública*, Secretaría de Gobernación, México, número 4, 1999.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2002.
- Conclusiones del décimo congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente*, organizado por la Organización de las Naciones Unidas, Austria, abril de 2000.
- Estrategias y acciones del programa nacional de seguridad pública 1995-2000*, , Secretaría de Gobernación, México, 1999.
- Encuesta nacional sobre inseguridad pública*, Instituto Ciudadano sobre Estudios de Inseguridad, A.C., México, 2001.
- Foro de seguridad pública*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1998.
- Informe sobre los principios democráticos y la gobernabilidad: gobernar la globalización*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, México, 1998.
- Informe del primer seminario internacional sobre democracia directa*, gobierno municipal de San Pablo, Brasil, 2002.
- Noveno foro nacional de participación ciudadana*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, noviembre 2001.
- Octavo foro nacional de participación ciudadana*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, octubre 2001.



*Plan de Seguridad Pública del Distrito Federal 2001-2006*, COPARMEX, México, 2000.

*Programa nacional de seguridad pública 1995-2000*, Secretaría de Gobernación, México, 1998.

*Programa nacional de seguridad pública 2001-2006*, Secretaría de Seguridad Pública Federal, México, febrero de 2002.

*Programa nacional de procuración de justicia 2001-2006*, Procuraduría General de la República, México, 2002.

*Proyecto de Reglamento Interno del Sistema de Seguridad Pública Comunitaria, Asamblea General de la Comunidad de San Luis Acatlán, INI, Guerrero, agosto 1998.*

*Séptimo foro nacional de participación ciudadana*; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, julio 2001.

*Seguridad pública: una prioridad del Estado mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000.

*Seguridad nacional y opinión pública 1994-2000*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000.

#### **Revistas y periódicos**

Anaya, Martha, *La justicia del pueblo*, revista *Milenio*, México, número 205, año 4, 20 de agosto de 2001.

Amparo Casar, María, *Seguridad pública: de parte de quién*, revista *Nexos*, México, número 268, volumen XXIII, año 23, abril de 2000.

Arteaga Botello, Nelson, *Inseguridad y control*, revista *Nexos*, México, número 273, volumen XXIII, año 23, septiembre de 2000.

Arriaga, Irma, *Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana*, revista *CEPAL*, No. 70, abril de 2000.

Adorno Jiménez, Raúl, *Grupos armados en México*, revista *La Crisis*, México, número 292, año 6, 18-24 de agosto de 2001.

Avilés Fabila, René, *Entre miseria y guerrilla*, revista *La Crisis*, México, número 295, año 6, 8 al 14 de septiembre de 2001.

Avilés, Karina, "Una policía de los indios", periódico *La Jornada*, suplemento masiosare, 7 de diciembre de 1997.

Becerril, Andrea, "Combatir el crimen, promete Cárdenas", periódico *La Jornada*, sección política, 11 de marzo de 2000.

Benítez, Alejandro "Combatir la violencia", periódico *La Jornada*, sección estados, 28 de febrero de 1999.

Cabrera Martínez, Javier, "Narcos, los asesinos de expolicías", periódico *El Universal*, sección estados, 5 de marzo de 2000.

