



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

LAS COORDINACIONES TERRITORIALES DE SEGURIDAD PUBLICA Y
PROCURACION DE JUSTICIA COMO UNA ESTRATEGIA DE POLITICA
CRIMINAL PARA LA PREVENCION DEL DELITO EN EL
DISTRITO FEDERAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIGI PAOLO CERDA PONCE

ASESOR: LICENCIADO ROBERTO AVILA ORNELAS



MEXICO, DISTRITO FEDERAL

FEBRERO DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL
OFICIO INTERNO FDER/092/SP/04/04
ASUNTO: APROBACION DE TESIS

DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

El alumno **CERDA PONCE LUIGI PAOLO**, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del **LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS**, la tesis profesional intitulada **"LAS COORDINACIONES TERRITORIALES DE SEGURIDAD PUBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA COMO UNA ESTRATEGIA DE POLÍTICA CRIMINAL PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO EN EL DISTRITO FEDERAL"**, que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor **LIC. ROBERTO AVILA ORNELAS**, en su calidad de asesor, nos comunica que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis **"LAS COORDINACIONES TERRITORIALES DE SEGURIDAD PUBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA COMO UNA ESTRATEGIA DE POLÍTICA CRIMINAL PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO EN EL DISTRITO FEDERAL"** puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar al alumno **CERDA PONCE LUIGI PAOLO**.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D. F., a 29 de abril de 2004

LIC. JOSE PABLO PATIÑO Y SOUZA.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, hogar de mi formación profesional y humana, ante la que hago el compromiso de dedicar el sentido al que oriente el camino que se ha emprendido, a la preservación del valor que tiene para México, más en tiempos como estos.

A mi madre, a cuyo lado día a día respiro el perfume de la vocación y el trabajo en beneficio de los demás, ejemplo constante de carácter y entrega, fuente inagotable de amor y cariño.

A mi padre, incansable, constante y disciplinado, muestra de carácter y sabiduría, agradeciéndole los años de esfuerzo empeñados en mi hermano y en mí.

A mi hermano Angelo, digno portador de este título porque siempre ha estado ahí; por todas las veces que me ha apoyado, me ha escuchado y por todo las demás también.

A mi cuñada Ilce, la hermana que nunca tuve, cuya llegada cambio la historia de la familia.

Al profesor René Bejarano, a quien agradezco la confianza brindada y el incommensurable obsequio de su amistad. Aún la oscuridad termina por pasar, y en donde no falta valor y voluntad, siempre hay un camino. Suyos son mi cariño, gratitud y respeto.

A Sonia Linares, donde sea que estés, princesa encantada, de manos juguetonas, con cabello húmedo de mil arco iris, no tiembles, no llores, no digas que allá no te das cuenta de lo que sigue pasando aquí.

A mi amigo y jefe José Manuel Oropeza Morales, con quien a lo largo de cuatro años he vivido las más duras batallas, que son las que forjan el carácter.

Al maestro Roberto Ávila Ornélas y a Claudia, por su ayuda y consejos, así como por la paciencia que tuvieron para sacar adelante este proyecto.

A mis abuelos Elsa y Pedro, y a todos mis tíos, especialmente a Adrián, María Elena e Irma, y también a mi ahijada Ilse.

A mis amigos y camaradas, Agustín Guerrero, Ángeles Correa, Claudia Santana, Diana Vega, Eduardo Jolly, Fernando Vargas, Héctor Romero, José Alfredo Martínez, Luz María Becerra, Martí Batres y Martha Mora, en riguroso orden alfabético. Aquí también van los pandas, los "Chimpandés", Coddy y el Mayor Tom.

A las Diputadas Dolores Padierna Luna y María Rojo, en reconocimiento a su trayectoria y a su compromiso por un país y una ciudad mejor, agradeciendo su apoyo.

A los grandes maestros que he tenido, como Froylán López Narváez, y muy especialmente a los de la Facultad de Derecho, que la hacen la Institución más prestigiada para la enseñanza de la Ciencia Jurídica en nuestro país, conservando el sentido humano que día a día se pierde en estos días oscuros. En este aspecto, agradezco muy especialmente a los maestros Juan Silva Meza, Luis Javier Garrido, José Dávalos Morales, Jaime Cárdenas Gracia, Flavio Galván Rivera y Juan de Dios Gutiérrez Baylón.

Al Licenciado Andrés Manuel López Obrador, ejemplo de honestidad e integridad, y a quien dedico este trabajo agradeciendo como ciudadano el esfuerzo que hace día a día en trabajar por una ciudad mejor.

A mi primer sobrino, para el día que esté con nosotros.

Al Maestro David Silveti, en cuya memoria se concluyó este trabajo, porque a veces el héroe se pone nuestra piel y, esos son los días que valen la pena.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de Política Criminal para la prevención del Delito en el Distrito Federal.

Introducción.

1. Marco Teórico.

- 1.1. El Derecho como un mecanismo de control social.
- 1.2. El Derecho Penal como reacción contra el delito.
- 1.3. El Sistema Penal.
- 1.4. Política Criminal.
- 1.5. Prevención y Procuración de Justicia.
 - 1.5.1 Seguridad Pública.
 - 1.5.2 Procuración de Justicia.
 - 1.5.3 El papel de la Justicia Cívica.

2. El fenómeno criminal.

- 2.1. La criminalidad.
- 2.2. Factores psicológicos
- 2.3. Factores socioeconómicos.
- 2.4. Factores socioculturales.

3. El fenómeno criminal en la Ciudad de México.

- 3.1. El crecimiento urbano en el Distrito Federal y su relación directa con el fenómeno criminal.
- 3.2. Una caracterización del fenómeno: delitos de cuello blanco, delincuencia organizada y delitos marginales en el Distrito Federal.
- 3.3. Los delitos contra la seguridad de los habitantes.
- 3.4. Imagen del delito en el Distrito Federal: la importancia de los medios de comunicación en la percepción del fenómeno criminal.
- 3.5. La prevención integral del delito como eje de la estrategia de política criminal en el Distrito Federal.

4. Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

- 4.1. Definición.
- 4.2. Estructura.
- 4.3. Funcionalidad.
- 4.4. Objetivos.
- 4.5. La importancia de la configuración territorial en la operatividad de las coordinaciones.
- 4.6. El estudio de la estadística criminal en el ámbito de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.
- 4.7. Caso muestra: Delegación Cuauhtémoc.

5. Políticas Complementarias para la prevención del delito.

- 5.1. La adopción del punto de vista de las clases subalternas para la construcción de la política criminal.
- 5.2. Políticas de seguridad y políticas sociales.
- 5.3. Coordinación de instancias gubernamentales.
- 5.4. Planificación urbana.
- 5.5. Prevención del delito.
- 5.6. El programa tolerancia cero y la opción de la justicia restauradora.

Propuesta.

Conclusiones.

Bibliografía.

Introducción.

En el contexto de una sociedad cuya mayor exigencia es la seguridad de sus personas, sus bienes y sus derechos, una de las primeras acciones de la administración del Gobierno del Distrito Federal que entró en funciones a partir del año 2000, era la de implementar un programa que respondiera en forma eficaz y efectiva a los reclamos de los habitantes de la Capital, garantizando el respeto a los derechos humanos de delincuentes y víctimas, pero consciente de que para el cumplimiento de este objetivo, es necesaria la intervención de una comunidad cada vez más plural cuya participación activa en el proceso de la toma de decisiones públicas resulta de suma importancia.

Fue en el cumplimiento de este objetivo que se implementó una estrategia en materia de Seguridad Pública cuyo elemento primordial era el fortalecimiento de las instituciones encargadas de prestar este servicio a la ciudadanía, dotarlas de los elementos materiales y humanos necesarios para cumplir con esta tarea, así como disponer las líneas de acción que garanticen la optimización de cada uno de los elementos involucrados, todo ello en estricto apego al marco delimitado por las leyes penales y administrativas vigentes. En tal labor, era indispensable ponderar los principales problemas que existen en la materia, entre los que destacan las limitadas facultades de los órganos legislativos y de gobierno en cuanto a la Seguridad Pública, así como las numerosas insuficiencias estructurales, propias de una economía nacional en recesión.

Es precisamente este el punto del que partió la determinación del Gobierno al respecto, ya que para situarse en el lugar y el momento histórico en el que un fenómeno social como el de la delincuencia tiene lugar, es necesario recurrir al estudio de todos los factores que influyen en las relaciones sociales y las modalidades que adoptan. Desde esta perspectiva, es claro que la Ciudad de

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

México forma parte de una trama nacional cada vez más desintegrada a causa de una economía que ha acumulado dos años sin crecimiento y que por tanto no ha generado los empleos y las oportunidades suficientes, impactando negativamente el ingreso por habitante. Este comportamiento financiero fue así valorado como uno de los factores más importantes en el comportamiento del índice delictivo, dado que la evolución del desempleo está relacionada con las tendencias del índice delictivo y que el crecimiento del producto nacional impacta negativamente la tasa de robos registrada en el Distrito Federal.

Por tanto, el Programa planteo el diseño de una instancia que integrara las diversas instituciones responsables en cuanto al orden público, es decir, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Dirección General de Justicia Cívica, así como aquellas cuya labor se enfoca en atender las necesidades de la ciudadanía, principalmente en lo que respecta a los grupos más vulnerables de la población, siendo el caso principalmente de la Secretaría de Desarrollo Social. Todas ellas, conforme al diseño, contarían con un mecanismo de coordinación que permitiera aglutinar los esfuerzos, compartir las experiencias, intercambiar información y, principalmente, disponer acciones en forma conjunta y congruente. El esfuerzo sería coordinado por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con una ruta previamente determinada que contempla reuniones diarias cuyo objetivo es tener presente la evolución cotidiana de los resultados y a partir de ellos, valorar las operaciones o las mejorías requeridas en el futuro.

Dichas instancias requerían de una cercanía determinada con la población, conforme fuese posible de acuerdo a factores que, ineludiblemente, constituyen variantes permanentes en la toma de decisiones públicas, como son los recursos económicos presupuestados, así como aquellos de carácter humano y material con que se cuenta. En virtud de la prioridad que se ha dado a este tema, fue posible establecer ochenta centros de atención a la ciudadanía, en los que las

sedes de las dependencias involucradas ocupaban un mismo inmueble, a fin de facilitar la operación del modelo. La distribución de dichos centros fue determinada conforme al estudio de la incidencia delictiva por delegación y, a un nivel más desagregado, por unidad territorial en el Distrito Federal, lo que originó la existencia de un mayor número de coordinaciones en determinadas delegaciones, a fin de que cada una de ellas pudiese atender las demandas de menos colonias mediante la realización de actos concretos de acuerdo a la problemática específica regional.

La operatividad fundamental de este programa, cuyo modelo descansa en premisas como la cercanía a los problemas cotidianos de la ciudadanía, la implementación de acciones que respondan a problemas específicos, la participación de las comunidades en cuyo territorio se asientan las coordinaciones y la prevención del delito, requiere, para evaluar su funcionamiento, un estudio respecto al fenómeno criminal en el Distrito Federal, sus características particulares, derivadas fundamentalmente de la evolución demográfica y urbana de la Ciudad de México, de las relaciones entre la población del Distrito Federal, conforme son determinadas por sus niveles socioeconómicos, las áreas en donde se asientan y las influencias externas a las que están expuestos, y la problemática que enfrentan las dependencias públicas para enfrentar este problema, como son las limitaciones legales, en cuanto a sus facultades y restricciones, presupuestarias en cuanto a la cantidad de recursos económicos, humanos y materiales que pueden poner al servicio de sus objetivos, así como de otras situaciones que menoscaban su eficiencia, como son la corrupción y la debida capacitación de todos sus elementos.

En virtud de la necesidad de valorar la importancia de todos esos factores y determinar las características de cada uno en el ámbito integral de la Ciudad de México descansa la elaboración de esta tesis, cuyo objetivo puede resumirse, en el análisis del Programa, de los antecedentes y consideraciones que condujeron a la decisión de que era el más apropiado conforme al diseño y a la estructura que

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

le fueron dados, y, principalmente, en emitir una opinión, con base a los resultados arrojados en la materia, a fin de establecer si es eficaz en cuanto a los fines que se persiguen, de acuerdo a los resultados obtenidos. Por lo anterior, desde el momento en que se ideó esta tesis, se decidió que, a fin de contar con elementos objetivos que aportaran mayor valor a las consideraciones que en ella se vierten, que se requería la espera de un periodo de tiempo que permitiera contar con datos más consolidados respecto a cada coordinación. Al cumplirse dos años de su puesta en marcha, se tienen instrumentos más confiables que robustecen la seriedad del estudio que se presenta para obtener la licenciatura en Derecho.

La organización de esta tesis, por tanto, comienza con un marco teórico en el que se aborda la función que desempeña el Derecho Penal en una sociedad contemporánea como instrumento de control que permita obtener de las personas un comportamiento determinado, precisando en que razones y por que circunstancias el evitar una determinada conducta hace que su tratamiento sea materia de una sanción mucho más severa y por que características alcanza dicha restricción. Se establecen cuales son estas conductas esperadas y a que necesidades ideológicas y prácticas responden y se aborda el tema referente a la forma en que se encausa la aplicación del Derecho Penal en cada sociedad conforme a las instituciones con que esta cuenta. Posteriormente, se particulariza este estudio a las instituciones que comprende el sistema penal en el Distrito Federal, enfocándola en aquellas que se adscriben al poder ejecutivo local por ser un programa de éste el tema central del análisis, y el papel que juegan dentro de lo que se denomina una estrategia de política criminal. Para esta tarea, se elaboró un análisis detallado de la regulación legal de cada una de estas dependencias, definiendo sus funciones desde los puntos de vista legal y doctrinal, lo que se acompaña en algunos casos de comentarios respecto a situaciones que conforman la problemática específica de cada una de ellas.

En el segundo capítulo, se aborda lo relativo al fenómeno criminal en su conjunto. La base de este apartado consiste en proporcionar al lector elementos de valoración respecto a las situaciones que históricamente, se han utilizado para explicar la conducta desviada de un individuo dentro del conglomerado humano, que por su gravedad alcanza el grado de delito. En las consideraciones expuestas, se analizan aquellas situaciones producidas por fenómenos como la economía, y sus variantes como la pobreza, el acaparamiento, la marginación, el desempleo, la movilidad de la población, su asentamiento en un territorio con determinadas características. Sin embargo, estos fenómenos se estudian desde la perspectiva de la influencia que ejercen sobre la personalidad y el desarrollo psicológico de un ser humano, tratando de establecerse en este estudio un vínculo entre el estado mental que una persona guarda con relación a la posición social que ocupa en una sociedad y de acuerdo con las diversas circunstancias a las que en su interior se encuentra expuesto. En este tener, se detallan teorías y experiencias de expertos en cada materia que se enfocan a ejemplificar las reacciones que derivan de un sujeto confinado a determinadas condiciones de vida, se analizan las opiniones vertidas por los autores y se establece cuales se consideran idóneas para un fenómeno como el de la criminalidad.

El tercer capítulo consiste en un análisis respecto a las características de una urbe de la Ciudad de México, para lo cual se parte desde aquellos antecedentes de carácter histórico que permitan una comprensión más adecuada respecto a su conformación y división territorial, así como a las características que guarda cada región en específico. Posteriormente, se analizan los usos criminales más graves que tienen lugar en la capital del Estado mexicano, dividiéndolos, conforme lo hizo el Gobierno del Distrito Federal desde el inició de su gestión, delincuencia marginal, delincuencia de cuello blanco y delincuencia organizada. Con relación a cada una de ellas, se resaltan sus características, se describen los comportamientos que tentativamente las provocan y se detallan los resultados que producen en la sociedad, valorando las razones por las que se considera que debe agruparse el fenómeno criminal en estas tres características y el tratamiento

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

que requiere en específico cada una de ellas. Asimismo, en este apartado se estudia un fenómeno sin el cual, sería difícil comprender cualquier hecho de carácter social en la actualidad, que es el papel que desempeñan los medios de comunicación tanto en la perspectiva ciudadana del delito, como a la influencia que ejerce en los individuos para provocar en ellos determinados comportamientos. Con base en estas consideraciones, el último subtítulo de este capítulo se refiere a la prevención de la delincuencia, y mediante él, se exponen las consideraciones por las que se considera que una estrategia efectiva de combate a la delincuencia en el Distrito Federal descansa en sus postulados como eje articulador de una serie de acciones de otro tipo, dadas las características particulares del mayor problema que afecta a los capitalinos.

En el siguiente apartado y con base a lo expuesto en los anteriores, se realiza el estudio dogmático del programa de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal. Se establecen las características de su integración, los objetivos que persigue, la razón de la división territorial que le caracteriza y se explica el modo en que funciona cotidianamente. A continuación, se realiza el análisis respecto a la utilidad que tiene dentro de este programa el estudio de la estadística criminal como parámetro para determinar las acciones a seguir y valorar los resultados alcanzados. Con base en ello, se realiza un ejercicio práctico, consistente en el análisis de la estadística criminal elaborada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal respecto a la delegación Cuauhtémoc, de la que se proporcionan sus características geográficas, demográficas, sociales y culturales que la hacen una de las regiones del Distrito Federal donde este fenómeno se reproduce en forma más alarmante, a la vez que en el espacio físico que ocupan confluyen distintos tipos de criminalidad, lo que permite corroborar la efectividad que las coordinaciones alcanzan respecto a cada una de ellas. El mecanismo para llevar a cabo esta labor consiste en la elección de determinados delitos, principalmente aquellos que por su gravedad más preocupan a la ciudadanía, comparando el número de denuncias

presentadas respecto a cada uno de ellos durante los últimos años, a fin de obtener una visión más integral de su comportamiento en cada una de las ocho coordinaciones que fueron establecidas en la delegación Cuauhtémoc.

En el último capítulo, se incluyen una serie de comentarios respecto a acciones complementarias que ha iniciado el Gobierno del Distrito Federal en materia de Seguridad Pública desde un enfoque distinto al de la prevención del delito. Se argumentan las razones prácticas y políticas por las que se tomó la decisión de ponerlas en práctica y se detallan algunas de ellas. Igualmente, se hace mención de algunas acciones en otros rubros que a simple vista, no guardan relación con el combate a la delincuencia, sin embargo, conforme se demuestra, su realización si está orientada en tal sentido, en los que se han alcanzado resultados específicos. Por último, este capítulo comprende una serie de reflexiones respecto a la necesidad de realizar cambios en el tratamiento integral que se le da a la delincuencia, desde la ideología que sustenta el discurso relativo a la resolución del problema hasta los cambios requeridos por la legislación en la materia.

Por lo tanto, las preguntas mediante las que podrían definirse las hipótesis cuya explicación intenta ser alcanzada en esta tesis serían ¿Cuáles son las características más relevantes del fenómeno de la criminalidad en la Ciudad de México? ¿Cómo funciona el Derecho Penal como un mecanismo de control respecto a las conductas que integran este problema y cuál es su justificación? ¿Cuáles son las características, el marco legal y las facultades de las instituciones encargadas de darle una solución y que ventajas y desventajas tienen al respecto? ¿Son funcionales los mecanismos de prevención de la delincuencia? ¿Es viable la estrategia de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia para combatir el delito en la Ciudad de México? ¿Son complementarias y eficaces otro tipo de acciones que más que prevenir el delito, intensifican y endurecen su persecución? ¿Han existido avances en cuanto a los descensos de los índices de criminalidad en la Ciudad de México a partir de la implementación del programa materia de esta tesis?

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Para ellos, se plantearon como objetivos el de conocer cuales son los instrumentos de control utilizados en una sociedad y las características del Derecho Penal respecto a los fenómenos que se avoca a sancionar, principalmente de cara a la situación actual; estudiar el marco legal de las instituciones involucradas en el mantenimiento del orden público en la Ciudad de México, al mismo tiempo que sus características y la problemática que enfrentan; efectuar un análisis de la criminalidad en cuanto a los diversos factores que conducen a un individuo a la comisión del delito; identificar las características que han favorecido la reproducción exponencial de este problema en la Ciudad de México; analizar los conceptos fundamentales de la estrategia de política criminal implementada por el Gobierno del Distrito Federal al respecto y exponer los resultados alcanzados por experiencias similares en otros países; analizar las medidas que se han considerado complementarias a este programa, así como aquellas que se consideren que podrían funcionar, y estudiar los resultados obtenidos por las Coordinaciones en una de las delegaciones en donde la criminalidad es más grave y a partir de ellos elaborar una conclusión respecto a su idoneidad.

Por lo anterior, espero que este estudio pueda constituir un instrumento útil no sólo para estudiar las características de uno de los principales problemas de la Ciudad de México hoy en día, sino que pueda resultar un instrumento que facilite la reflexión respecto al papel que juega cada uno de los ciudadanos y las instituciones públicas y privadas con relación a la situación que se vive en la Ciudad de México, y a la necesidad que impera en la sociedad mexicana en su conjunto de recuperar una serie de valores y superar algunos otros actualmente implementados, a fin de favorecer a la recomposición de los vínculos de una solidaridad colectiva mediante los cuales, cada persona debe aspirar a que todos los demás cuenten con lo que quisiera para ella misma.

Capítulo I

Marco Teórico.

Esas contradicciones son fáciles de aclarar –dijo el pintor-. Aquí se está hablando de dos cosas distintas, de lo que la ley establece y de lo que yo he experimentado personalmente; no debe confundir ambas cosas. En la ley, aunque yo no lo he leído, se establece por una parte que el inocente tiene que ser absuelto, pero por otra parte no se establece que los jueces pueden ser influidos. No obstante, yo he experimentado todo lo contrario. No he sabido de una absolución real, pero sí he conocido muchas influencias.

Franz Kafka, *El proceso*.

El Derecho como medio de control social.

En su obra *Historia de la Sociedad Inglesa*, el británico George Macaulay Trevelyan definía la historia social, como “la historia de un pueblo sin política”. En un periodo en el cual la historia política era absolutamente predominante, se trataba de una afirmación aventurada. Sin embargo, desde entonces, los historiadores sociales han debido reconocer que no pueden ignorar la política, del mismo modo como los historiadores políticos han debido aprender a no subestimar el papel de la sociedad.

Una consideración similar podría hacerse con respecto a la sociedad y el derecho. Al delimitar el significado del concepto *norma jurídica*, Maurice Duverger afirma que antes de partir de las definiciones dadas por los juristas, fundadas por lo general, en opinión de este autor, en concepciones apriorísticas, “se debe recurrir a un análisis sociológico, ya que es desde este ángulo que se observa que la noción de derecho es inseparable de la noción de cultura, tal como la utilizan los antropólogos contemporáneos, entendida como el conjunto de modelos de comportamiento de un grupo social”.¹

¹ DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, editorial Ariel, 6ª edición, México, 1992, p.24.

Luis Recasens Siches, expresa que mediante el término *cultura* se identifica todo aquello que los miembros de una determinada sociedad concreta aprenden de sus predecesores y contemporáneos en esa sociedad, y lo que añaden a ese legado y las modificaciones que operan en el mismo. En tal sentido, "la cultura es herencia social utilizada y, revivida y en mayor o menor medida modificada".²

El definir a la cultura como una herencia social implica que, por su propia naturaleza, pertenece a un grupo determinado de personas, por lo que convergemos necesariamente en un concepto básico, que es el de *sociedad*, noción que en su acepción más general se refiere al hecho de la asociación humana y que enfoca su atención sobre una gama de fenómenos centrales para el análisis de la conducta humana, principalmente las variadas y multiformes relaciones en que entran necesariamente los hombres durante el curso de su vida común, conducta que responde al concepto de relación social, que se fundamenta en el hecho de que el comportamiento humano está orientado en numerosas formas hacia otras personas con las que vive, comparte opiniones, creencias, hábitos comunes y con los que entra en frecuente interacción, respondiendo uno frente al otro y ajustando su conducta en relación al proceder y el querer de los otros. Una relación social existe, de esta forma, cuando individuos o grupos poseen expectativas recíprocas concernientes a la conducta de los otros, de modo que tienden a actuar en forma relativamente reguladas, por lo que se afirma que una relación social consiste en una "norma de interacción humana"³.

² RECASENS SICHES, Luis. *Introducción al Estudio del Derecho*, editorial Porrúa, 9ª edición. México. 1991, p. 26.

³ CHINOY, Eli. *La Sociedad; una introducción a la Sociología*, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición. México. 1992. p. 46.

El hombre siempre aparece en sociedad, interaccionando en forma estrecha con sus semejantes. Se agrupan dentro de ella en grupos permanentes alternativa o eventualmente, generalmente con intereses o expectativas en común. Abundando en este tema, es pertinente precisar que recibe el nombre de grupo social el conjunto de personas que mantiene una relación y cohesión y una organización mínimas para alcanzar fines comunes. Es básico en el grupo social la mínima relación y el objetivo común. De lo contrario en otras formas de agrupación, como serían los conglomerados, “que se conforman por colectivos de personas indiferenciados, que responden a un interés momentáneo, producto normalmente de un estímulo externo, desprovistos de organización estable, cohesión interna y perdurabilidad. Sus miembros no se conocen, importa poco quienes son y cuáles es su condición, y admiten la sustitución por otros sin mayores problemas, estando dotados en ocasiones de una mínima y elemental organización, como las filas que se forman para ver un espectáculo”.⁴

Ahora bien, el eslabón entre los dos conceptos que se han vertido en las primeras líneas de esta investigación, es decir, la sociedad, entendida como un grupo de seres humanos que cooperan en la realización de varios de sus intereses primarios y la cultura, en cuanto conjunto de modelos de comportamiento social lo proporcionan las nociones de estatus y papel o rol. De acuerdo a lo que afirma el diccionario de Sociología de Pratt Fairchild, por papel debemos entender “la función o conducta esperada de un individuo en el seno de un grupo, definida, de ordinario, por el propio grupo o la cultura”, mientras que por estatus se hace referencia a “la posición que en un grupo social o en la sociedad ocupa individuo, aclarando que algunos de los

⁴ SORIANO, Ramón. *Sociología del Derecho*, editorial Ariel Derecho, 1ª edición, Madrid, 1997, p.255.

criterios por los que se juzga el estatus son el liderazgo, la dominación, la capacidad, el éxito, la profesión u otros; por lo anterior, podemos afirmar que los hombres realizan o desempeñan papeles sociales, y que ocupan o llenan un estatus.”.⁵

En virtud de las afirmaciones anteriormente vertidas, podemos concluir en que el estatus es la posición social, el lugar que se ocupa en la sociedad, en tanto el rol es la conducta que cabe derivar precisamente de la posición social. Conociendo el estatus es posible deducir en cuenta medida el rol; observando el rol, o actuación en la sociedad, se puede averiguar el estatus, ya que son conceptos estrechamente vinculados. “El complejo conjunto de papeles y status que define la conducta de los individuos, y las relaciones que hay entre ellos constituyen lo que se denomina la organización o estructura social”.⁶

En conclusión se puede afirmar que la conducta humana dentro de la sociedad, acorde a lo estudiado, se guía conforme a normas regulares y recurrentes, acorde a la propia estructura social del grupo en cuestión. Estas regularidades hacen evidente la presencia de la cultura y de un repertorio ordenado de relaciones sociales. Las personas, dentro de una sociedad, están obligadas a obedecer los dictados de su cultura por lo que ahora se hace necesario explicar la razón por la que los seres humanos se conforman generalmente a las reglas que definen la conducta apropiada exigida.

Una vez que se ha señalado en estos mismos párrafos que en la sociedad existe la tendencia a la integración de grupos que se unen o distancian, básicamente en función de intereses comunes, que a su vez, se jerarquizan,

⁵ PRATT FAIRCHILD, Henry. *Diccionario de Sociología*; Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 2001, p.209.

⁶ CHINOY, Eli; Op. Cit. p.52.

debe apuntarse que al equilibrarse las fuerzas y los intereses entre estos grupos y reconocerse estas jerarquías, se conforma y se generaliza la estructura de poder del grupo social, lo que es un fenómeno político concurrente en la mayor parte de las sociedades humanas, independientemente de las características que identifiquen esa misma estructura. De igual forma se ha dicho que en toda sociedad existen grupos dominantes y grupos dominados y que el grupo en el poder, en su interés por mantenerse, determina sus objetivos y fines y también sus métodos; y, en función de ello, "intenta establecer las formas de control social que estima más adecuadas y eficaces para la consecución de sus objetivos y sus fines. Naturalmente, en este proceso se define también las características de esa estructura de poder".⁷

Zaffaroni reconoce, asimismo, que al seno de toda sociedad existe una estructura de poder, con grupos que dominan y grupos que son dominados, con sectores más cercanos o más lejanos de los centros de decisión. Conforme a esta estructura, se "controla" socialmente la conducta de los hombres, control que, no sólo se ejerce sobre los grupos más alejados del centro del poder, sino también "sobre los grupos más cercanos al mismo, a los que se les impone controlar su propia conducta para no debilitarse".⁸

Ramón Soriano, identifica al control social con el conjunto de valores, normas e instituciones que determinan e influyen el comportamiento de los demás. Control social es el ejercido en la sociedad política por el aparato institucional del poder público: sobre el común de los ciudadanos, de manera global, y sobre determinados grupos, frecuentemente marginados o

⁷ MALO CAMACHO, Gustavo. *Derecho Penal Mexicano*, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 2000, p. 21.

⁸ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Manual de Derecho Penal*, Cárdenas Editor Distribuidor, 4ª edición, México, 2000, p. 22.

resistentes, de una manera particular. El concepto de control social remite así, “a la relación del poder con los ciudadanos”.⁹

De este modo, toda sociedad tiene una estructura de poder político y económico con grupos más cercanos al poder y grupos más marginados del poder, en lo cual, lógicamente pueden distinguirse grados de centralización y marginación, habiendo sociedades con centralización y marginación extrema, y otras en que el fenómeno se presenta más atenuadamente, pero en toda sociedad hay centralización y marginación. Esta “centralización–marginación confecciona una serie de múltiples formas de control social, entendido como la influencia delimitadora del ámbito de conducta de un individuo. Investigando la estructura del poder nos explicamos el control social e, inversamente, analizando éste, se nos esclarece la naturaleza de la primera”.¹⁰

Todas las sociedades de todos los tiempos cuentan con grupos en el poder que, en su interés por mantenerse, determina sus objetivos y fines y también sus métodos; y en función de ello, intenta establecer las formas de control social que estima más adecuadas y eficaces para la consecución de sus fines y objetivos. Este proceso define también las características de la estructura de poder, sin embargo, independientemente de ella, invariablemente se manifiesta en todo grupo social una cierta forma de control que, por lo demás, es también indispensable para mantener el orden social dentro del grupo que se manifiesta.¹¹

No obstante, debemos señalar que el objetivo del control social no es propio solamente del sistema social o de los grupos dominantes en él, sino

⁹ SORIANO, Ramón. Op. Cit. p. 317.

¹⁰ ZAFFARONI, Eugenio Raúl, Op. Cit. p. 23.

¹¹ MALO CAMACHO, Gustavo; Op. Cit. p. 21

también de los que en una determinada sociedad aparecen como desviacionistas. En efecto, las dinámicas y procesos que caracterizan a los grupos desviacionistas aparecen regulados por normas específicas y consolidadas, en relación con las cuales aparecen claros medios de control. Ésta es en efecto una de las condiciones indispensables para que la acción del grupo desviacionista no sea nulificada en la sociedad.¹²

Es a partir de que hemos llegado al punto en el que podemos apreciar que el control social es un instrumento de los grupos en el poder de la sociedad para conseguir sus fines y objetivos, en el que considero pertinente profundizar en el estudio de este fenómeno, por lo que iniciaremos apuntando que de acuerdo con el Diccionario de Política de Bobbio, el control social "es el conjunto de medios de intervención, sean positivos o negativos, puestos en marcha por toda sociedad o grupo social a fin de conformar a los propios miembros a las normas que la caracterizan, impidiendo y desaconsejando los comportamientos desviacionistas y reconstruyendo las condiciones de conformidad incluso respecto de un cambio de sistema normativo".¹³

El concepto explícito de control social aparece por primera vez con nitidez en 1896, en la obra del sociólogo norteamericano E. A. Ross, quien propone la expresión con un significado preciso al referirse "al mecanismo que la colectividad ejerce intencionadamente sobre el individuo para inducirlo a que se comporte según el conjunto de valores que componen el orden social".¹⁴

¹² BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Incola y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de Política*, editorial siglo XXI, 12ª edición, México, 2001. p. 368.

¹³ BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Incola y PASQUINO, Gianfranco; *Op Cit.* p. 368

¹⁴ ORTEGA, Felix, CASTILLO CASTILLO, José y BETTIN LATIES, Gianfranco. *Fundamentos de Sociología*, editorial Síntesis, 1ª edición, Madrid, 1996, p. 254.

Ross identificó 23 tipos de control social susceptibles de ser clasificados en dos grandes grupos, en función de que, a través de ellos, se ejerce un control externo, entre los que encontramos instituciones clave como la Iglesia y el Derecho, o un control interno, grupo en el que se ubica a la opinión pública y a la educación.

Juan Bustos Ramírez retoma esta misma clasificación, denominando formales a los medios de control sociales externos e informales a los internos; los formales tienen un proceso de institucionalización en el aparato del Estado, siendo a través de ellos que éste ejerce su poder, mientras que los informales aparecen enraizados en la sociedad, siendo indiferente su mayor o menor grado de formalización o institucionalización. “El control formal, al estar ligado al aparato del Estado, representa siempre la posibilidad del uso de la fuerza, y por tanto, implica obediencia. El control informal, al estar ligado al sistema, pretende sólo su reproducción ideológica”.¹⁵

En el caso de los medios de control externo, la obediencia que imponen debe responder a obligaciones que derivan de la cultura y de las demandas de la vida social, las cuales operan en las situaciones concretas en que se encuentran los hombres, por lo que el poder, la religión y la autoridad sirven para imponer el respeto a las normas sociales, junto a otras formas institucionales que deben ser examinadas.

En el área de los controles internos encontramos aquellos medios con los que la sociedad intenta una interiorización en los sujetos –sobre todo durante la socialización primaria – de normas, valores, metas sociales consideradas

¹⁵ BUSTOS RAMÍREZ, JUAN. *Control Social y Sistema Penal*, editorial Promociones y Publicaciones Universitarias, 1ª edición, Barcelona, 1987, p. 475.

fundamentales para el mismo orden social. Los controles internos son los que no amenazan a una persona desde el exterior, sino desde el interior de su conciencia. Los controles internos dependen de una socialización bien lograda; si ésta se lleva a cabo correctamente, entonces el individuo que comete transgresiones a las reglas de la sociedad será condenado por su misma conciencia, que en realidad constituye la interiorización de estos controles sociales.

Dentro de este contexto, uno de los instrumentos que desde el siglo pasado constituyen uno de los medios de control social interno más influyentes en la sociedad moderna son los medios de comunicación, principalmente los audiovisuales. Así, en su obra Zaffaroni dedica un apartado a explicar detalladamente el proceso por el que los medios de comunicación inducen conductas sin que la población, en general, perciba eso como "control social", sino como formas de "recreación y esparcimiento", sin embargo, la "utilización de los mismos le ha válido a los sectores económicamente más favorecidos una cada vez más considerable ascendencia en el acontecer de la vida de los Estados".¹⁶

La ideologización que se alcanza mediante estos medios de control informales, establece obligaciones internas, derivadas de las necesidades, los deseos y los intereses del individuo y se incorporan a la persona a lo largo de su existencia social. Estas dos formas de control social – internas y externas o desarrollables y situacionables- están estrechamente interrelacionadas y son la razón por la que los hombres se conforman generalmente con las instituciones que exigen la conducta apropiada o exigida. Cuando fracasan y en los actores sociales se manifiesta una tendencia motivada a comportarse en contra con una o más de estas pautas

¹⁶ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; Op. Cit. p. 23

normativas, aparece la desviación, concepto por el cual se hace referencia a una conducta que se aparta de las expectativas de normalidad admitidas por una determinada sociedad.¹⁷

Por lo que hace a los medios formales de control o externos, el derecho es probablemente el instrumento más importante de control social; el que aparece claramente como tal y se provee de una serie de elementos adecuados para dirigir y orientar el comportamiento social. Junto a Ross, Roscoe Pound es uno de los primeros que ponen su mirada en el derecho como medio de control social, definiéndolo como una forma altamente especificada de control social en una sociedad organizada y políticamente desarrollada. "Es un régimen de control social: el régimen de ajuste de relaciones y de ordenación de la conducta por la aplicación sistemática y ordenada de la fuerza por una sociedad políticamente organizada".¹⁸ Por su parte, Du Pasquier define al derecho como "la ordenación social e imperativa de la vida humana, orientada a la realización de la justicia".¹⁹

Desde el punto de vista objetivo, se comprende como derecho "todo conjunto de normas doctrinales y disposiciones positivas concernientes a los órganos e instituciones de la administración pública, a la ordenación de los servicios que legalmente le están encomendados y a sus relaciones con las colectividades e individuos a quienes atañe tal ordenamiento".²⁰

En este orden de ideas, podemos afirmar que la función del derecho como instrumento de control social es la de contener determinadas propensiones,

¹⁷ BERGALLI, Roberto. *¿De cuál derecho y de que control social se habla?*, Universidad de Barcelona, 2000, p.2.

¹⁸ POUND, Roscoe. *Justicia conforme a Derecho*, editorial Colofón, 1ª edición, México, 1995, p. 50.

¹⁹ SILVA SANTISTEBAN, Fernando. *Introducción a la Antropología Jurídica*, Universidad de Lima y Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, Lima, 2000, p. 135.

²⁰ SILVA SANTISTEBAN, Fernando. *Op. cit.*, p. 136.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

canalizar y dirigir las instituciones e imponer una conducta obligatoria no espontánea, siendo precisamente ésta la característica más general y relevante del Derecho, a decir de H. L. A. Hart, quien explica que su presencia "indica que cierta conducta humana deja de ser optativa, convirtiéndose en obligatoria, siendo indiscutible que la presencia del derecho es indicativo de la reducción de las opciones de comportamiento de los individuos".²¹

Al describir el proceso mediante el cual se logra la aceptación de las normas y los patrones que determinan las relaciones entre los individuos de una sociedad, Recasens Siches refiere la existencia de una serie de objetos cuyo ser esencial consiste en su sentido o significación, es decir, en constituir la expresión de las intencionalidades humanas. Tales objetos, en tanto que ya hechos, ya realizados, son "*vida humana objetivizada*, misma que en tanto revivida, repensada y reutilizada por nuevas generaciones constituyen una *vida humana reactualizada*".²²

Pues bien, conforme a este autor, es en este reino de la vida humana objetivizada en donde encontramos al Derecho, que en tanto normas preconstituidas, se localiza en el universo dentro de la región de las objetivaciones de la vida humana, es decir, el Derecho se presenta como un vivir de nuevo normas de conducta que ya han sido creadas, reactualizándolas en nuevas conductas reales, conductas que muchas veces van aportando innovaciones que conlleva a su gradual modificación.

Este comportamiento que ya ha sido alcanzado con anterioridad y cuya reproducción se pretende alcanzar por medio del Derecho permite que los

²¹ HART, H. L. A. Cit. por TAMAYO Y SALMORÀN, Rolando. *Elementos para una Teoría General del Derecho*, editorial Themis, 2ª edición, 2001, p.9.