Cano, Luis Carlos, "Incontrolable la ola delictiva en Ciudad Juárez", periódico *El Universal*, sección estados, 3 de julio de 2000.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Cano, Alberto, "Seguridad privada rentable", periódico *El Universal*, sección estados, 2 de octubre de 2001.
- Campa, Homero, *Los paramilitares en Chiapas, impunes*, revista *Proceso*, México, número 1294, año 25, 19 de agosto de 2001.
- Camacho, Carlos, "Linchan en Hidalgo a dos presuntos plagiaris", periódico *La Jornada*, sección estados, 27 de marzo de 1998.
- \_\_\_\_\_ "Un detenido y dos prófugos por los hechos de Huejutla", periódico *La Jornada*, sección estados, 28 de marzo de 1998.
- Camou, Antonio, *La múltiple (in) gobernabilidad, elementos para un análisis conceptual*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 4, volumen 62, octubre-diciembre de 2000.
- Carrillo, Alonso, "Los empresarios y la inseguridad pública", periódico *El Universal*, sección estados, 25 de junio de 2001.
- Centro de estudios de opinión pública, revista *Este País*, México, número 125, agosto de 2001.
- Centro de Estudios Económicos BBVA Bancomer, *Seguridad Pública*, México, No. 18, febrero 2001.
- Cuando la justicia se hace pueblo; breve historia de la policía comunitaria*, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinolán, Sierra de Guerrero, México, 1999.
- Coria, Carlos, "Crece violencia por narcos en Chihuahua", periódico *El Universal*, sección estados, 18 de marzo de 2000.
- Correo García, Sergio, *Política criminológica, seguridad pública y prevención del delito*, *Revista Mexicana de Seguridad Pública*, SNSP, México, número 1, enero-marzo 2000.
- Charasse, Pierre, *Nuevos temas de la problemática de la globalización: el crimen transnacional organizado, la delincuencia financiera y la corrupción*, *Revista Mexicana de Política Exterior*, número 64, julio-octubre 2001.
- Escobedo, Heliodoro, *Los paramilitares del ejército mexicano*, revista *Milenio*, México, número 203, año 4, 6 de agosto de 2001.
- Fernández Menéndez, Jorge, *La guerrilla mala*, revista *Milenio*, México, número 204, 13 de agosto de 2001.
- Flisfisch, Ángel, *Gobernabilidad y consolidación democrática*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 3, volumen 45, julio-septiembre de 1989.
- Garza Morales, Antonio, "Secretaría de seguridad pública para liquidar el binomio de corrupción e impunidad: FLO", periódico *Excelsior*, 4 de enero de 2000.
- Genovés, Santiago, *Violencia e inseguridad postran a México*, revista *Vértigo*, México, número 12, año 1, 10 de junio de 2001.
- González, Fernando, *Iglesia católica mexicana: desacralización 1996-1999*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 1, volumen 61, enero-marzo de 1999.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Inestabilidad y crimen en el nuevo régimen*, revista *Nexos*, México, número 262, volumen XXII, año 22, octubre 1999.
- Gudiño, Galindo, Julián Jesús, *De seguridad pública a seguridad ciudadana*, revista *Este País*, México, número 127, octubre 2001.



- Hernández, Luis, "Linchamiento en Pellacalco", periódico *El Universal*, sección ciudad, 27 de julio de 2001.
- Herrera, Alejandro, *Morelos, refugio de delincuentes*, revista *Vértigo*, México, número 9, año 1, 20 de mayo de 2001.
- Herrera, A., *Delincuencia: nadie se salva*, revista *Vértigo*, México, número 11, año 1, 3 de junio de 2001.
- Ibarra, Alfonso, "Linchan en Morelos a cuatro asaltantes", periódico *La Jornada*, sección estados, 21 de mayo de 1994.
- Ibarrola, Javier, *Los capos abandonados*, revista *Milenio*, México, número 234, marzo 18 de 2002.
- Jáquez, Antonio, *El caso Trevi-Andrade, desafío para Fox*, revista *Proceso*, México, número 1997, año 25, 9 de septiembre de 2001.
- López Portillo-Vargas, Ernesto, *Corrupción y violencia policial*, revista *Nexos*, México, número 262, volumen XXII, año 22, octubre de 1999.
- \_\_\_\_\_, *Plataformas electorales y el narco*, revista *Nexos*, México, número 262, volumen XXII, año 22, octubre de 1999.
- Livas Vera, Raúl Alejandro. *Salarios y la crisis, economía: 8, teoría y práctica*, UAM, México, Olotño, 1988.
- Monge, Raúl, *El sistema nacional de seguridad, inexistente*, revista *Proceso*, México, número 1291, año 25, 29 de septiembre de 2001.
- Moreno, Alejandro y Méndez, Patricia, *Actitudes hacia la democracia: México en perspectiva comparada*, revista *Este País*, México, número 139, octubre 2002.
- Oliva Posada, Javier, *La política distinta*, revista *Nexos*, México, número 273, volumen XXIII, año 25, septiembre de 2000.
- Padilla, Mauricio, *En Chiapas, poco se habla ya del EZLN*, revista *Vértigo*, México, número 14, año 1, 24 de junio de 2001.
- Pérez Montfort, Ricardo, *Historias primigenias*, revista *Nexos*, México, número 267, volumen XXIII, año 23, marzo de 2000.
- Raigosa, Pedro, "Linchan en Acalco", periódico *La Jornada*, sección estados, 22 de diciembre de 1993.
- Ramírez, Berta Teresa, "Debate por la ciudad", periódico *La Jornada*, sección la capital, 13 de marzo de 2000.
- Ravelo, Ricardo, *Impotencia contra Impunidad*, revista *Proceso*, México, número 1259, año 25, Marzo 2001.
- Reyes Vázquez, José Luis, *Sobre la seguridad*, revista *Nexos*, México, número 274, volumen XXIII, año 23, octubre de 2000.
- Rodríguez Guillén, Raúl, *Los linchamientos en México: crisis de autoridad y violencia social*, revista *El Cotidiano*, UAM, México, número 73, año 18, enero-febrero 2002.
- Rodríguez, José Luis, "COPARMEX: Secuestro", periódico *El Universal*, sección estados, 24 de julio de 2001.
- Romero Ceyde, David, "Empezó Labastida su campaña", periódico *La Crónica*, sección nacional, 24 de enero de 2000.
- Rojas, Rosa, "Chiapas: la paz violenta", periódico *La Jornada*, sección estados, 7 de febrero de 1995.