²² RECASENS SICHES, Luis. Op. Cit. p. 25

miembros de una sociedad o un determinado grupo más o menos numeroso de ella haga o deje de hacer algo, lo cual en ninguna forma es sencillo. El comportamiento humano es resultado de causas y motivaciones tan persistentes, que es muy difícil ya no suprimir sino, simplemente, atenuar su función motivadora. Para hacer que ciertos individuos se comporten como la sociedad lo espera de ellos, es necesario de ésta disponga de elementos enormemente persuasivos que permitan alterar el cuadro habitual de las motivaciones de los individuos. De ahí que el elemento persuasivo tenga que ser de tal naturaleza que su presencia afecte por igual, o al menos de manera similar, a los miembros de una comunidad. Así, cuando una instancia cualquiera declara que no hay que cometer cierta conducta y se especifica el castigo al que el infractor se encuentra expuesto, limita con ello, necesariamente, la conducta de los individuos, siendo así el castigo "el elemento mayormente persuasivo que anula o altera el cuadro de las motivaciones del comportamiento de los individuos".²³

De lo dicho anteriormente se puede concluir que cuando usamos la expresión derecho, de alguna manera aludimos a un constreñimiento artificial de la conducta, por lo que el derecho resulta, en gran medida, una cuestión de hechos sociales, por lo que su identificación requiere de la identificación de los hechos sociales relevantes que producen o establecen la limitación de la conducta, siendo fácil observar que el establecimiento de la conducta obligatoria es una cuestión de actos y voliciones humanas; supone la acción de ciertos individuos que quieren que otros hagan o dejen de hacer algo. Este mismo fenómeno fue analizado por Durkheim quien en sus conferencias de Burdeos habló sobre la fuente del Derecho y la forma conforme a la cual el Estado organizaba la conciencia colectiva a través de la racionalización, en los siguientes términos:

²³ TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. Op. cit., p. 11

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

"El Estado es un grupo de funcionarios sui generis, dentro del cual se elaboran representaciones y actos de volición tocantes a la colectividad, aun cuando no son producto de la colectividad (...) Las representaciones que provienen del Estado están siempre más conscientes de sí mismas, de sus causas y de sus objetivos (...) Por lo tanto, y resumiendo, podemos decir que el Estado es un órgano especial cuya responsabilidad es la de elaborar ciertas representaciones que son para el bien de la colectividad. Estas representaciones se distinguen de las otras representaciones colectivas por su alto grado de concientización y de reflexión (...) Estrictamente hablando, el Estado es el propio órgano del pensamiento social."²⁴

De acuerdo con lo anterior resulta que la presencia del derecho indica la existencia de instituciones sociales de cierto tipo: una que declara o establece que conductas no son optativas, así como otra que aplica o ejecuta las sanciones. De ahí que se puede decir que el Derecho tiene un carácter institucional en virtud de que es creado y aplicado por instituciones, generalmente estatales. En una comunidad existen, así, ciertos individuos que realizan una específica función social, un rol social especial: crear o establecer la conducta obligatoria. Esta función se lleva a cabo mediante el establecimiento de órdenes o mandatos, por los cuales ciertos individuos declaran qué conducta es obligatoria. El derecho es, de esta forma, esencialmente producto de una voluntad social reguladora que tiene un fin determinado. La finalidad del derecho es el orden social, "un orden ideado y establecido por el arbitrio de quien o quienes han hecho las normas, es decir, de los jefes, caudillos, monarcas, consejos, tribunales, jueces, legisladores, en fin, de quienes tienen o han tenido el control de la sociedad".²⁵

²⁴ DURKHEIM, Emile cit. por MELOSSI, Dario. *El Estado del Control Social*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 2000, p. 81.

²⁵ SILVA SANTISTEBAN, Fernando. Op. cit., p. 19.

El Derecho Penal como reacción contra el delito.

Dentro del género de las infracciones jurídicas, es decir, la desobediencia a los imperativos contenidos en las normas de derecho, el delito es una especie. Como el hombre es constante infractor de las reglas cuyo sentido y funcionamiento se han explicado en el punto anterior, necesita el orden jurídico valerse de sanciones para lograr eficacia. Sanciones, en su acepción más restringida, son consecuencias dañosas, privaciones de bienes jurídicos, impuestos a los autores de hechos ilícitos. Existen sanciones criminales, civiles, administrativas y de otros tipos. A las primeras se llama ordinariamente, en el lenguaje jurídico, *penas*.

La sanción de derecho penal, o pena, se distingue en general de las demás sanciones "por ser más enérgica, ya que afecta a los bienes jurídicos más personales: vida, patrimonio, libertad, y suelen ir acompañados de una reprobación moral de la opinión pública contra quienes las sufre y se requiere para su imposición determinadas garantías, como son la aplicación por órganos jurisdiccionales a través de un proceso especialmente destinado a ese fin."²⁶

La amenaza que acompaña a las normas penales es una de las más características diferencias de las leyes penales, empleándose la palabra sanción en el sentido comprensivo de penas y medidas de prevención del delito, que son "los medios de los que el Estado dispone para salvaguardar los intereses de la comunidad y de sus miembros de los actos con mayor disvalor jurídico y social".²⁷

²⁶ ANTÓN ONECA. José. *Derecho Penal*, editorial Akal/lure, 2ª edición, Madrid, 1986, p.16.

²⁷ FONTAN BALESTRA. Carlos. *Tratado de Derecho Penal*, Tomo I, editorial Abeledo Perrot, 2ª edición, Buenos Aires. 1990. p. 41.

Sin embargo, existen otras distinciones que permiten establecer límites entre los delitos y otras infracciones, entre penas y las demás sanciones jurídicas, a pesar de que se presentan cada vez con mayor continuidad nuevos obstáculos que dificultan dicha distinción, siendo dos los motivos de donde derivan la mayoría de ellos: por una parte, está la unidad del orden jurídico, dentro del cual existen zonas fronterizas confusas, con líneas de demarcación más o menos definidas; y por la otra, al no ser las leyes obras de doctrinarios fieles a un sistema, sino de políticos apremiados por necesidades circunstanciales. Uno de los efectos de esta situación es que el Estado, que tiene a su disposición los órganos de la Justicia Criminal encargados de castigar las acciones más dañosas o peligrosas para la sociedad, los utiliza fuera de su destino fundamental, para reprimir hechos que no es práctico entregar a la competencia de otras jurisdicciones, por lo que otro de los aspectos diferenciadores de la pena y el delito es “ser juzgado éste e impuesta aquélla por los tribunales de la jurisdicción criminal y por medio del proceso penal”.²⁸

Son precisamente el delito y la pena los objetos tradicionales del Derecho Penal. La segunda es la consecuencia de la primera. El delito opera, por tanto, como presupuesto de la pena. La ejecución del delito por el gobernado, mediante la realización de una conducta prohibida, o la abstención de realizar otra ordenada, origina el derecho del Estado a sancionarle. “Delito y pena son, de aquí, los dos términos de la relación jurídica de carácter públicos, que crea el Derecho Penal”.²⁹

Ahora bien, en el párrafo anterior hemos hecho uso del término *Derecho Penal* sin haber precisado aún los alcances de dicho concepto. Sebastián

²⁸ ANTÓN ONECA, José. Op. cit., p. 16.

²⁹ ARILLA BAS, Fernando. *Derecho Penal, Parte General*, editorial Porrúa. 1ª edición. México, 2001, p. 19.

Soler afirma que "se llama Derecho Penal a la parte del Derecho que se refiere al Delito y a las consecuencias que éste acarrea, ello es, generalmente a la pena. Dentro de este amplio conjunto de normas, sin embargo, se distinguen como disciplinas relativamente autónomas: a) el derecho penal sustantivo, cuyo objeto es el estudio de esas normas en cuanto determinan los casos y las formas de las acciones delictivas y fijan los medios que se han de aplicar; b) el derecho penal adjetivo o formal, cuyas normas reglan la manera en que las consecuencias jurídicas del delito se hacen efectivas (Procedimiento Penal); y c) el Derecho Penal ejecutivo, parte del Derecho Administrativo en el cual se estudian las formas de ejecución de las sanciones".³⁰

Zaffaroni, por su parte, reconoce que con la expresión derecho penal se designa, conjunta o separadamente, dos entidades diferentes: 1) el conjunto de leyes penales, es decir, la legislación penal, o 2) el sistema de interpretación de esa legislación, esto es, el saber del derecho penal.³¹

El maestro argentino explica que "teniendo en cuenta esta duplicidad, es válido decir que el Derecho Penal es el conjunto de leyes que traducen normas que pretenden tutelar bienes jurídicos y que precisan el alcance de su tutela, cuya violación se llama 'delito', y aspira que tenga como consecuencia una coerción jurídica particularmente grave, y que procura evitar la comisión de nuevos delitos por parte del autor. En el segundo sentido, como saber del derecho penal, es el sistema de interpretación o comprensión de la legislación".³²

³⁰ SOLER, SEBASTIÁN. *Derecho Penal Argentino*, Tomo I, editorial Tipográfica Editorial Argentina. 1ª edición, Buenos Aires, 1953, p.21.

³¹ ZAFFARONI, Raúl. *Op. cit.*, p. 41.

³² *Ib. Idem.*, p.42

Por tanto, la legislación penal se distingue de las restantes legislaciones por la especial consecuencia que asocia a la infracción penal, es decir, a las conductas englobadas dentro del término "delito": la reacción del estado, la coerción penal, que consiste en la pena, que a su vez se distingue de las otras sanciones jurídicas en que procura lograr, en forma directa e inmediata, que el autor no cometa nuevos delitos, en tanto que las restantes sanciones jurídicas tienen una finalidad primordialmente resarcitoria o reparadora.

Al referirnos al concepto delito, resulta difícil encontrar una coincidencia de criterios para definirlo, más allá de los que aporta la misma ley y que son los realmente medulares para el objeto de este estudio. Esta situación obedece, fundamentalmente a la falta de acuerdo sobre su significado.

Francesco Carrara, el mayor exponente de lo que se denominaría "Escuela Clásica", definía al delito, derivado del verbo latino *delinquere* y que significa abandonar, apartarse del buen camino, como "la infracción a la Ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso".³³

Es a partir de esta etapa que la reacción del poder público en contra de la criminalidad se torna organizada y adaptada a ciertos fines. La mayor parte de las sociedades occidentales tienen bases legalistas, es decir, la principal fuente formal del derecho es la ley, entendida como la expresión hecha, por el poder público competente, de una regla, de una voluntad formulada para el

³³ CARRARA, Francesco. *Programa de Derecho Criminal*, volumen IV, editorial Temis, 1ª edición. Buenos Aires, 1997. p.60.

futuro y promulgada en un texto escrito. Así pues, la ley es esencialmente la expresión de la voluntad general.³⁴

Conforme a esta evolución del derecho penal, la definición de delito se encara, en un principio, desde dos puntos de vista. Por una parte, si se pretende esclarecer lo que el derecho positivo considera delito, la definición podría lograrse recurriendo a la consecuencia jurídica del hecho concreto; en este sentido, será delito *todo comportamiento cuya realización tiene prevista una pena en la ley*.

Por el contrario, si lo que interesa es saber si determinado hecho debe prohibirse bajo la amenaza de una pena, problema que atañe al legislador, esa definición no servirá, pues no podrá referirse a la pena, sino que deberá hacerlo al contenido de la conducta. Dicho de otra manera: "la definición del delito dependerá, en principio, de si lo que quiere caracterizarse son los comportamientos punibles o los que son merecedores de pena. El primer concepto dio lugar a un llamado 'concepto formal del delito' mientras que el segundo fue designado como 'concepto sustancial' del mismo."³⁵

Todo lo anteriormente dicho se sintetiza al afirmar que la cuestión del "cuando castigar" desemboca en la definición del delito, o de las condiciones de uso y aplicación del concepto "delito". Por un lado, las concepciones formalistas son aquellas que consideran delito todos y solamente los previstos por una ley válida como presupuestos de una pena, según el principio *nullum crime sin lege*. Son, por el contrario, propias del concepto

³⁴ RICO. José M. *Crimen y Justicia en América Latina*, editorial Siglo XXI, 5ª edición, México, 1998, p. 232.

³⁵ BACIGALUPO, Enrique. *Principios de Derecho Penal*, editorial Akal/Iure, 4ª edición, Madrid, 1998, p.138.

sustancial las que en la definición del concepto de "delito" hacen referencia también a los elementos extra jurídicos de tipo moral, social y naturales³⁶.

Por ende, las definiciones formalistas del delito, hacen referencia a la legitimación interna, en tanto las definiciones sustancialistas se refieren a la legitimación externa. Más exactamente, las primeras describen un criterio de *validez*; las segundas prescriben criterios de *justicia*. Entendidas en este sentido, las dos clases de definiciones son compatibles entre sí. Las definiciones formalistas enuncian, en efecto, un criterio de identificación jurídica de los delitos que es al mismo tiempo la principal garantía normativa de certeza. Las definiciones sustancialistas recomiendan por el contrario finalidades genéricas o criterios de justificación externa por los que habría que guiarse la legislación penal. Jeremy Bentham ha expresado la compatibilidad entre las dos clases de definiciones, distinguiendo los dos tipos de discurso a los que pertenecen: "si se trata de la descripción de un sistema de leyes positivas, delito es todo aquello que el legislador ha prohibido, ya sea por buenas o malas razones; si por el contrario se trata de una teoría dirigida a descubrir las mejores leyes posibles según el principio de utilidad, llamaremos delito a todo acto que se considere que se debe prohibir en razón de un mal cualquiera que hace surgir o tiene tendencia a hacer surgir".³⁷

Sobre lo que determina que un hecho sea merecedor de pena, una primera respuesta consiste en referir el hecho a un orden de valores diverso del jurídico, entendido por ejemplo, que el orden estatal se compone de dos ordenamientos; uno, el social, compuesto de las ideas morales generales, de las que surgen las exigencias fundamentales de la vida social, y otro, el

³⁶ FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón, Teoría del galantismo penal*, editorial Trotta, 5ª edición, Madrid, 2001, p. 370.

³⁷ BENTHAM, Jeremy, cit. por FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.* p. 372

estatal, que es su expresión. El delito, en el sentido de comportamiento merecedor de pena, consistiría en la infracción de ciertos deberes ético-sociales. Sin embargo, para un derecho penal que deba respetar una estricta separación de derecho y moral, este punto de vista no resulta el más adecuado. Por ese motivo, la orientación ha resuelto, o al menos ha intentado resolver el problema definiendo al delito desde el punto de vista de su dañosidad social. Los comportamientos merecedores de pena serían aquellos que produjeran daño social. Pero esta fórmula resulta excesivamente amplia, tanto que si siquiera es totalmente opuesta a la anterior, pues siempre cabría la posibilidad de considerar como socialmente dañoso a lo que represente una lesión a los valores ético-sociales.

Por ello, la teoría, en su afán de mantener una estricta separación de derecho y moral, se refiere fundamentalmente a la lesión de bienes jurídicos. La lesión de un bien jurídico sería, entonces, contenido esencial de la infracción del orden jurídico que se caracteriza como delito. De ello se deduce que un principio fundamental del derecho penal es la exigencia de que todo delito constituya por lo menos la lesión de un bien jurídico, entendido como “el interés protegido jurídicamente”. La determinación de los intereses que merecen esta tutela proviene de concepciones de la vida social, cuyas vinculaciones con la ética o la moral son innegables. Toda selección y ordenamiento jerárquico de bienes jurídicos, por tanto, presupone una concepción social y consecuentemente, también ética. La decisión del legislador de penalizar ciertos comportamientos lesivos de intereses sociales presupone que él mismo considera positivamente éstos, es decir, los reputa merecedores de la tutela, y además, les asigna un rango de importancia en el orden de intereses, rango del que deduce la legitimidad de protegerlos mediante la amenaza penal.³⁸

³⁸ BACIGALUPO, Enrique. Op. cit., p. 140.

Puesto que el delito es un comportamiento que atenta gravemente contra los valores existentes en una comunidad en un momento dado, la ley penal, al condenarle, se refiere esencialmente a ciertos valores; sin embargo, esta función no es un fin en sí sino que forma parte de un objetivo mucho más amplio: favorecer la emergencia de una sociedad mejor. En este sentido, el Derecho Penal no puede, por sí mismo, crear la sociedad ideal; únicamente puede contribuir a la formación de la estructura sobre la cual dicha sociedad puede nacer y desarrollarse. Por ende, sus objetivos son restringidos y generalmente se encuentran en estrecha dependencia con el régimen sociopolítico y económico propio a las diversas etapas de la evolución histórica de cada país.³⁹

De esta forma, considero que estamos ya en condiciones de concluir este apartado considerando que la definición que resulta de mayor utilidad para este estudio es aquella que concibe al delito como *toda acción u omisión típica, antijurídica y culpable*. Su utilidad para esta tesis, radica en ser una definición secuencial de los elementos que integran el delito desde el punto de vista de la definición tripartita del delito, en la que se enuncian la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad como presupuestos de la consecuencia jurídica.

Esta concepción parte de la tipicidad, pues "sólo un hecho que previamente se encuentra en la ley (tipo penal), puede dar lugar a posteriores valoraciones. Una vez comprobada la adecuación del hecho realizado al supuesto de hecho descrito por la ley en tipo, se debe atender a su antijuridicidad, esto es, si no está permitido, será antijurídico; cuando existe una acción típica y no permitida se integra el injusto; posteriormente se

³⁹ RICO, José María. Op. cit., p. 235.

valora la culpabilidad del autor, si ese hecho antijurídico le es imputable al sujeto para ello primero se debe determinar si es imputable, es decir, si conocía la antijuridicidad de su actuar y si le era exigible otra conducta; reunidos estos elementos le es imputable personalmente le hecho, por tanto, se impondrá una pena, una medida de seguridad o ambas”.⁴⁰

El Sistema Penal.

Zaffaroni identifica al sistema penal, en un sentido amplio, como el control social punitivo institucionalizado, que en la práctica abarca desde que se detecta una sospecha de delito hasta que se impone y ejecuta una pena, presuponiendo una actividad normativizadora que genera la ley que institucionaliza el procedimiento, la actuación de los funcionarios y señala las condiciones y casos para actuar.⁴¹

La punición a la que alude el maestro argentino dentro de su definición, es una acción o efecto sancionatorio que pretende responder a otra conducta, la mayor parte de las veces prevista en la ley penal, aunque no deja de resaltar el hecho de que se puede tratar de una acción que denote calidades personales, puesto que el sistema penal, dada su selectividad, parece indicar más calidades personales que acciones, porque la acción filtradora lo lleva a funcionar de esa manera, ya que en la realidad y pese a lo sostenido por el discurso político, el sistema penal se dirige casi siempre contra ciertas personas más que contra ciertas acciones, siendo en este sentido únicamente necesario ver que en la gran mayoría de los casos, quienes son señalados como delincuentes, pertenecen a los sectores sociales de menores recursos.

⁴⁰ DAZA GÓMEZ, *Teoría General del Delito*, editorial Cárdenas editor y distribuidor, 2ª edición. México, 2000, p. XV

⁴¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit., p. 30

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

Con relación a la actividad normativizadora que genera la ley, entendemos que esta mención alude a la norma que autoriza la creación de una norma subsecuente, siendo por tanto, una norma de las que H. L. A. Hart denomina *power conferring rule*, es decir, una norma que confiere a un individuo la facultad o poder de crear normas jurídicas válidas. La relación entre cada una de las etapas de este proceso adquiere así el carácter de relación genética, por la cual se determinan las condiciones bajo las cuales y los individuos por los cuales se crean las normas subsecuentes. Es claro que el concepto fundamental de esta relación es la facultad que explica la habilitación de un poder o capacidad específicamente jurídica.⁴²

A partir de este postulado, el sistema penal no viene a ser sino el desarrollo lógico jurídico, eminentemente formal, de una atribución del Estado, por medio de las tres funciones: legislativo, ejecutivo y judicial, siendo por tanto obvio su carácter público. Por lo que hace a las tareas de cada uno de los poderes, "el legislativo formula la conminación penal, el judicial la actualiza sobre un sujeto determinado, imponiendo la pena y la administrativa ejecuta esta última".⁴³

Dentro del sistema penal, la actividad del Estado se diversifica en cuanto al destino de la norma y su aplicación al caso concreto, La imposición de la sanción, actualizando la conminación penal formulada en la ley, se realiza mediante un acto formal y materialmente jurisdiccional, en tanto que la ejecución de la propia sanción se realiza mediante un acto formal y materialmente administrativo, como es el caso ejecuta por órganos de la Administración Pública.

⁴² TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. Op. cit., p. 211.

⁴³ ARILLA BAS, Fernando. Op. cit., p. 3.

Se ha dicho ya que el sistema penal es parte del sistema de control institucionalizado con discurso punitivo. Esto implica, en consecuencia, todo el conjunto de acciones y situaciones que van desde la creación misma de la ley penal y demás leyes relacionadas con la justicia penal (las leyes procesales, ejecutivas, orgánicas y de responsabilidad de los funcionarios), así como toda la secuela de acciones que transcurren desde que se tiene conocimiento de la comisión de un delito, hasta la fase en que el responsable cumple la pena impuesta, e incluso el momento posterior relacionado con las llamadas formas de preliberación en la ejecución, de la condena condicional, de la libertad preparatoria y, también, las acciones relacionadas con la asistencia social del liberado.

En cualquier sistema penal es posible distinguir segmentos. Los segmentos básicos de los sistemas penales actuales son el policial, el judicial y el ejecutivo. Se trata de tres grupos humanos que “convergen en la actividad institucionalizada del sistema y que no actúan estrictamente por etapas, sino que tienen un predominio determinado en cada una de las etapas cronológicas, pero que pueden seguir actuando o interfiriendo en las restantes”.⁴⁴

Así, el sistema penal abarca desde la actividad de la policía en la prevención (policía preventiva) y en la investigación de delitos (policía judicial); la del Ministerio Público, como órgano a cargo de la persecución de los delitos, en ejercicio de la acción penal; de los jueces, entendidos en sentido genérico como los órganos a cargo de la función de la administración y la impartición de la justicia; los órganos a cargo del sistema de la ejecución de las penas. También involucra a los actividades de los legisladores, en la

⁴⁴ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit., p. 31.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

medida en que intervienen, precisamente, en el proceso de la formación de la ley penal, en representación de los miembros de la sociedad, y la presencia del público o miembros mismos de la comunidad, quiénes, precisamente, con su intervención e interés, son los que pueden determinar los cambios y ajustes que la dinámica del derecho exige, como también con su presencia, son los que pueden “determinar el avance del procedimiento y determinar la orientación de las políticas vinculadas con la justicia penal”.⁴⁵

Cada uno de estos segmentos, fundamentalmente los llamados segmentos básicos del sistema penal, es decir, policía, ministerio público, tribunales y sistema de ejecución de sanciones, poseen diferentes discursos o líneas de acción, siendo de especial interés que sea en atención a éstos y otros factores que se atienda el estudio de la problemática de cada uno de ellos y se planteen las propuestas de solución, como también las del sistema penal mismo. La principal consecuencia de esta diferencia es la insuficiente comunicación entre las instancias y las acciones que toma cada una, generalmente independientes entre sí, generando la falta de apertura de sus programas y acciones, dificultando así la necesaria intercomunicación, interrelación e interacción funcional entre ellos, para el logro más eficaz en los objetivos del sistema penal.

En este sentido es que surge la necesidad de resaltar los aspectos positivos y negativos del funcionamiento de cada uno de los segmentos, que permitan ofrecer, en su oportunidad, una mejor respuesta social y de mayor eficacia para el funcionamiento del sistema penal. Por ejemplo, es frecuente escuchar los cuestionamientos al segmento policial, en relación con la falta o insuficiente preparación de la misma y los fenómenos de desviación o de falta de conciencia del ejercicio que se suscitan al interior de las

⁴⁵ MALO CAMACHO, Op. cit., p. 27.

corporaciones policíacas; el segmento judicial es principalmente cuestionado en relación con los elementos burocratizantes de sus procedimientos, en tanto que el segmento administrativo encargado de la función penitenciaria aparece cuestionado en relación con la pena de prisión y su eficacia respecto de sus fines de readaptación social, con los problemas derivados de la reclusión y la despersonalización, en las desviaciones relacionadas con aspectos de violación a los derechos humanos, los elevados costos que requiere su eficaz funcionamiento y la sobrepoblación en los centros de readaptación.

Es precisamente este uno de los problemas que intenta paliar el Programa del Gobierno del Distrito Federal cuyo estudio es objeto de esta tesis, siendo por tanto, uno de sus fines primordiales, acortar los espacios entre los discursos y las líneas de acción de los diversos segmentos del sistema penal entre sí y, especialmente, que se acorten también las diferencias entre los discursos de cada uno y la realidad de los asentamientos humanos con los que están llamados a interactuar, siendo fundamental para ofrecer una respuesta adecuada el actuar conjunto que puedan alcanzar gobernantes y gobernados.

Por lo que hace al derecho penal o ley penal, en sentido amplio, a la vez que forma parte del sistema penal, es, al mismo tiempo, la base normativa del propio sistema penal. En este sentido, el derecho penal se presenta como un conjunto de normas jurídico penales que son el espacio y el límite dentro del cual el sistema penal puede actuar.

Con relación al Sistema Penal Mexicano, su sustento medular se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contiene "siete series de normas que se concentran en los asuntos

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

penales, y por ello organizan el régimen penal de la República o lo envuelven y aseguran, y por eso integran el aparato de las defensas de ese régimen y de otras instituciones o decisiones constitucionales".⁴⁶

En primer término, se encuentran las disposiciones que establecen el principio de legalidad penal en sus distintas vertientes: ni delitos, penas, jueces, juicios, condenas ni ejecuciones que no estén previstas por la ley. De esto se ocupan los artículos 13, 14, 16, 18 y 21. En segundo lugar, figuran las disposiciones recogidas en los artículos 18 y 22, que instituyen el punto de arribo del sistema penal: la reacción jurídica, que es también una reacción política y social. Aquí se acumulan dos etapas: la humanitaria, que proscribía los malos tratos y la recuperadora, que aspira a la readaptación social.

Luego se encuentran las normas orgánicas y funcionales, que construyen el cuerpo de la justicia penal; dicho de otra forma, ponen el escenario e introducen los personajes que antes mencioné. Aquí están las posiciones procesales, sirviendo a las pretensiones materiales: jurisdicción, acusación y defensa. En cuarto término, están los principios y reglas del procedimiento, que sirven a la realización del debido proceso penal. Enseguida figuran las normas del régimen cautelar, regulando lo relativo al sustrato de la libertad. En sexto término aparecen los órdenes procesales especializados como las faltas de policía y buen gobierno, previstas en el artículo 21 constitucional; la justicia militar, en el artículo 13; el régimen de responsabilidad de los servidores públicos; el de menores infractores, en el artículo 18, y el de colaboración persecutoria, en el artículo 119.

⁴⁶ GARCIA RAMÍREZ, Sergio. *El sistema Penal y la Libertad del Inculgado*, en Reforma Constitucional y Penal de 1996, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, México, 1997, p. 39.

Por último, se encuentran las instituciones de control y tutela, que si bien “no se limitan a los asuntos penales, los abarcan y se vinculan con ellos de manera frecuente; en estas instituciones encontramos el amparo, las Comisiones de Derechos Humanos y la facultades investigadoras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.⁴⁷

Política Criminal.

Es a Feuerbach a quien se le atribuye la definición primera de la política criminal, en el año de 1803, como “conjunto de métodos represivos con los que el Estado reacciona contra el crimen”. Esta definición imperó durante gran parte del siglo XIX, identificando así, en su etapa prístina, al concepto política criminal con el de la represión.⁴⁸

La importancia dada a fines del siglo pasado a los resultados provenientes de las investigaciones sociológicas y antropológicas por la Escuela Positiva (Ferri y Garófalo, en Italia), la Escuela Sociológica (von Liszt, en Alemania) y, aunque sólo en parte, por la Escuela Correccionalista (Dorado Montero, Jiménez de Asúa, Bernaldo de Quirós) convirtió a la reforma del derecho penal en una ocupación legítima de los juristas del derecho penal. De esta manera la ciencia del derecho penal en la concepción de los positivistas asumía una nueva tarea, lo que implicaba que ampliaba su objeto. La política criminal que debía inspirar la reforma, adquiriría así carácter de ciencia total del derecho penal, por lo que, desde la perspectiva de algunos autores, la ciencia del derecho penal debía ser “la maestra del legislador penal, su consejera cuidadosa y conductora en la lucha contra el delito”. En estos

⁴⁷ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op. cit., p. 40.

⁴⁸ TOCORA, Fernando. *Política Criminal Contemporánea*, editorial Temis, 1ª edición, Santa Fe de Bogotá, 1997. p.4.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

términos se pronunciaba von Liszt, para quien la política criminal era "la idea fundamental de los principios sobre la lucha contra el delito en la persona del delincuente llevada a cabo mediante la pena y medidas análogas".⁴⁹

Por su parte, el tratadista español Jiménez de Asúa hacía notar la evolución de el concepto Política Criminal, atribuido algunos autores, la política criminal se refería a la prevención del delito (Beccaria, Romagnosi, Carrara); para otros radicaba en los sustitutivos penales (Ferri), mientras que otros más modernos, como el mismo von Liszt, la entendían como la lucha contra el crimen, a través de las regulaciones legales, de las instituciones penitenciarias, administrativas y de las instituciones de control social.⁵⁰

Por tanto, el concepto Política Criminal se refería a la Política del Estado que, guiada por la criminología se dirigía a combatir el delito. La política criminal así entendida tenía al derecho penal como límite, como garantía mínima del delincuente; la política criminal podía combatir el delito hasta el límite que se lo permitía el derecho penal. La política criminal defendía a la sociedad y el derecho penal defendía al delincuente, por lo que ambas ciencias se hallaban en permanente contradicción.⁵¹

En la actualidad, la aplicación del derecho penal, es decir, la perspectiva en la que trabaja la dogmática penal, tiende a romper el aislamiento de la ciencia jurídica respecto de lo político y social. Ello es posible en la medida en que se reconoce que los puntos de partida para el conocimiento del derecho penal vigente requieren decisiones y se procura racionalizarlos en la medida de lo posible. Conforme a esta visión, los postulados de la política

⁴⁹ BACIGALUPO, Enrique. Op. cit., p.44.

⁵⁰ ORELLANA WIARCO, Octavio Alberto. *Curso de Derecho Penal*, editorial Porrúa, 2ª edición, México, 2001, p. 26.

⁵¹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit. p.88

criminal sirven entonces de criterios de decisión respecto de los sistemas dogmático para la aplicación del derecho penal.

La política criminal, vinculado estrechamente, como se ha dicho a la criminología, es por tanto la política general del Estado que se ocupa de la prevención y represión de la criminalidad a través de los medios y recursos penales, sea mediante disposiciones en el campo penal o en el administrativo. En este sentido, si por política se entiende la ciencia o arte de gobierno, por política criminal puede entenderse la política respecto del fenómeno criminal, lo que no sería más que un aspecto más de la política general. En este sentido, política criminal sería el arte o la ciencia del gobierno respecto del fenómeno criminal y no podría oponerse nunca al derecho penal, puesto que éste no podría ser más que un aspecto de su materialización o instrumentación legal.

La política criminal, es por tanto un fenómeno que está articulado al campo más amplio que la política genera. La implicación de lo político con el manejo de las respuestas, estratégicas y tácticas, sobre el espectro de las conductas definidas como delitos o de los comportamientos que atentan gravemente contra los valores fundamentales de convivencia de una sociedad, es algo que obedece a la estructuración política de esos conglomerados sociales. La política criminal no es algo que pueda darse entonces de manera aislada e independiente de la estructura central del poder, del tipo de Estado y de la filosofía política que lo inspira; la misma política criminal que pueda surgir fuera del Estado, del seno de la sociedad, o de sectores o grupos de ella, se hace dentro de un contexto político en el que tiene que ver el carácter del Estado, la naturaleza del conflicto social, la correlación de fuerzas de los diferentes sectores y movimientos sociales y políticos, entre otros factores. De tal forma, en un Estado de tipo totalitario,

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

por ejemplo, el poder de la intervención penal del Estado no conoce límites, mientras que en un Estado democrático, ese poder se encuentra invariablemente limitado por marcos jurídico-políticos.⁵²

Es en este orden de ideas que Zaffaroni define a la política criminal como "la ciencia o el arte de seleccionar los bienes que deben tutelarse jurídicopenalmente y los senderos para efectivizar dicha tutela, lo que ineludiblemente implica el sometimiento a crítica de los valores y senderos ya elegidos".⁵³

Por tanto, siendo la política una doctrina referente al gobierno de los Estados, esta misma política debe comprenderse como procedimiento de dirección y como realización de conceptos de ordenación. Dentro de este esquema, la política criminal se encarga "de la obtención y realización de criterios directivos en el ámbito de la Justicia Criminal".⁵⁴

La relación entre la política general y la política criminal radica en la idea de que la última es una política específica que articulada a otras, integra la primera; la política criminal es una política que se aplica a una conflictividad social en la que resultan violados derechos que tienen la protección legal más extrema. La definición de los derechos que se han de proteger con esa *extrema ratio* jurídica parte de la instancia política general, en la que se establecen las prioridades con relación a los derechos que se debe proteger y la forma como ha de implementarse esa protección, si es mediante instancias administrativas, derecho administrativo, derecho penal u otras.⁵⁵

⁵² TOCORA, Fernando. Op. cit., p. 10.

⁵³ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit., p. 88

⁵⁴ PÉREZ DAZA, Alfonso. *Derecho Penal*, editado por Alfonso Pérez Daza, 1ª edición, México, 2002, p. 241.

⁵⁵ TOCORA, Fernando. Op. cit. p. 12.

Una doble concepción del concepto de Política criminal que concuerda con lo que hasta este momento se ha dicho, es aquella que entiende a la Política Criminal tanto como actividad del Estado como actividad científica que tiene por objeto precisamente el Estudio de esa actividad del Estado.

Como actividad del Estado forma parte de la política general del mismo, como ya se ha mencionado. A través de la Política Criminal el Estado establece la orientación de todo el sistema penal, que comprende no sólo la definición de que comportamientos considera delictivos, sino también cual es la finalidad de la pena y cuáles son los medios que se han de emplear para poder alcanzarle. Mediante la actividad político-criminal se formaliza el control social a ejercer sobre los comportamientos desviados que se consideran delictivos. Como actividad científica, la Política Criminal forma parte de la ciencia del Derecho Penal y tiene como objeto: 1) estudiar la determinación de los fines que pretenden ser alcanzados mediante la utilización del Derecho Penal; 2) sistematizar, en función de los fines y principios preestablecidos, los medios de los que se dispone para el control del comportamiento desviado, entre ellos el Derecho Penal, así como las líneas generales de su utilización; y 3) Examinar las distintas fases del sistema penal en función de los criterios marcados en los momentos anteriores. Respecto al derecho positivo, se concretará en la posible interpretación del mismo en función de dichos principios, o en la crítica en el caso de que tal interpretación no sea posible con la formulación de propuestas alternativas de regulación.⁵⁶

Ahora bien, en la mayor parte de los Estados Modernos, toda norma jurídica surge de una decisión política. Toda norma jurídica traduce una decisión política. La decisión política da origen a la norma jurídica, pero ello

⁵⁶ PÉREZ DAZA, Alfonso. Op. cit., p.243.

no implica que la norma jurídica quede sometida a la decisión política, sin embargo, existen mecanismos de control más o menos eficientes, según el Estado y las características de sus instituciones, siendo las de mayor importancia principios elevados a nivel constitucional, como el de legalidad. La existencia de dichos mecanismos no implica una desvinculación total y absoluta entre la decisión política y la norma, puesto que la carga genética de la decisión política es conservada por la norma. El bien jurídico es el componente teleológico que nos señala el fin de la norma. Además, esta conexión no se mantiene únicamente con relevancia para determinar el alcance de lo prohibido, sino que se revelará también cuando debamos establecer lo permitido. El Estado no puede fomentar en leyes, actividades que prohíbe en otras leyes, de lo que resultará que en esos caso o bien no hay prohibición o bien hay un permiso. De este modo, la decisión política forma parte de una política general que se traduce en todo el orden jurídico y que se hace patente a lo largo de todo el derecho penal, sirviendo como criterio orientador para el intérprete, quien sólo se encuentra limitado por el principio de legalidad en cuanto a la extensión de lo punible.⁵⁷

En virtud a lo anteriormente afirmado es válido asegurar que de la misma forma en que la legislación penal es parte de la legislación en general, es decir, del ordenamiento jurídico, debiendo ser interpretada siempre dentro de este contexto, la política criminal es un apartado de la política general, que debe ser siempre entendido dentro de este marco general.

El Estado puede intervenir ante el fenómeno criminal por varias vías y no únicamente a través de la legislativa, consistente en la amenaza de la sanción penal o la promulgación de leyes especiales destinadas a impedir que surjan determinadas situaciones. Puede hacerlo a través de otras, como

⁵⁷ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op. cit., p. 89.

lo es la judicial, mediante la aplicación efectiva de los textos legales, o a través de la administrativa, es decir, recurriendo a la acción policial y social, siendo precisamente estas las que ocupan a este estudio, encaminado al estudio de una de las principales líneas de la política criminal de un Gobierno Local, que desde este momento anticipamos, privilegia las tendencias en materia e seguridad pública centradas en la prevención del delito, siendo el marco teórico y legal dentro del que se desarrollan estas facultades en el caso específico de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Seguridad Pública, la Procuración de Justicia en el Distrito Federal y la Justicia Cívica dentro del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considera en su artículo 43, partes integrantes de la Federación a los Estados y al Distrito Federal.⁵⁸

Este vocablo, "Distrito", tiene su raíz etimológica en el latín *distritus*, es decir, recogido, a lo que se le da el significado de ser la extensión territorial establecida para la atención de los servicios públicos, administrativos o judiciales. Por tal razón, al hablar de un Distrito Federal se hace referencia a una demarcación territorial perteneciente a una forma de Estado que es la Federal, pero el término ha quedado reservado para aquella superficie de la Federación donde residen los poderes federales, esto es, el espacio en que operan oficialmente los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; un espacio indispensable que sirva para ubicar en forma permanente los recursos materiales y humanos del Distrito Federal.⁵⁹

⁵⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2004.

⁵⁹ CARRANCO ZUÑIGA, Joel. *Régimen Jurídico del Distrito Federal*, editorial Porrúa, 1ª edición, México, 2000, p. 7.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procnración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

Desde el punto de vista político y jurídico, el Distrito Federal es una entidad que, según el ya mencionado artículo 43 de la Constitución, forma parte de la Federación. Como entidad, tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.⁶⁰

La naturaleza jurídica de cualquier figura política o social se desprende precisamente del contenido de los preceptos legales en donde son definidas, reconocidas, distinguidas, delimitadas o enunciadas las diversas instituciones del Estado Mexicano. Por lo que hace a la Ciudad de México, que es el Distrito Federal, acorde por lo previsto en el artículo 44 de la Constitución, el 25 de octubre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron varios preceptos constitucionales, en lo que se conoce históricamente como la Reforma Política del Distrito Federal, cuyo objetivo fundamental era el de ampliar los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México, modificando con tal efecto la organización, estructura y competencia de los órganos de Gobierno del Distrito Federal. Esta reforma fue, junto con las del 31 de diciembre de 1994 y la del 22 de agosto de 1996, el soporte que dan sustento vigente al Distrito Federal Mexicano.⁶¹

Por lo dispuesto en dichas disposiciones, el Distrito Federal o Ciudad de México tiene es estatus de una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los poderes de la Unión y por tanto Capital de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo gobierno local queda a cargo de los

⁶⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2004.