- Ruiz Harrell, Rafael, "Seguridad pública: la impunidad y la ineptitud", periódico *Reforma*, suplemento enfoque, 29 de marzo 1999 [edición de internet].
- Ruiz, José Luis, "Guerra entre cárteles en la frontera: EU", periódico *El Universal*, primera sección, 15 de marzo de 2001.
- Tamayo, Sergio, *La ciudad civil en el México de la transición: mujeres, derechos humanos y religión*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 1, volumen 62, enero-marzo de 2000.
- Teheran, Jorge, "Alistan una red para espiar y combatir la delincuencia", periódico *El Universal*, sección estados, 15 de abril de 2002.
- Torres Márquez, Heidi, *Fundamental el papel de los medios de comunicación en la vida política*, *Gaceta-Acatlán*, México, número 28, junio-julio de 2001.
- Trejo Delarbre, Raúl, *¿Videopolítica vs. mediocracia?, los medios y la cultura democrática*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 3, año LVI, julio-septiembre de 1999.
- Sánchez, Alfredo, "los costos de la inseguridad", periódico *El Universal*, sección estados, 26 de junio de 2001.
- Sánchez, Jorge, "La corrupción y la inseguridad", entrevista a Guillermo Velasco, Presidente de la Fundación México Unido Contra la Delincuencia A. C., periódico *El Universal*, 13 de junio de 2000.
- Sánchez Benítez, Roberto, *Pensar la religión con Bergson*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 1, volumen 61, enero-marzo 1999.
- Sánchez Díaz, Gabriel, "Inseguridad pública y participación ciudadana", periódico *Reforma*, suplemento enfoque, 26 de junio de 1998.
- Sodi de la Tijera, Demetrio, "Power vaccum", periódico *El Universal*, sección estados, 2 de enero de 1998.
- Vidal, Carlos, *(In) justicia por propia mano: linchamientos en el México contemporáneo*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, número 1, volumen 63, enero-marzo 2001.
- Zúñiga, David, "La inseguridad pública cuesta al país 12% del PIB", periódico *La Jornada*, sección sociedad, 18 de enero 2001.

### **Páginas de Internet**

- <http://www.ciepac.org/mapas> (datos sobre la guerrilla en México).
- <http://www.pri.org.mx>, <http://www.pan.org.mx> y <http://www.prd.org.mx> (información sobre los partidos políticos y la seguridad pública).
- <http://www.georgetown.edu>. (lea reporte Chabat, Jorge y Bailey, John, Seguridad pública y gobernabilidad democrática, desafíos para México y Estados Unidos, febrero 2000).
- <http://www.snsf.gob.mx> (datos sobre el Sistema Nacional de Seguridad Pública).
- <http://www.presidencia.gob.mx> (datos sobre los informes de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León).
- <http://www.ssp.gob.mx> (página electrónica de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal).

<http://www.inegi.gob.mx> (información sobre empleo-desempleo, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información).

<http://www.uom.edu.mx> (datos sobre el poder adquisitivo, Universidad Obrera de México).

<http://www.coparmex.org.mx> (página electrónica de la Confederación Patronal de la República Mexicana).

<http://www.cddhcu.gob.mx> (información sobre la Ley de la Policía Federal Preventiva)

<http://www.cem.org.mx> (datos sobre la Conferencia Episcopal de México)

<http://www.muco.org.mx> (información sobre seguridad de México Unido contra la Delincuencia)

<http://www.fractal.com.mx> (movimientos sociales)

<http://www.laneta.apc.org/pipermail/fzln-1/2002> (grupos comunitarios)

<http://www.suracapulco.com.mx> y <http://www.peacebrigades.org.mx> (información sobre la policía comunitaria de la sierra del sureste)

<http://www.senado.gob.mx> (iniciativas sobre democracia directa)

<http://www.cuestiones.ws> (datos sobre grupos paramilitares)

<http://www.sedena.gob.mx> (Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana)

<http://www.milenio.com.mx> (entrevista al General Luis Garfias Magaña sobre los grupos rurales armados)

<http://www.memoria.com.mx> (sobre los orígenes del paramilitarismo)

<http://www.puebla.infosel.mx> (información sobre marchas vs. inseguridad)