⁶¹ SERRANO SALAZAR, Oziel. *La reforma política del Distrito Federal*, editorial Plaza y Valdés. 1ª edición, México, 2001, p.272.

Poderes de la Unión, y de los de carácter local, es decir, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal con una distribución de competencia, en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial, respectivamente, delimitada en la propia Constitución y en un ordenamiento de carácter federal con relación al órgano que lo emite, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Como entidad federativa, el Distrito Federal goza, al igual que los Estados de la Federación, de representación en el Senado de la República, y sus ciudadanos, igualmente, eligen representantes populares para la Cámara de Diputados. Cuenta con órganos de gobierno local, aunque con peculiaridades que lo caracterizan respecto a los que existen en los Estados, siendo esta una de las múltiples diferencias en las que radica la distinción, siendo las más importantes las que se enumeran a continuación:

1) Los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, según dispone el artículo 40 de la Constitución, por lo que están posibilitados para darse a sí mismos su constitución y leyes internas. Por el contrario, en el Caso del Distrito Federal, según dispone el artículo 122, en la fracción II inciso A. de la Constitución, corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, documento en el que se determinan la distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone la propia Carta Magna.⁶²

2) Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre, según regula el artículo 115 de la Constitución, mientras que en el Distrito Federal se norma

⁶² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2004.

la existencia de demarcaciones político-administrativas denominadas usualmente "Delegaciones".

3) En los Estados no existe disposición para excluir en la contienda electoral a los Partidos Políticos Locales, mientras que el artículo 121 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal prevé que en los comicios locales celebrados en el Distrito Federal sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional.⁶³

4) Las legislaturas de los Estados participan en el proceso de reformas y adiciones a la Constitución, lo que no sucede con la Asamblea Legislativa, cuya participación se limita a la vía de la iniciativa por decreto ante el Congreso de la Unión.

5) Existe un procedimiento más riguroso para el endeudamiento del Distrito Federal en comparación con lo que dispone la Constitución para los Estados de la Federación.

6) Los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales no tienen participación en la regulación o designaciones en materia de seguridad pública en los Estados, mientras que en el Distrito Federal ocurre a la inversa, como se detallará en este mismo apartado con posterioridad.

7) El sistema de distribución de competencias entre Estados y Federación a que se refiere el artículo 124 del texto constitucional se aplica en forma inversa para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ya que en el caso de los Estados, las facultades que no están expresamente concedidas para la Federación se entienden reservadas para los Estados, en el caso del

⁶³ ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2004.

Distrito Federal, las facultades que el texto constitucional no prevé para las autoridades locales las entiende reservadas para la Federación.

Es el segundo párrafo del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece cuáles son los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, lo que se hace conforme a la teoría de la división de poderes en la modalidad mencionada por el maestro Gabino Fraga, es decir, la que implica "la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de Poderes".⁶⁴

En el caso del Distrito Federal, estos poderes están representados por la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que hace al Poder Ejecutivo en el Distrito Federal, titular de las facultades que sustentan al programa analizado en esta tesis, señala la Constitución en el cuarto párrafo del artículo 122, y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 52, que el Jefe de Gobierno de la entidad, denominación particular del Distrito Federal, opuesto a lo que ocurre en los Estados, en donde se habla de Gobernador; tiene a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad, y recae en una persona elegida por votación universal, libre, directa y secreta. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene así, como primordial atribución, la de ser el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, la cuál ya forma parte de la Administración Pública Federal, como lo fue hasta 1997, cuando

⁶⁴ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, 41ª edición, México, 2001, p.28

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

el órgano encargado de esta función era el Departamento del Distrito Federal.⁶⁵

Sobre la administración Pública Local en el Distrito Federal, la Base Tercera establece que el Estatuto de Gobierno habrá de ser el cuerpo normativo en el que se determinen los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; Establecerá los órganos político – administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, usualmente conocidos como delegaciones, y fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El concepto de Administración Pública es definido por el Maestro Miguel Acosta Romero como “la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros Poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua, permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos.”⁶⁶

Por su parte, Nava Negrete manifiesta: “De la Naturaleza estrictamente instrumental que reviste la administración pública, nace la idea de la misma como conjunto de actos y medios jurídicos, económicos, sociales y

⁶⁵ ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2004.

⁶⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, 16ª edición, México, 2002, p. 263.

materiales con vista a la realización de los fines del gobierno. No puede llegarse a un concepto de administración pública valiéndose exclusivamente, como lo hacen algunos autores, de sólo uno de los elementos básicos: el estructural u orgánico. Es muy frecuente llegar a conceptualizar a la administración pública como una organización o compleja estructura, lo cual es cierto, pero al hacerlo así se define el todo por sólo una de sus partes. Luego, la administración pública es estructura u organización, pero también incluye otras cosas que constituyen su concepto total, como son los recursos burocráticos, los procedimientos administrativos, los medios de carácter presupuestal, financiero, patrimonial o simplemente materiales”.⁶⁷

La administración pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico. Desde el primero, se le identifica como el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente dependen de él. En el caso del Distrito Federal, orgánicamente la Administración Pública está compuesta por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien acorde a lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo, en los términos de la propia Ley, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría General de Gobierno.
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- III. Secretaría de Desarrollo Económico.
- IV. Secretaría del Medio Ambiente.
- V. Secretaría de Obras y Servicios;

⁶⁷ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1995, p. 19.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

- VI. Secretaría de Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Salud;
- VIII. Secretaría de Finanzas;
- IX. Secretaría de Transporte y Vialidad;
- X. Secretaría de Seguridad Pública;
- XI. Secretaría de Turismo;
- XII. Secretaría de Cultura
- XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIV. Oficialía Mayor;
- XV. Contraloría General del Distrito Federal;
- XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales;⁶⁸

Como vemos, es dentro del ámbito de la Administración Pública Local en el Distrito Federal que se ubican las tres dependencias, es decir, la Secretaría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, que por sus funciones, necesitamos proporcionar en forma más detallada su marco jurídico y teórico, por ser éstas la que un desempeño más importante ocupan dentro de la política criminal del Distrito Federal, según se desprende de lo dispuesto por el inciso a) de la fracción XX del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que le son concedidas facultades de establecer las políticas generales de Seguridad Pública para el Distrito Federal, lo que en este caso se hizo en el marco de la atribución prevista en la fracción XVI del mismo artículo 67, en el que se establece la facultad del Jefe de Gobierno para formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, en cuyo marco, el Ejecutivo Local manifestó que el combate a la criminalidad y la violencia es un objetivo prioritario del Gobierno del Distrito Federal, destacando que se pondrán en marcha una reforma general

⁶⁸ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, 2004.

del sistema de Seguridad Pública, por el que las instituciones sobre las que descansa la seguridad de los habitantes del Distrito Federal formará un sistema interdependiente en el que la elevación del nivel de eficacia en cada una de ellas está ligada a los avances de las demás, de forma que el marco dentro del que desarrollan sus funciones la policía preventiva, Ministerio Público y Juzgados Cívicos será reformado con objetivos específicos y ritmos adecuados.

El objetivo fundamental de la política criminal prevista en el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal en materia de Seguridad Pública prevé así, integrar dentro del propio Gobierno un equipo de trabajo interdisciplinario perfectamente comunicado, con la autoridad y el apoyo presupuestal necesario para el cumplimiento de sus tareas, para lo que se dividen sus acciones en los siguientes apartados:

- Acciones preventivas a largo plazo.
- Acciones preventivas inmediatas y a corto plazo.
- Acciones correctivas de faltas administrativas.
- Acciones persecutorias de delitos.
- Capacitación y depuración de cuerpos policiacos y agentes del Ministerio Público.
- Modernización y moralización de tribunales de Justicia Cívica.
- Modernización de reclusorios.⁶⁹

Estas acciones están a cargo de las autoridades del Distrito Federal con sus propios recursos y por conducto de sus instituciones: la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

⁶⁹ PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL, 2001-2006.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

Es en este orden de ideas que en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 28 de diciembre de 2000 se publica el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal a iniciativa del Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, mismo que sería reformado por decretos publicados el 31 de enero y el 6 de julio 2001. Contemplando la necesidad de adecuar el funcionamiento de la Administración Pública Local a este esquema, se establece en el Capítulo III una serie de disposiciones relativas a los gabinetes del Gobierno del Distrito Federal, que acorde al artículo 12 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal tienen por objeto la planeación, programación, organización, Coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, así como los demás programas que deriven de éste y los que establezca el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.⁷⁰

Dentro del modelo operativo de la Administración Pública Local de gabinetes, el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal contempla, en su fracción I, al de Gobierno y Seguridad Pública, integrado por la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Su coordinador es el Secretario de Gobierno.⁷¹

Cada gabinete lleva a cabo reuniones diarias entre sus integrantes con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con el fin de tratar los asuntos de

⁷⁰ REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, 2004.

⁷¹ Ib. Idem.

interés en cuanto al tema, mismos en los que se pone especial énfasis en el sistema de Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en la forma en que se detallará en este estudio, ejerciéndose tales actividades sin perjuicio de las atribuciones que la Ley confiere a cada Dependencia. Siendo estos los órganos encargados de este Programa, en los siguientes apartados se esbozará un perfil jurídico y teórico de sus funciones.

Seguridad Pública.

El artículo 21 constitucional, en su penúltimo párrafo, establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la propia Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.⁷²

En el caso del Distrito Federal, el artículo 122 del Estatuto de Gobierno, en el inciso e) de la fracción II de la Base Segunda establece que, entre las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se encuentra el ejercer las funciones de dirección de los servicios de Seguridad Pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.⁷³

Por su parte, el Estatuto de Gobierno prevé en su artículo 34, que corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del Servidor Público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Este servidor

⁷² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2004.

⁷³ Ib. Idem.

público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal, es decir, el Secretario de Seguridad Pública, podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.⁷⁴

Otras facultades que se prevén a favor del Ejecutivo Federal en materia de Seguridad Pública, son las enumeradas en el artículo 35 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, entre las que se encuentran el ser informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en el Distrito Federal. Éste último, el Jefe de Gobierno, conforme al artículo 67 fracción XX, incisos a), b), c y d), tiene facultades para ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) El establecimiento de las políticas generales de Seguridad Pública para el Distrito Federal.
- b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del Servidor Público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal, esto es, el Secretario de Seguridad Pública.
- c) La determinación de la división territorial del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;
- d) La creación de establecimientos de formación policial; y
- e) Las demás que determinen las leyes.⁷⁵

⁷⁴ ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

⁷⁵ Ib. Idem.

El concepto sobre el cual se centran las disposiciones jurídicas anteriores es el de Seguridad Pública, que desde la perspectiva institucional, constituye una de las razones de ser del Estado; el servicio que éste presta para cumplirla consiste en un conjunto de políticas, mecanismos y acciones tendientes a equilibrar el orden social y la libertad individual para el mantenimiento de la estabilidad y la tranquilidad en la sociedad, requisitos indispensables de civilidad.

Al término Seguridad Pública se le ha descrito desde diversos enfoques. Así, el maestro Andrés Serra Rojas lo definió como el elemento del orden público material caracterizado por la ausencia de peligros para la vida, la libertad o el derecho de propiedad de las personas. En un segundo enfoque, Serra Rojas habla de una situación de incolumilidad que se garantiza por el conjunto de medidas que tienden a impedir los atentados contra los intereses colectivos e individuales derivados del derecho público.⁷⁶

En el Distrito Federal, el concepto formal de Seguridad Pública sería el que brinda la ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, que especifica en su artículo 2, que es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado. y tiene por objeto:

I.- Mantener el orden público;

II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes:

⁷⁶ SERRA ROJAS, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política*, Fondo de Cultura Económica y Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, tomo II, 2ª edición, México, 2001, p. 1140.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

III.- Prevenir la comisión de delitos e Infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;

IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y

V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Estas funciones, menciona el artículo 2 en el último párrafo, se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del anterior concepto se desprende uno de los principales problemas en esta materia que aquejan a la Ciudad de México en esta materia. El hecho de que se hable aún de Departamento del Distrito Federal, dependencia que dejó de existir en el año de 1997, es decir, hace 7 años, es sólo un reflejo de la absoluta falta de vigencia de que adolece este ordenamiento, en una situación que obedece a que dentro del marco jurídico del Distrito Federal, legislar en materia de Seguridad Pública se entiende aún una materia reservada para la Federación en lo que respecta a la Ciudad de México, lo que ha impedido que los órganos locales no puedan realizar sus funciones bajo los lineamientos legales vigentes que la ciudadanía del Distrito Federal requiere y aún, en forma inexplicable, no está posibilitada a darse a través de sus representantes populares, electos como ocurre en el resto de los Estados, por voto universal, libre, secreto y directo.

Otorgar la encomienda de la Seguridad Pública a los órganos del Poder Ejecutivo en los niveles Federal y Local, aludiendo en estos términos al Titular de la Administración Pública del Distrito Federal, es una decisión que deriva del Esquema del Estado de Derecho Liberal en el que la función de la

policía, era la de ser guardián de la ley y el orden; El estado contaba con la celosa colaboración de sus guardianes en el caso de conflictos y disturbios. La policía era vista como un factor represor, que pocas simpatías podía esperar de la masa ciudadana. La legitimidad de esta función policial derivaba de la propia naturaleza del Estado, como institución que monopolizaba el ejercicio de la coacción. El Estado tenía su fundamento en el consenso de los ciudadanos manifiesto en la idea del pacto social para salir del estado de naturaleza, en el que sólo predominaba la ley del más fuerte, y conservar sus derechos en una sociedad civil regulada; por tanto era una institución del propio Estado, la policía, la que en último lugar tenía su fundamento en el consenso ciudadano, al proteger las leyes surgidas del pacto social.⁷⁷

Conforme a esta concepción y desde un punto de vista sociológico, la función de policía del Estado abarca tres aspectos:

- 1) ejercer empíricamente el monopolio de la coacción estatal moderna que posibilita la certidumbre de la convivencia social con violencia regulable hasta convertirse en autocoacción;
- 2) influir en cierta racionalización de las conductas cotidianas de ciudadanos poseedores de derechos y obligaciones, desde el manto del poder central;
- 3) instalarse en el espacio de las nuevas significaciones urbanas, afectando al conjunto material y simbólico de la naciente cultura urbana, como un espacio político y social de interés público.⁷⁸

⁷⁷ SORIANO, Ramón. Op. cit., p. 431.

⁷⁸ YÁNEZ ROMERO, José Arturo. *Policía Mexicana*, editorial Plaza y Valdés y Universidad Autónoma Metropolitana, 1ª edición, México, 2001, p. 23.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

Dicho enfoque no comprende en forma alguna el sentido que este término ha tenido en el transcurso de los siglos; desde un primer significado directamente etimológico, de conjunto de las instituciones necesarias para el funcionamiento y conservación de la ciudad-estado, pasó a indicar en la edad media el buen orden de la sociedad civil, competencia de las autoridades políticas del Estado, en contraposición al buen orden moral, campo exclusivo de la autoridad religiosa. En la edad moderna el significado llegó a comprender total la actividad de la administración pública; se llegó así al establecimiento de un Estado de Policía, con que se designa a un ordenamiento en que toda función administrativa se indica con el término de "policía". El concepto se volvió a restringir a principios del Siglo XIX, cuando se identificó con la actividad dirigida a asegurar la defensa de la comunidad ante los peligros internos, representados éstos por acciones y situaciones contrarias al orden público y a la seguridad pública. La defensa del orden público justificaba la represión de todas aquellas manifestaciones que podían llevar a un cambio de las relaciones político económicas entre las clases sociales, mientras que la seguridad pública comprendía la salvaguardia de la integridad física de la población, tanto de los bienes como de las personas, frente a enemigos naturales y sociales.⁷⁹

Por otra parte, los determinantes básicos de este modelo de policía surgido a partir del siglo XIX, son los siguientes:

1. es parte de la fuerza pública necesaria para la garantía de los derechos y libertades del ciudadano, fuerza instituida para beneficio de todos;
2. debe garantizar para todos los ciudadanos el derecho a la seguridad;

⁷⁹ BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. Op. cit. p. 1204.

3. uno de sus objetivos es proteger la integridad física y los bienes del habitante;
4. constituye una institución administrativa y no política;
5. sus agentes carecen de fuero:
6. ante su acción y reglamento nadie tiene fueros o privilegios, parte del principio de igualdad ante la ley;
7. está al servicio de autoridades y reglamentos emanadas de una constitución política general;
8. actuando siempre bajo el principio de legalidad, se rige por códigos, reglamentos particulares y leyes específicas.

Los caracteres anteriormente descritos no los presentan las instituciones policíacas de los Estados Modernos en forma espontánea y uniforme, sino que los adquirieron en forma gradual, conforme se fue consolidando una visión de la policía como servicio público, que atiende a la información, la seguridad y la ayuda de los ciudadanos. Conforme a esta transformación, se llegan a describir tres estilos de la acción policial moderna: el *watchman style*, el antiguo estilo del vigilante que mantiene el orden, el *legalistic style*, que tiene por objeto el cumplimiento del derecho, y el *service style*, orientado a las tareas de auxilio a la población en una variada gama. Se debe precisar que ha crecido el número de estas tareas de auxilio y prestaciones sociales de la policía en función del aumento de las necesidades sociales: en actos públicos y manifestaciones, en los transportes, en el tráfico, en la supresión de las molestias causadas por ciertas actividades, en los siniestros naturales, entre otras. Estas nuevas funciones ha consolidado la visión de los integrantes de los cuerpos de policía, como servidores públicos.⁸⁰

⁸⁰ SORIANO. Ramón. Op. cit., p. 431.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

A partir de entonces, la función de policía del Estado se identifica más con la que se plasma en el Diccionario de Política de Norberto Bobbio y otros autores, en el que se describe a la Policía como una función del Estado que se concreta en un instituto de administración positiva dirigida a hacer valer las limitaciones que la ley impone a la libertad de los individuos y de los grupos a fin de salvaguardar y conservar el orden público, en sus diversas manifestaciones; de la seguridad de las personas a la propiedad, de la tranquilidad de los conglomerados humanos a la protección de cualquier otro bien tutelado con disposiciones penales.⁸¹

En el Estado Moderno, la actividad de la policía comprende, en su conjunto, las iniciativas dirigidas a la prevención y persecución de los delitos. En México, tales iniciativas son desempeñadas por dos policías diferentes, la policía tradicionalmente conocida como administrativa, o preventiva, y la policía judicial, misma que por mandato constitucional se encuentra bajo el mando de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y, por ende, será estudiada en el próximo apartado.

La concepción histórica de estos cuerpos señala que la competencia de la policía administrativa o preventiva es la de hacer valer los límites y las prohibiciones impuestos por la ley a la libertad de los ciudadanos y de los grupos sociales. Es necesario señalar que en cuanto a la prevención policial, es este un concepto que hace referencia a la evitación del delito antes de que se produzca o en el momento de inicio de su realización o durante su realización.

En el caso del Distrito Federal, el último párrafo de la fracción XX del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que se

⁸¹ BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco. Op. cit. p. 1204

normará el desempeño de los servicios de Seguridad Pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Estos cuerpos se encuentran al mando de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, misma que conforme lo dispone el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal, conforme a la normatividad correspondiente.⁸²

Dentro de esta, se encuentra el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, mismo que establece que en su artículo 3 que Policía del Distrito Federal forma parte de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, concepto que al igual que la propia ley, se encuentra totalmente fuera de vigencia, debiendo ser sustituido por Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, sustitución que nos permitiremos realizar para una mejor comprensión de los textos, y sus funciones primordiales serán las de garantizar y mantener en el territorio del Distrito Federal, la seguridad, el orden público y la vialidad; otorgar la protección necesaria a la población en casos de siniestros o accidentes, y brindar asimismo, la prestación de servicios relacionados con el autotransporte público y particular.

Conforme al artículo 4 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el titular de la dependencia encargada, es decir, el Secretario de Seguridad Pública, asumirá la jerarquía de Superintendente General de la Policía del Distrito Federal, y le compete cuidar de la observancia de las normas legales en materia de protección y vialidad, conforme a las atribuciones que le señalen las disposiciones aplicables. Para tal efecto

⁸² LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. 2004.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

dictará las medidas pertinentes a fin de que el trámite de los asuntos en que intervenga el personal de la Policía del Distrito Federal, se realice con fluidez, esmero y con la debida atención al público.⁸³

Corresponde a la Policía de Distrito Federal, según establece el artículo 5 del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal:

I.- Prevenir la comisión de delitos y de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, así como de proteger a las personas, en sus propiedades y en sus derechos;

II.- Vigilar permanentemente el respeto al orden público y la seguridad de los habitantes;

III.- Auxiliar, dentro del marco legal, al Ministerio Público y a las autoridades judiciales y administrativas cuando sea requerida para ello;

IV.- Proporcionar a la ciudadanía, el auxilio necesario en caso de siniestro o accidentes;

V.- Aprender, en los casos de flagrante delito, al delincuente y a sus cómplices; en situaciones urgentes y a petición de parte interesada, podrá detener a los presuntos responsables de la comisión de algún delito, respetando las garantías constitucionales poniéndolos inmediatamente a disposición de la autoridad competente, en especial, tratándose de menores presuntos infractores, y

VI.- Cuidar la observancia de la "Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal"; de la aplicación y cumplimiento de las leyes y reglamentos referentes al tránsito de vehículos y peatones en la vía pública, coordinando sus actividades con las autoridades competentes en la materia, según el caso.

⁸³ REGLAMENTO DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL

En el Distrito Federal, conforme el mandato del artículo 5 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, La Policía del Distrito Federal está integrada por la Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento, y la Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.⁸⁴

Los elementos de los cuerpos de seguridad pública de prevención, según señala el artículo 10 del Estatuto de Gobierno, serán auxiliares del Ministerio Público y estarán bajo su autoridad y mando inmediato cuando se requiera su colaboración para que la representación social ejerza sus facultades de investigación y persecución de delitos que le asigna el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior conlleva la obligación para los elementos de estos cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal de poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos constitutivos de los delitos de que conozcan en el desempeño de sus funciones y los mandos deberán poner a disposición del Ministerio Público a todo elemento de los mismos cuando sea requerido en el ejercicio de sus atribuciones.⁸⁵

Procuración de Justicia.

Dispone el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato, siendo este precepto el fundamento jurídico de la Institución del Ministerio Público en México, que en el ámbito del Distrito

⁸⁴ LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

⁸⁵ ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2004.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Federal, según dispone la referida Carta Magna, en el inciso D del artículo 122, será presidido por un Procurador General de Justicia del Distrito Federal, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, siendo este ordenamiento y la ley orgánica respectiva los que determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.⁸⁶

El artículo 21 Constitucional es uno de los fundamentos sustanciales del Estado de Derecho, toda vez que permite que con exclusión de cualquier otra persona o Institución, el Ministerio Público se encargue de la investigación de los delitos, lo que redundará en un mayor grado de seguridad y certeza jurídica.

La figura del Ministerio Público deviene de la acusación popular, en la que un representante de la comunidad era quien llevaba la voz de la inculpación, habiendo dejado atrás la época de la acusación privada, en donde era directamente el ofendido por el delito quien deducía la acción contra el agresor. A esta época, la de la acusación pública, deviene la de la acusación por parte del Estado, que se sustenta en que la idea de que la persecución del delito es una función de vital importancia para la conservación del orden social, que debe prestar el Estado para garantizar el orden social.⁸⁷

Sobre las principales características del Ministerio Público, una de ellas es que constituye una unidad, en el sentido de que todas las personas físicas que componen la institución se consideran como miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección. Esta característica es correlativa a la de indivisibilidad, en el sentido de que "ante cualquier tribunal y por cualquier

⁸⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2004.

⁸⁷ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio. *Programa de Derecho Procesal Penal*, editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1998, p.61.

oficial que la ejercite, el Ministerio Público representa siempre a una sola y misma persona en instancia: la sociedad o el Estado. Cada uno de ellos en el ejercicio de sus funciones representa a la persona moral del Ministerio Público. A la pluralidad de los miembros corresponde la indivisibilidad de los institutos: unidad en la diversidad”.⁸⁸

Otra característica del Ministerio Público es su irrecusabilidad, la cual radica en que dentro de un proceso, no puede recusarse al Ministerio Público como institución, aunque nada se opone a que sean recusados sus agentes, en cuanto personas individuales, en el caso de estar impedidos para intervenir en un caso concreto. A esta serie de particularidades debe sumarse el doble papel que el sistema mexicano le ha asignado al Ministerio Público, quien actúa como autoridad, al asumir la titularidad del primer procedimiento penal, que es la averiguación previa, con todas las implicaciones que ello apareja, como la realización de actos de imperio, es decir, aquellos para cuya validez no se requiere el concurso de la voluntad de los particulares, o la procedencia del juicio de amparo en contra de los actos que en dicho procedimiento realice, incluida la omisión a ejercitar la acción penal. Este carácter de autoridad, al momento de ejercitar la acción penal ante el juez, lo pierde el Ministerio Público, para convertirse, por ese hecho, en una parte procesal.⁸⁹

Es precisamente esta figura, la acción penal, la que sustenta el carácter de órgano estatal permanente del Ministerio Público, ya que en virtud de ella hace valer la pretensión penal nacida del delito, estando así íntimamente ligado su funcionamiento a la acción penal, a la que Eugenio Florian definía como “el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano

⁸⁸ CASTRO, Juventino V. *El Ministerio Público en México*, editorial Porrúa, 11ª edición. México, 1999, p. 57.

⁸⁹ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio A. Op. cit., p. 66.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

jurisdiccional sobre una determinada relación de derecho penal. Paralelamente, la acción penal consiste en la actividad que se despliega para tal fin. La acción penal domina y da carácter a todo proceso: lo inicia y lo hace avanzar hasta su meta, la sentencia".⁹⁰

Sobre la acción penal, debe señalarse que, como se ha dicho, el Poder Ejecutivo se encuentra encargado de conservar el orden, vigilar la seguridad pública y de asegurar a todo ciudadano la libertad en el ejercicio de sus derechos; en suma, a él compete velar por la plena ejecución de la ley, por lo que respecto de la acción penal, encaminada a que se cumpla con la aplicación de la ley penal, forma parte de las atribuciones esenciales y legítimas del Poder Ejecutivo, siendo el instrumento que el sistema legal le da para que disponga de ella en el instrumento de su función. En este entendido es que la ley ha dispuesto una delegación de esta facultad del Ejecutivo al Ministerio Público para que sea éste quien la ejercite, por lo que debe gozar de independencia en el ejercicio de su función técnica, de manera que si bien existe una dependencia jerárquica del Ministerio Público hacia el Ejecutivo, no existe ninguna dependencia funcional de la Institución hacia el Poder Ejecutivo o algún otro poder estatal.⁹¹

Por lo que hace al Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno indica que el Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República, disponiendo que en los términos que establezcan las leyes, incumbe al Ministerio Público del Distrito Federal, la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de

⁹⁰ FLORIAN, Eugenio cit. por CASTRO, Juventino V. Op. cit. p. 45.

⁹¹ CASTRO, Juventino V. Op. cit., p. 51.

la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el sistema nacional de seguridad pública. Las atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal se ejercerán por su titular o por sus agentes o auxiliares, conforme lo establezca su ley orgánica.⁹²

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal, siendo el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el que manifiesta que junto con la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.⁹³

Para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público y a su titular, le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal dispondrá lo necesario, en el ámbito de su competencia, según establece el artículo 10 del Estatuto de Gobierno, para que la institución a su cargo adopte las políticas generales de seguridad pública que establezca el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Con el fin de dar cabal cumplimiento al mandato legal que le ha sido encomendado, la Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, tiene un conjunto de atribuciones que ejerce por conducto de su titular o de sus

⁹² ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2004.

⁹³ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, 2004.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Distrito Federal y es particularizado en las disposiciones aplicables para establecer las reglas de ejecución de dichas atribuciones, siendo las de mayor importancia;

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

II. Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;

III. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;

IV. Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;

V. Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;

VI. Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;

- VII. Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;
- VIII. Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;
- IX. Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;
- X. Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto,⁹⁴

Para ejercitar las atribuciones conferidas al Ministerio Público del Distrito Federal para investigar y perseguir los delitos conforme a lo establecido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Procuraduría orientará su actuación acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo y eficacia. En este marco, según dispone el artículo 5 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, esta institución planeará, conducirá y desarrollará sus actividades en forma programada y de conformidad con las políticas, estrategias y prioridades que para el logro de objetivos y metas determine el Procurador conforme a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de

⁹⁴ LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. 2004.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Seguridad Pública del Distrito Federal, el Reglamento y las demás disposiciones jurídicas que fueren aplicables.⁹⁵

Por su parte, el artículo 4 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal señala que serán Agentes del Ministerio Público para todos los efectos legales, el Procurador, los Subprocuradores, el Contralor Interno, el Visitador General, el Coordinador de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, los Fiscales de Procesos, Fiscales Centrales de Investigación o de Averiguaciones Previas, Fiscales de Revisión, Fiscales Desconcentrados de Investigación o de Averiguaciones Previas, el Fiscal de Mandamientos Judiciales, los Directores Generales Jurídico Consultivo, de Atención a Víctimas del Delito, de Derechos Humanos, Directores y Subdirectores de Área, Responsables de Agencia y demás servidores públicos que estén adscritos a los señalados anteriormente y cuyas funciones así lo requieran.

Por lo que hace a la Policía que está a su cargo, a la que se conoce como Policía Judicial o Ministerial, la procuraduría cuenta con una Jefatura General de la Policía Judicial del Distrito Federal, que según dispone el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, integrará y organizará la policía que auxiliará directamente al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos. Su titular será el Jefe General de la Policía Judicial y contará con las unidades administrativas necesarias para cumplir sus labores.⁹⁶

⁹⁵ REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, 2004.

⁹⁶ LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, 2004.

Sobre sus funciones, debemos manifestar que conforme a la doctrina, "competencia de la policía judicial es la detección de los delitos, su represión para impedir la prosecución de los mismos, la presentación de pruebas y llevar a cabo todas las investigaciones que esta última considera necesarias y útiles para el desempeño de sus funciones de instructoría".⁹⁷

La Justicia Cívica.

El Derecho Penal sólo es una parte del sistema de sanciones estatales. Además de las penas y las medidas el Estado dispone de sanciones administrativas. En el Sistema Jurídico Mexicano, es el artículo 21 Constitucional el que sienta las bases de esta justicia administrativa, indicando que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no estuviera en posibilidades de pagar la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuera jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.⁹⁸

Una de las diferencia materia entre las ilicitudes sancionadas administrativamente y los delitos del derecho penal criminal ha llevado a distintas concepciones, siendo una de ellas la que establece que la

⁹⁷ BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI Nicola y PASQUINO, Gianfranco. Op. cit., p.1205

⁹⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2004.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

diferenciación radica entre los valores de justicia que tutelan las primeras y los valores de bienestar protegidos por las segundas.⁹⁹

La principal característica de esta rama derecho público a la que se ha llegado a llamar Derecho Penal Administrativo, es que abarca conductas cuya ilicitud es menos grave o intensa que los delitos y se les denomina por tanto faltas o infracciones. Procede señalar que el derecho penal de orientación humanista entiende que sólo deben ser considerados delitos y consecuentemente tipificados en la ley penal, las conductas que más severamente afectan la vida en comunidad, aquellas que lesionan o ponen en peligro, con gravedad, los bienes jurídicos de mayor jerarquía. A éstas corresponden las penas regularmente aceptadas, siendo consideradas como el último recurso social, no el primero. Sin embargo, sí un comportamiento no tiene la entidad antisocial de delito, el orden jurídico acuerda otro género de consecuencias jurídicas, las sanciones civiles o administrativas, semejantes a las penas del régimen punitivo ordinario, pero mucho menos rigurosas que éstas.¹⁰⁰

Algunas otras teorías señalan que la diferencia reside en criterios referentes al merecimiento de la pena, que requieren un grado considerable de peligrosidad y un alto grado de reprochabilidad de la actitud del autor. Por otro se reconduce la distinción a la diferencia entre la infracción de normas que “definen la identidad de una sociedad, de un Estado, de personas, y la de otros que no pertenecen a este núcleo de normas”¹⁰¹

⁹⁹ BACIGALUPO, Enrique. Op. cit., p. 26.

¹⁰⁰ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y otros. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Editorial Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 14ª edición, México, 1999, p. 285.

¹⁰¹ BACIGALUPO, Enrique. Op. cit. p. 26

En el ámbito del Distrito Federal, la Justicia Cívica se oriente al fin de garantizar comportamientos y actitudes justas para que la convivencia cotidiana sea la más adecuada posible, siendo sus principales objetivos, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley de Justicia Cívica del Distrito Federal:

I.- Procurar una convivencia armónica entre los habitantes del Distrito Federal;

II.- Establecer las sanciones por las acciones u omisiones que alteren el orden público, entendiéndose por éste: a) el respeto y preservación de la integridad física y psicológica de las personas, cualquiera que sea su condición, edad o sexo; b) El respeto al ejercicio de derechos y libertades de terceros; c) El buen funcionamiento de los servicios públicos y aquéllos privados de acceso público; d) La conservación del medio ambiente y de la salubridad general, en los términos de las leyes en la materia; e) El respeto, en beneficio colectivo, del uso y destino de los bienes del dominio público; y

III.- Promover la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica que propicien una convivencia armónica y pacífica en la ciudad.¹⁰²

Es la Consejería Jurídica del Distrito Federal, la encargada de la aplicación de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal a través de la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica. Acorde al artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el titular de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales dependerá directamente del Jefe de Gobierno, y será nombrado y removido libremente por éste; para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que establece el

¹⁰² LEY DE JUSTICIA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL, 2004.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

párrafo segundo del artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para ser Procurador General de Justicia del Distrito Federal.¹⁰³

A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales corresponde el despacho de las materias relativas a las funciones de orientación, asistencia, publicación oficial, y coordinación de asuntos jurídicos; revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Civil, El Registro Público de la Propiedad y de Comercio y del Archivo General de Notarías.

En este aspecto, el artículo 35 de la Ley Orgánica concede a la Consejería, en sus fracciones XXII y XIII las facultades de proponer al Jefe de Gobierno el nombramiento y remoción de los jueces y secretarios de los Juzgados Cívicos, así como el número de estos juzgados en el Distrito Federal, y su ámbito de jurisdicción territorial, y elaborar los lineamientos y criterios técnico-jurídicos a los que se sujetarán los Juzgados Cívicos, supervisando y vigilando que el funcionamiento de los mismos se realice conforme a las disposiciones y lineamientos jurídicos aplicables; así como proveer y organizar la participación social en la administración de justicia cívica, fomentando su cultura entre los habitantes del Distrito Federal, y en general prestar los servicios relativos a la justicia cívica.¹⁰⁴

Para encargarse de estas funciones, dentro del Organigrama de la Consejería Jurídica se encuentra la Dirección de Justicia Cívica, a quien

¹⁰³ ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2004.

¹⁰⁴ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, 2004.

conforme el artículo 119 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal le corresponde preparar y revisar periódicamente los lineamientos técnico-jurídicos, a los que se sujetarán los juzgados cívicos; llevar a cabo la supervisión y vigilancia del funcionamiento, de los juzgados cívicos, adoptar las medidas emergentes necesarias para garantizar su buen funcionamiento y corregir las calificaciones irregulares de infracciones, así como la aplicación indebida de sanciones impuestas por los jueces cívicos; recibir, substanciar y dejar en estado de resolución los recursos de inconformidad y revisión administrativa que se presenten ante la Consejería Jurídica y de Servicios Legales en contra de las determinaciones de los Jueces Cívicos; entre otras.¹⁰⁵

El Juzgado Cívico es el lugar en donde se desahogan los problemas que corresponden a la Justicia Cívica. Hasta ahora existen 36 juzgados cívicos en todo el Distrito Federal. Dentro de su operación, debe señalarse que actúan primero como una instancia de conciliación, procurando fomentar la convivencia armónica. Igualmente, en los juzgados cívicos se puede obtener diversas constancias de hechos, tales como constancias por abandono de hogar, unión libre, dependencia económica, extravío de identificaciones oficiales, pérdida de celulares, receptores de mensajes, radiolocalizadores y similares, por disposición legal o por requerimiento de autoridad. En tercero, es en donde son remitidos quienes presuntamente cometen una infracción cívica.

Conforme al artículo 63 la Ley de Justicia Cívica, el personal en cada uno de ellos se compone de un juez, un secretario, un guardia, un médico, un policía, y personal auxiliar. En la aplicación de la Ley será competente el juez

¹⁰⁵ REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, 2004.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia
como una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

del lugar donde se haya cometido la infracción, siendo responsables administrativamente de éstas las personas mayores de once años que cometan las acciones u omisiones sancionadas por la Ley, no considerándose como infracción, acorde al artículo 4 de la Ley de Justicia Cívica, el legítimo ejercicio de los derechos de expresión o manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica, y de tránsito, siempre que se ajuste a los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos.¹⁰⁶

Las sanciones aplicables a las infracciones cívicas son, según lo dispuesto por el artículo 6 de dicha ley: I.- amonestación, que es la reconvención, pública o privada, que el juez haga al infractor; II.- multa, que es la cantidad en dinero que el infractor debe pagar a la Tesorería del Distrito Federal y que no podrá exceder del equivalente a 30 días de salario mínimo al tiempo de cometerse la infracción; y III. arresto, que es la privación de la libertad por un período hasta de 36 horas, que se cumplirá en lugares diferentes de los destinados a la detención de indiciados, procesados o sentenciados.

¹⁰⁶ LEY DE JUSTICIA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL, 2004.

Capítulo II

El Fenómeno Criminal.

Una vez que ha observado un solo hecho con todas sus facetas, el razonador ideal debería deducir de él, no sólo toda la cadena de acontecimientos que han conducido al mismo, sino también todos los resultados que pueden derivarse de él. Tal como Cuvier podría describir correctamente un animal entero mediante la contemplación de un solo hueso, también el observador que ha comprendido debidamente un eslabón en una serie de incidentes debería poder exponer con precisión todos los demás, tanto antes como después.

Arthur Conan Doyle, *Las cinco semillas de naranja.*

La Criminalidad.

De lo analizado en el capítulo anterior, es válido afirmar que los conceptos de crimen son productos que obedecen a la especial condición cultural de una sociedad determinada y pueden ser filosóficos, sociológicos y jurídicos, siendo éstos últimos lo que atañen a una adecuada política criminal. Desde este enfoque, se ha aceptado la definición que lo define como un acto típico, antijurídico y culpable.

El origen de la criminalidad se debe buscar, en una visión progresista, sin lugar a dudas, en quien hace la ley, en quien la aplica y en quien la ejecuta, dejando en segundo término la última consecuencia del sistema penal, es decir, el desviado. Interesa sobre todo como se confecciona el criminal por el establecimiento, es decir, por el Estado. A este respecto, paulatinamente ha quedado atrás la ideología en cuanto a qué conductas son de especial gravedad en una sociedad para ser consideradas delitos, dada la importancia del bien jurídico que tutelan, un criterio al que se ha denominado principio del interés social y del delito natural, que afirma que el núcleo central de los delitos contenidos en los códigos penales

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

de las naciones civilizadas representa la ofensa de intereses fundamentales, de condiciones esenciales para la existencia de toda sociedad. Los intereses protegidos por medio del derecho penal son intereses comunes a todos los ciudadanos. Con base en este principio, sólo una pequeña parte de los delitos representan violación de determinados órdenes políticos y económicos y son castigados en función de consolidación. Estos delitos entrarían, según la expresión usada por Eugenio Florian, en lo que se denomina delitos "artificiales", los cuales pueden ser distinguidos de los crímenes verdaderos y propios, es decir, los delitos "naturales", que "son aquellos contra los que toda sociedad civilizada se defiende, porque expresan un notable egoísmo y atentan contra los valores e intereses que son percibidos como universales en la conciencia de todos los ciudadanos normales."¹⁰⁶

En respuesta a estas teorías surgen las teorías conflictuales de la criminalidad, las cuales niegan el principio de interés social y del delito natural, afirmando que: a) los intereses que están en la base de la formación y la aplicación del derecho penal son los intereses de aquellos grupos que tienen que influir sobre los procesos de criminalización. Los intereses protegidos a través del derecho penal, no son por tanto intereses comunes a todos los ciudadanos. b) la criminalidad en su conjunto es una realidad creada a través de todo el proceso de criminalización. La criminalidad y todo el derecho penal tienen siempre, en consecuencia, naturaleza política. La referencia a la protección de determinados órdenes políticos y económicos, al conflicto, entre grupos sociales, no es por tanto exclusiva de un pequeño número de delitos artificiales.¹⁰⁷

¹⁰⁶ BARATTA, Alessandro. *Criminología Moderna y Crítica del Derecho Penal*, editorial Siglo XXI. 7ª edición, México. 2001. p. 120.

¹⁰⁷ BARATTA, Alessandro. *Op. cit.*, p. 123.

La suma de estas acciones individuales o de grupos pequeños que atentan contra la estructura social o la dinámica social por constituir delitos, se le llama criminalidad.¹⁰⁸

Siendo la criminalidad es aquél fenómeno de masas constituido por el conjunto no sólo de delitos que se cometen en un tiempo y lugar dados, y del cual se suelen distinguir tres niveles de realidad, a saber, la criminalidad real está constituida por el conjunto de delitos que se cometen efectivamente en un espacio y tiempo dados, prescindiendo de que hayan sido denunciados o no denunciados, investigado, juzgado y sancionado. La criminalidad real es siempre una incógnita, en virtud de que la sociedad nunca sabe la cantidad de delitos cometidos realmente; sin embargo, sólo este conocimiento de la delincuencia real puede dar a las políticas criminales una base inatacables, toda vez que si bien una parte sumamente importante de la criminalidad deberá siempre quedar fuera del alcance de las autoridades encargadas del control social, por lo menos se puede saber el número exacto de delitos comunicados a la Policía y el Ministerio Público o descubiertos por dichos organismos. Este es el segundo tipo de criminalidad que recibe el nombre de criminalidad aparente, pues comprende los delitos que no han sido juzgados por los tribunales. Finalmente, la criminalidad legal es aquella que resulta del conjunto de condenas pronunciadas por los tribunales en materia penal, o por lo menos, del número de asuntos juzgados o de decisiones adoptadas por dichos tribunales.¹⁰⁹

En este análisis es por esta última posición que nos inclinamos, considerando que en aras de ser más precisos sobre esta teoría de la criminalidad, enfocada desde la alternativa de la sociología del conflicto, es prudente acudir a la expresión ofrecida por Georg D. Vold, por ser ésa la que proporciona una visión más aproximada a lo que se ha estudiado en el capítulo anterior en cuanto al Derecho

¹⁰⁸ SOLÍS QUIROGA, Héctor. *Sociología Criminal*, editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1977, p. 55.

¹⁰⁹ RICO, José M. Op. cit. p. 33.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

como instrumento de control social, y en el caso del Derecho Penal, su carácter como reacción contra el delito.

"El crimen es parte de un proceso de conflicto, cuyas otras partes son el derecho y la pena. Este proceso comienza en la comunidad antes de la vigencia del derecho y continúa en ella y en el comportamiento de delinquentes particulares después de que la pena ha sido infringida. Parece que este proceso se desenvuelve más o menos de este modo: un cierto grupo de personas advierte que uno de sus propios valores, sea vida, propiedad, belleza del paisaje, doctrina teológica, es puesto en peligro por el comportamiento de otros. Si el grupo es políticamente influyente, el valor importante y el peligro serio, los miembros del grupo se aseguran la promulgación de una ley y obtienen de ese modo la cooperación del Estado en un esfuerzo para proteger el propio valor. Quienes forman parte del otro grupo no aprecien tan altamente este valor, que el derecho está llamado a proteger, y hacen algo que precedentemente no era un delito, pero que se ha hecho devenir un delito con la colaboración del Estado. Esto es la continuación de un conflicto, que el derecho estaba llamado a eliminar, pero el conflicto se ha hecho mayor en un sentido: ahora el Estado se ve envuelto en él. La pena es un nuevo grado en el mismo conflicto. También es ella, a su vez, un instrumento utilizado por el primer grupo en contra del segundo, por medio del Estado".

110

Considero que esta concepción se fortalece si se observan algunos sistemas jurídicos del mundo, en los que se castiga con diferentes grados de intensidad la mendicidad, el adulterio de la mujer, la vagancia, lo que demuestra, sin gran dificultad, que muchos de los hechos como delitos en los códigos penales, como ocurriría con los también denominados delitos políticos o sindicales, vienen impuestos o justificados por razones políticas o incluso morales. "La justicia, como la moral, no es así cuestión de mayorías. Por el contrario, dondequiera que hay una clase dominante – y son palabras no de Carlos Marx, sino de John Stuart Mill– una gran parte del orden jurídico de los países emana de sus intereses y sentimientos de clase superior. Y ya Beccaria había afirmado que "la mayor parte de las leyes no son más que privilegios, esto es, un tributo que pagan todos a la comodidad de algunos".¹¹¹

De esta forma, lo que interesa en los enfoques criminológicos modernos es saber como una persona es elevada al rango de delincuente y por qué razón. El

¹¹⁰ VOLD, Georg D. cit. por BARATTA, Alessandro. Op. cit. p. 131.

¹¹¹ FERRAJOLI, Luigi. Op. cit., p. 462.

origen del delito se traslada, ya no se encuentra en el hombre que delinque sino en el poder político, porque éste es el que tiene la potestad de hacer la ley para estructurar comportamientos delictivo, de aplicarla y ejecutarla. De ahí que existan criminólogos que sostengan que el caudal de la criminalidad se halla en el control social, es decir, en el conjunto de instrumentos de que se vale el poder político para rechazar o neutralizar los comportamientos que estima reprochables o no deseados.¹¹²

Así entendido, el concepto de criminalidad resulta ampliado en forma considerable: emana de las imposiciones institucionales por cuanto familia, escuela, medios de difusión y demás instituciones sociales van creando imágenes de personas o grupos preconcebidos por el poder como insanos para la comunidad, estereotipos que son recibidos por la ciudadanía, y normalmente aceptados por ésta como reales. Lo anterior significa que a través de las instituciones, el Estado comienza a crear la desviación, y con ello, enseguida justifica el ingreso del sistema penal en las entrañas de la comunidad, para perseguir criminales y encarcelarlos. Dicho de otra forma, el control social informal inicia la selección de los desviados y el control social formal, el derecho penal particularmente, la concluye, de donde se desprende que de las dos formas de control social deriva la criminalidad.

Lo anteriormente dicho sirva para consolidar las razones por las que sostenemos que las teorías conflictuales de la criminalidad son las que consideramos más apegadas a la realidad de la mayor parte de los sistemas jurídicos penales de Latinoamérica. Por lo que partimos de que la criminalidad, en tanto fenómeno social, dentro de una política criminal integral, debe ser comprendida desde las condiciones que la generan, siendo en América Latina los factores psicológicos, demográficos, socioeconómicos, socioculturales y políticos

¹¹² PÉREZ PINZÓN, Álvaro Orlando. *Curso de Criminología*, editorial Universidad Externado de Colombia, 6ª edición. Bogotá, 2001, p. 18.

los que constituyen los principales aspectos del desarrollo capaces de ejercer efectos criminógenos e influir sobre las variaciones de la criminalidad.

Factores psicológicos.

Comprenden orientaciones psiquiátricas, psicológicas y psicoanalíticas que encuentran las causas primarias del delito a partir de la personalidad del criminal, pues entienden que ésta tiene como punto de partida patologías individuales del hombre, que pueden ser detectadas en su cuerpo, en su mente y en su psiquismo profundo, teniendo en cuenta la influencia del contexto, en especial el cultural, económico y social.

Una dirección de investigación sobre el crimen y la pena que se fortalece en los años veinte y treinta del siglo pasado es la de las teorías psicológicas de la personalidad, las cuales tienen sus raíces en el postulado freudiano de la neurosis y en la aplicación que de ella hace el mismo Freud para explicar ciertas formas de comportamiento delictivo.¹¹³

La neurosis, concepto central de su teoría, es definida como el proceso psíquico del inconsciente del individuo producido por un acontecimiento, sea normal o traumático, vivido muy profundamente, de modo que le produce un choque de tal fuerza que se fija en el mundo inconsciente en el momento en que sucede; a partir de aquí el inconsciente no evoluciona, fijándose en este hecho pasado. Hay una regresión al pasado. Esta fijación puede ser de tipo espontáneo o traumática; en ambos casos, Freud observa que el paciente ignora los motivos por los que realiza determinadas acciones, exactamente aquellos que Freud conecta con la fijación, y por ello ignora también el origen de su neurosis. De este modo, Freud llega a descubrir el mundo del inconsciente. A partir de aquí este autor descubre un ámbito de relaciones entre lo inconsciente y los síntomas

¹¹³ BARATTA, Alessandro. Op. cit. p. 45.

neuróticos que funcionan al modo de exclusión recíproca. El síntoma neurótico se constituye como sustitución de algo que no ha conseguido manifestarse al exterior, de modo que procesos psíquicos que hubieran debido desarrollarse normalmente hasta llegar a la conciencia han visto interrumpido o perturbado su curso por algo y han sido obligados a permanecer en el subconsciente, dando así origen al síntoma neurótico a mecanismos de defensa, los cuales pueden ser causa de patrones anormales de la personalidad, de los cuales el comportamiento delictivo es una de sus manifestaciones”.¹¹⁴

Sobre esta teoría freudiana han evolucionado los diversos enfoques psicológicos sobre los factores psicológicos que contribuyen a la conducta delictiva, siendo algunos aún vigentes y otros estando ya absolutamente rebasados; sin embargo, lo que debemos destacar de esto es que fue partir de entonces que se empezó a tomar en cuenta la personalidad del individuo como un factor determinante de delincuencia y desviación, dado que en el ámbito de la psicología se entiende que en todo individuo su comportamiento y actitudes dependen del funcionamiento de su personalidad individual. La personalidad es entendida como algo complejo formado por distintos componentes en interrelación y, a su vez, en relación con el medio ambiente exterior social, cultural y normativo.

Los distintos componentes de la personalidad se desarrollan y estructuran a través del proceso de aprendizaje, que tiene lugar durante la niñez y la adolescencia, de tal modo, que al llegar el individuo a la edad adulta, tiene su personalidad formada de acuerdo con las reglas y normas de conducta aprendida. Cuando el individuo presenta unas pautas de conducta que se consideran normales, es decir, adaptadas al conjunto de normas de la sociedad, se dice que este individuo tiene una personalidad equilibrada. No obstante, en psicología estudia que desde un inicio, la personalidad de un individuo puede presentar

¹¹⁴ SHOEMAKER, Donald J. *Theories of delinquency*, editorial Oxford University Press, 4ª edición, Nueva York, 2000, p. 55.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procnración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

disfunciones que dificulten o hagan difícil el proceso de aprendizaje; de este modo, el individuo puede ser reacio a sujetarse al conjunto de reglas y normas que le quieren inculcar a través de los mecanismos de control social; esta rebeldía o individualidad es vista como un factor negativo y poco armonioso en lo que se refiere a la propia personalidad y a sus relaciones con el exterior. Cuando estas relaciones con el exterior no son acordes con lo que se considera positivo y aceptable, se entiende que las relaciones entre los distintos componentes de la personalidad, es decir, ésta en su interior, no actúan equilibradamente. Estos factores de distorsión en el proceso de adaptación pueden también surgir durante cualquier fase del proceso de aprendizaje y se entiende que ello es muestra de una distorsión en el desarrollo armónico de los componentes internos.¹¹⁵

La culpa es la expresión de la tensión entre el yo y el super-yo como resultado de las fantasías agresivas contra el padre. Freud señala en su trabajo "Los delincuentes por sentimiento de culpa", que la culpa es anterior al delito y que éste es la consecuencia. El delito es cometido ante todo por ser prohibido y porque su ejecución procura un alivio psíquico al autor. Este individuo sufre un penoso sentimiento de culpabilidad de origen desconocido y una vez cometida la falta concreta siente mitigada la presión del mismo. Por paradójico que parezca, Freud expresa que el sentimiento de culpa existía antes del delito y no precedía del sentimiento de culpabilidad, y es el que lo lleva a buscar el castigo.

La psicopatía o personalidad psicopática es la enfermedad más frecuente en el ámbito carcelario y la de mayor significación en la psicopatología criminal. La conducta del psicópata implica una insensibilidad hacia los demás y un apartarse de la norma cultural. El psicópata parece frío y carente de compasión, trata a las personas y a los objetos como medios para su placer, y a pesar de que puede

¹¹⁵ BERGALLI, Roberto, BUSTOS RAMÍREZ, Juan y MIRALLES, Teresa. *El pensamiento criminológico*, volumen 1, editorial Temis, 1ª edición, Bogotá. 1983. p. 79.

llegar a crear fugazmente vínculos, estos carecen de profundidad emocional y terminan en explosiones agresivas.¹¹⁶

El psicópata ignora los códigos sociales y los valores. Actúa solamente en respuesta a sus propios impulsos. El castigo no lo conmueve y la experiencia no la asimila. No puede resistir la tentación puesto que no tolera la frustración, y culpa a otros hábilmente cuando es aprendido. Es incapaz de posponer el placer inmediato o la gratificación de un impulso. El psicópata es un desadaptado social como consecuencia de un déficit de aprendizaje en la comunicación verbal, razón por la que presenta fallas en la formación del pensamiento verbal. Tiene un escaso desarrollo en esta serie de procesos comunicativos interpersonales y pasa casi sin transición de la percepción a la acción; a pesar de todo esto, conforme la descripción clínica, aquellos que padecen esta patología son individuos “que tienen inestabilidad patológica, pero ningún trastorno psíquico manifiesto, particularmente aquel cuyas funciones intelectuales están intactas”.¹¹⁷

El ambiente familiar en que se ha desarrollado el individuo es en gran parte responsable de este mal; generalmente la infancia del psicópata transcurrió en un ambiente de mucha inestabilidad, con figuras paternas cambiantes. Desde temprana edad ya manifiestan sus conductas asociales, problemas escolares, fugas, agresiones, entre otras conductas, presentando una historia social marcadamente inestable. Comprobamos que sus historias infantiles son regularmente traumáticas, de descubren repetidos rechazo, castigos frecuentes, privaciones reales. Los datos revelan a menudo a padres que trataron inadecuadamente a sus hijos, castigos y distanciamientos en su relación afectiva. Importantes períodos de la infancia de muchos psicópatas transcurren en instituciones de menores.¹¹⁸

¹¹⁶ MARCHIORI, Hilda. *Personalidad del delincuente*, editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1990, p. 2.

¹¹⁷ WARREN, Howard. C. *Diccionario de Psicología*, editorial Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, México, 1999, p. 292.

¹¹⁸ MARCHIORI, Hilda. Op. cit. p.9.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Entre los fenómenos más complejos que derivan de la psicopatía, encontramos a los individuos a los que se clasifica como asesinos en serie, el fenómeno más grave dentro de la criminalidad violenta. Las causas de estos son la búsqueda de excitación, la disociación y un sentimiento grandioso del yo, influyendo en su personalidad un proceso de socialización lleno de abusos y violencia. El asesino en serie se caracteriza por que no ataca por haber llegado a una situación traumática insostenible, sino que describe el inicio de los asesinatos como el resultado de una energía liberada. La presión de esa energía hace que el asesino en serie esté "necesitado" de esa forma de actuar a largo del tiempo. Su pensamiento es recurrente sobre actos violentos y fantasías de poder en serie, pero como la generalidad de los psicópatas, precisan de "situaciones límites para actuar. Son inteligentes, fríos, calculadores, y en la mayor parte de los casos, llevan una vida aparentemente normal, se comportan de forma amable, seria y son respetados tanto en su ámbito vecinal como laboral".¹¹⁹

Otro tipo de patología es el que conduce a los individuos a cometer delitos caracterizados por una problemática sexual de tipo agresivo y violento los realizan, por lo general, individuos que presentan una honda conflictiva en la personalidad. En casi todos los casos se advierte de qué manera en la historia del sujeto existía la conflictiva sexual, mucho tiempo antes de que la desencadenara. La conducta sexual agresiva se caracteriza por ser sumamente repentina, impulsiva, sin control y muchas veces con un marcado sadismo, conforme su respectiva modalidad, toda vez que los delitos sexuales engloban conductas muy variadas que se producen en un amplio espectro de situaciones en la que se ven envueltos agresores sexuales con características sociales y personales diferentes, por lo que es difícil hacer una clasificación tipológica de los delinquentes sexuales que recoja todas esas características, sin embargo, los perfiles más estudiados, por ser dos

¹¹⁹ LEGANÉS GÓMEZ, Santiago y ORTOLA BOTELLA, María Ester. *Criminología, parte especial*. Editorial Tirant Le Blanc, 1ª edición, Valencia, 1999, p. 33.

de las conductas más lesivas en este ámbito, son los violadores y los agresores sexuales de menores.¹²⁰

En el caso de la violación, entendida como la relación sexual impuesta y consumada con violencia, en la cual la víctima es forzada a realizarla, las modalidades varían mucho, según el agresor y las circunstancias. A veces se trata de la violación llamada clásica: conducta primitivamente agresiva. Existen violaciones particularmente sádicas. En estos casos el estudio de la conducta revela que la satisfacción ha sido producida más por la experiencia de la agresión violenta y sádica sobre el cuerpo de la víctima que por la significación genital de la conducta; algunos individuos se complacen sin llegar a la violación en herir a la víctima, golpearla o matarla. El homicidio es a veces expresión de una sexualidad anómala, ya que sólo a través de él consiguen el orgasmo algunos individuos. En otras, el homicidio es la exteriorización de una reacción sexual agresiva como respuesta al temor; los individuos que matan a sus víctimas después de violarlas actúan motivados por el temor a las consecuencias sociales y por el que produce la intensidad de su propia agresión sexual.

Este caso podemos ejemplificarlo con el testimonio recogido por el periodista Colombiano Mauricio Aranguren Molina acerca de los casos de violación y homicidio de menores de edad varones cometidos por Luis Alfredo Garavito, quien en una extremadamente cruda revelación, la cuál sólo es transcrita en este texto con el fin científico de brindar un perfil más exacto del pensamiento de una persona que incurre en estas conductas, manifiesta lo que le impulsó a asesinar a su víctima, no la primera con relación al delito de violación, después de cometida la agresión sexual: "Estaba haciendo una luna, se veía un reflejo en las aguas, me trasporté a mi infancia, sentí mucho odio, mas los niños que yo llevaba nunca los mataba, y es allí donde cojo a este menor, empiezo a tasajearlo con una cuchilla y se apodera de mí algo extraño que me decía 'mate, que con matar ya venga

¹²⁰ LEGANÉS GÓMEZ, Santiago y ORTOLA BOTELLA, María Ester. Op. cit. p. 82,

muchas cosas'. Fue así como yo procedí a matarlo, esa fue mi primera muerte. Tenía una pantaloneta, tenis, era alto y bien parecido. Días posteriores me entero en la prensa, en el Caleño, que habían encontrado a un menor en el mismo sitio que yo lo dejé. Denominaban a la persona que había hecho esto como una bestia. Yo sabía que esa bestia era yo. Desde ese momento empecé a sentir más odio por mi mismo y hacia la misma sociedad".¹²¹

Como antecedente, debe demandarse que Garavito, nacido en el seno de una de las tantas familias colombianas sumidas en la pobreza absoluta, crecido bajo el yugo de un padre golpeador, fue violado y torturado por un amigo de éste cuando tenía apenas 12 años, agresión que se repitió en diversas ocasiones. Esto coincide plenamente con lo manifestado por Hilda Marchiori, quien afirma que por lo que hace a la historia de los delincuentes sexuales, lugares comunes son los hogares desechos, la falta de supervisión y carencia de afecto y cuidados, rodeados durante la infancia de condiciones muy poco favorables; sin embargo, la condición fundamental para que los delincuentes sexuales lleguen a convertirse en tales es la negación de dos necesidades fundamentales: seguridad y afecto. La continuación interrumpida de experiencias emocionales negativas, o la falta de sentimientos de independencia, determinan el temor y la inseguridad que constituyen la base de la conducta del delincuente sexual. Asimismo los traumas psíquicos, las consecuencias de las experiencias sexuales de la infancia, el hecho de que un niño pequeño quede expuesto a los efectos de la conducta anormal de algunos compañeros mayores puede resultar muy grave. La personalidad del delincuente sexual se caracteriza por una acentuada inmadurez emocional, existiendo un desequilibrio afectivo que se proyecta en las conductas repetitivas. La inseguridad básica que presentan hace que su comportamiento sea tímido, retraído, inhibido, comportamiento que resulta paradójico con el ataque sexual, en el que puede manifestar una agresividad en extremo sádica frente a sus víctimas.

¹²¹ ARANGUREN MOLINA MAURICIO. *El gran fracaso de la Fiscalia, captura y confesión de Garavito*. Editorial Oveja Negra, 1ª edición, Bogotá, 2001.p. 83.

El pensamiento del delincuente sexual es un pensamiento con idas obsesivas en relación a los aspectos sexuales, tiende a ser ilógico porque es el de una personalidad inmadura y conflictiva. Por lo general, para disminuir sus sentimientos de culpa atribuyen sus ataques sexuales a sus víctimas.¹²²

En razón a las motivaciones que una persona que tiende a estas conductas obedece, algunos de los cuales ya han sido descritos, existen diversas clasificaciones, siendo una de las más importantes la realizada por Hoen y el equipo de Bridgewater Treatment Center de Massachussets, la cuál describía los siguientes grupos:

- a) **Violador de agresión desplazada.** Utiliza la violación para expresar su cólera y dañar a su víctima. La violación tiene el fin de agraviarla y humillarla, empleando con frecuencia violencia innecesaria y sin ninguna excitación sexual inicial. Estos agresores pueden estar casados y las víctimas pueden ser su esposa o su pareja, pero por regla general, suelen ser desconocidas. Estos delincuentes tienen antecedentes de irritación y violencia contra las mujeres, a las que percibe como exigentes, desleales y hostiles. Es el más peligroso de todos, ya que es el autor de la violación sádica, cuyo objetivo es satisfacer sus fantasías sexuales y agresivas, por lo que todo lo necesario para consumar el acto se encuentra premeditado, incluso las lesiones que comete para alcanzar la satisfacción sexual.

- b) **Violador compensatorio.** Su motivación básica es demostrar a la víctima su competencia sexual para compensar su falta de adecuación para la vida sexual. Son personas pasivas, tímidas, con baja autoestima y escasas habilidades sociales, aunque con buena imagen en este ámbito. Piensa en víctimas que complacen sus deseos sexuales, llegando a sentir

¹²² MARCHIORI, Hilda. Op. cit. p. 40.

atracción por una mujer a la que conoce, pero frente a la cual tiene miedo de ser rechazado, por lo que si la víctima resiste puede huir y no usar la violencia. Dentro de este grupo se encuentran aquellos que cometen la violación de poder, cuya meta es la conquista sexual como compensación de su vida.

- c) Violador sexual agresivo. Tiene asociada la activación sexual con violencia y la provocación de miedo. Cuando infligen daño, sienten fuerte excitación. Tienen una creencia errónea sobre las mujeres. Piensan que les gusta ser dominadas por un hombre y que cuanto más se resisten, más lo desean. Sus relaciones de pareja son inestables y llegan a los extremos del maltrato. Hay antecedentes en su historial de conductas asociales.
- d) Violador impulsivo. Realizan la violación ante una situación de oportunidad provocada por la comisión de otro delito, como por ejemplo, el robo. Tienen antecedentes penales de delitos no sexuales.¹²³

El mecanismo psíquico de la violación está basado en el temor oculto en las actitudes masculinas frente a la mujer, siendo este un factor de conexión con aquellos que cometen agresiones sexuales en contra de menores de edad. Es frecuente que los individuos que cometen violación no pueden aceptar las pautas sexuales de la masculinidad porque se sienten acosados por el temor de exteriorizar su ineficacia sexual. Sin embargo, el fundamento medular de su comportamiento gira en torno a agudos sentimientos de inferioridad que aquejan a los sujetos que perpetran estos ataques, siendo una vez más útil citar las revelaciones de José Alfredo Garavito que muestran la forma en que estos complejos actúan: "Yo admiraba mucho a Hitler, quería llegar a ser como él,

¹²³ LEGANÉS GÓMEZ, Santiago y ORTOLA BOTELLA, María Ester. Op. cit. p. 83

conseguir el poder para hacerme respetar. Siempre anhelé ser importante, estar en la televisión, en la prensa y que todo el mundo hablara de mí. Me gustaba él porque fue una persona humillada y de un momento a otro alcanzo un poder. Admiraba de él esta situación, yo me quería vengar de muchas personas. Yo pensaba que una persona que me mirara mal había que fusilarla. Me gustaban los campos de concentración".¹²⁴

Los agresores sexuales de menores suelen ser de mayor edad que el resto de los agresores sexuales; la edad media ronda los 40 años, aunque cuanto mayor es el agresor, prefiere víctimas más jóvenes. Este tipo de atacantes existen en todas las capas sociales, sin embargo, suelen ser más fácilmente detectados en las clases bajas, dado que los de clases acomodadas recurren a la prostitución infantil o al turismo sexual. Como tipologías, se distinguen a los inmaduros o fijados en la paidofilia, que son aquellos que no desarrollan relaciones con los adultos, prefieren a los niños y son socialmente inmaduros, pasivos y dependientes, la relación sexual la comenten normalmente sin resistencia y son normalmente paidofílicos de forma permanente; los regresivos, que son los que han tenido relaciones heterosexuales pero tienen sentimientos de masculinidad inadecuada y problemas de autoconcepto, suelen ser el alcoholismo, el divorcio, el desempleo y situaciones similares los desencadenantes de su conducta y eligen normalmente niñas desconocidas, siendo paidofílicos de forma eventual; y los agresivos, que pueden causar lesiones y muerte, eligiendo normalmente niños, tienen características psicopáticas con antecedentes de conducta antisocial y su motivación sexual es agresiva, lo que se vincula usualmente a que en su infancia han sufrido lesiones.¹²⁵

Otra patología es el síndrome de psicosis, mismo que resulta de suma importancia para la comprensión de la dinámica criminológica, ya que existe una estrecha relación entre conductas delictivas, principalmente el homicidio, y los

¹²⁴ ARANGUREN MOLINA, Mauricio. Op. cit. p. 103.

¹²⁵ LEGANÉS GÓMEZ, Santiago y ORTOLA BOTECLA, María Ester. Op. cit. p. 84

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

procesos psicóticos. En general, los trastornos psicóticos se caracterizan por un grado variable de desorganización de la personalidad, se destruye una relación con la realidad y existe una incapacidad para el trabajo, es decir, que el psicótico entra en una etapa de improductividad y de casi total aislamiento psíquico y social, de ahí la marginación de que es objeto. Uno de los trastornos más graves de la personalidad es la esquizofrenia, definida como un grupo de trastornos manifestados por problemas en la ideación y de la conducta. Los trastornos en la ideación están caracterizados por alteraciones de la formación de concepto, los cuales conducen a una mala interpretación de la realidad y en ocasiones ideas delirantes y alucinaciones. Como consecuencia natural de los cambios afectivos se presenta una respuesta emocional ambivalente, reducida e inadecuada.¹²⁶

Es este momento en el que, para una adecuada comprensión de los alcances de tales males, debemos analizar con mayor detenimiento el concepto de personalidad del individuo, la cual comienza a ser tomada en cuenta como factor determinante de delincuencia y desviación cuando en el ámbito de la psicología se entiende que en todo individuo su comportamiento y actitudes dependen del funcionamiento de su personalidad individual. La personalidad es entendida como algo complejo formado por distintos componentes en interrelación y, a su vez, en relación con el medio ambiente externo, social y cultural.¹²⁷

La personalidad, así entendida, no es sólo una unidad somatopsíquica, sino también social, pues está enlazada a la forma general de vida que se desarrolla en un medio determinado, el que a su vez es integrante de "universos mayores". En cualquier caso, los integrantes de la personalidad usualmente reconocidos son: herencia, constitución, temperamento, carácter, conciencia, subconciencia, inteligencia, instintos, emociones, tendencias, edad evolutiva y los complicados factores mesológicos: composición familiar y social, cultura, medio físico de la

¹²⁶ MARCHIORI, Hilda. Op. cit. p. 48.

¹²⁷ BERGALLI, Roberto, BUSTOS RAMÍREZ, Juan y MIRALLES, Teresa. Op. cit., p. 78.

habitación y el trabajo, vicios, costumbres, entre otros. Por otra parte, la personalidad se caracteriza por: "1. Una síntesis de sus componentes y por ello, una nueva y distinta; 2. Una unidad y 3. Una estructura".¹²⁸

En la esquizofrenia los trastornos psicopatológicos invaden todas las áreas de la personalidad, por lo que se pueden observar alteraciones en el pensamiento caracterizado por disociación e incoherencia, está fragmentado y resulta por lo tanto incoherente, representando las ideas delirantes, una proyección más de la conflictiva mental. Las ideas delirantes se traducen en delirios de grandeza, de invención, de celos, místicos, de persecución, sin lugar a dudas los de mayor peligrosidad, ya que el individuo siente que "debe" defenderse de los que lo espían o controlan. En relación a los aspectos perceptivos en el esquizofrénico existen generalmente alucinaciones pudiendo ser visuales, auditivas, olfativas, pero por lo general predominan las visuales, teniendo por ejemplo el caso de una madre de tres niños que alucinó que un hombre encapuchado vestido de negro que deseaba robarle a los hijos y para impedirlo ahogó a los niños.¹²⁹

Resulta difícil y complejo caracterizar la conducta del psicótico en relación a una agresión determinada, por el hecho de que se está frente a una desorganización de la personalidad, en la hay, en todos los casos, elementos que marcan una trayectoria y expresan una especial manera de reaccionar, conservando sus rasgos característicos, y no hay una igual a otra. En este sentido, vale aclarar que se supone que el adulto ya tiene adquiridas todas las características necesarias para su actuación social normal, y cuando ello no es así es que "se habla de anomalías si nunca llega a integrarse totalmente; de enfermedades si ya integrado ha perdido momentánea o definitivamente alguna función; de retrasos cuando la evolución ha sido lenta y las capacidades podrán llegar, aunque tardíamente; de inmadurez cuando teniendo todos los elementos necesarios para

¹²⁸ SOLÍS QUIROGA, Héctor. Op. cit. , p.87.

¹²⁹ MARCHIORI, Hilda. Op. cit. p. 56.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

el desarrollo, no se ha alcanzado la plenitud, debido a defectos o excesos de intensidad; y de hipoevolución, cuando se inició el desarrollo y se detuvo en algún momento".¹³⁰

En el caso específico de la psicosis, en lo general, y de la esquizofrenia, en lo particular, a fin de ejemplificar las características de esta patología, es prudente nuevamente recurrir a un caso que sirva como ejemplo ilustrativo. Uno de las visiones más recurrentes en el campo de la esquizofrenia es la de la doble personalidad. Por principio de cuentas, debemos tener presente que el doble representa el principio psicológico de una persona con un profundo odio hacia su propia conducta. Los principios de esta conducta, acorde a algunos científicos, como Carl Goldberg, profesor de la Universidad de Nueva York, están estrechamente vinculados con el funcionamiento del cerebro humano, compuesto por dos hemisferios conectados por un grueso puente de nervios. Aunque idénticos en apariencia, los dos hemisferios poseen funciones neurológicas separadas, y se considera que tienen formas separadas de comprender la realidad. En esta visión, el hemisferio izquierdo es analítico, capaz de razonar y literalizar la comunicación. El derecho habla de los lenguajes del movimiento, imaginación, metáfora y diseño. El hemisferio izquierdo del cerebro ha evolucionado para manejar funciones adquiridas, como el lenguaje y la destreza manual, es asiento de la memoria consciente, que depende de la capacidad de poner en palabras la experiencia. El cerebro derecho se especializa en experiencias que no requieren un procesamiento consciente, como la intuición y la comprensión emocional, no puede hablar, leer, escribir ni deletrear, por lo tanto, se considera que alberga al inconsciente. Sobre el desarrollo de la doble personalidad, las evidencias indican que se desarrolla ésta en el cerebro derecho, ignorado por el racional cerebro izquierdo, hasta un momento de especial vulnerabilidad y tensión, en que irrumpe ya desarrollado. Rabiosa y terriblemente

¹³⁰ SOLÍS QUIROGA, Héctor. Op. cit. p. 87.

confrontacional, el segundo yo exige que el prudente y realista yo izquierdo satisfaga sus numerosas necesidades.¹³¹

De esta manera, la persona tiende a evitar la percatación consciente de vergüenzas y humillaciones inflingidas en su vida y del autodesprecio que sienten por no lograr la plena realización de su identidad personal. Al tratar de evitar el dolor, arrojan sus experiencias dolorosas a su cerebro derecho, relegando las experiencias humillantes a un procesamiento emocional antes que a una percatación cognitiva, es decir, han almacenado sus experiencias dañinas en el cerebro derecho, junto con una voz narrativa negativa. Con el tiempo, esta afección continuamente alimentada por la psicológicamente poderosa dieta del desprecio y la ira, gana ascendiente sobre el vulnerable yo consciente no examinado. Sin la mediación de la razón, la persona afligida se hace más propensa a las iras primitivas, a la irritación y al fastidio. También es peligrosamente susceptible a la influencia externa y a la persuasión de personas que fomenten la conducta peligrosa y destructiva. Es en estas condiciones que las personas afectadas por dicha patología pueden llegar a la comisión de conductas violentas en extremo, irracionales, sin control, con una disgregación psíquica en la que predomina un odio y autodestrucción intensa, una conducta propiamente psicótica. Por lo que es a su desarrollo, se desencadena como un verdadero proceso agudo, ya que el individuo puede tener hasta un momento determinado hábitos y normas sociales adaptadas a su medio ambiente. Sus costumbres son socialmente adaptadas, carecen de antecedentes penales, aunque la observación más acuciosa revela que los que la padecen tuvieron numerosas dificultades en su vida de relación, una historia de frustraciones a sus necesidades acumulación de tensiones como consecuencia de una agresividad reprimida y defensas psicológicas que fallan en determinadas circunstancias pero que implican un gran simbolismo para el individuo. El hecho desencadenante suele ser aparentemente

¹³¹ GOLDBERG, Carl. *Conversaciones con el Demonio*, editorial Cuatro Vientos, 1a edición, Santiago de Chile, 1996, p. 114.

algo carente de importancia, aunque si lo es para el individuo que en ese momento representa una enorme tensión de carácter incontrolable.¹³²

El anterior es un proceso psicológico es un proceso mental al cuál están expuestas más personas de las que podamos creer, sin embargo, en algún momento y por alguna circunstancia especial, esta situación rompe todo equilibrio, dando lugar a las alucinaciones mentales. Tal es el caso de un paciente descrito por Carl Goldberg e identificado únicamente como Chris, dueño de una riqueza que le permitía un estilo de vida errante, no teniendo que preocuparse por las realidades de ganarse el sustento. Ante la falta de atención por parte de sus padres, Chris buscó la atención que ellos, en especial su madre, no le habían dado en una serie de romances intempestuosos, imponiendo a sus amantes pueriles exigencias. Estas mujeres pronto se cansaban de sus exigencias y lo abandonaban, lo que abatía cada vez con mayor intensidad a Chris, que llegó a intentar el suicidio hasta en ocho ocasiones. Según refiere Goldberg, en una de sus primeras entrevistas con esta persona, en un momento en que perdió su mirada en una fogata que calentaba la estancia, al preguntarle qué era lo que veía en las llamas que no podía confiarle, éste respondió “solía soñar con un demonio que me perseguía. Tenía ojos rojos y ardientes y una lengua punzante en forma de daga, y llevaba una capa negra. Sin importar lo rápido que yo corriera, podía ver que finalmente me alcanzaría. A medida que se acercaba, empezábamos a fundirnos en un solo ser. Ahora mismo en esta sala tengo esa misma sensación. Alguien me persigue y me estoy convirtiendo en esa persona. Lo que me espanta ahora es que sé que no estoy soñando”.¹³³

En el caso de enfermos como éste, gravemente perturbados, en el caso de Chris en particular por diversos sucesos de la infancia vinculados con sus padres, que le hicieron guardar una gran ira con respecto a su madre y una decepción

¹³² MARCHIORI, Hilda. Op. cit. p. 58.

¹³³ GOLDBERG, Carl. Op. cit. p. 123.

absoluta de su padre, las tensiones de identidad personal no resueltas toman un carácter siniestro bajo la forma de un segundo yo velado, elusivo y hostil, tan aislado psicológicamente que ni siquiera se reconoce. Tales pacientes son sumamente propensos a actuar según las exigencias de este yo destructivo y desequilibrado durante radicales cambios de conciencia conocidos como estados de fuga. En esta peligrosa condición, las personas se desorientan respecto a su verdadera identidad y orientación física. Aunque se trata de un caso extremo, no del todo frecuente, el anterior ejemplo sea ilustrativo de cómo la personalidad humana es susceptible de sufrir graves alteraciones derivadas de un entorno social, cultural y económico poco favorable, principalmente durante la infancia.

Otra patología es la neurosis, la cual representa uno de los aspectos más difíciles y complejos de determinar, debido a que resulta, en la mayoría de los casos, sumamente compleja la tarea de diagnosticarla. Las neurosis son reacciones complejas de a personalidad que suelen describirse como alteraciones o trastornos que se refieren comúnmente a problemas de la afectividad. Las alteraciones neuróticas surgen del esfuerzo que el individuo realiza para poder controlar la angustia y la situación vivencial caracterizada, por lo tanto, por una nueva imagen que presenta de las relaciones interpersonales y de su modo de vida. A diferencia de otras enfermedades que se presentan de manera impulsiva, la neurosis se va estructurando paulatinamente, donde el individuo es consciente del proceso psíquico interno. En la neurosis la personalidad permanece organizada desde el punto de vista social, es decir, que las experiencias interiores de angustia no afectan profundamente la conducta externa, el individuo puede distinguir entre experiencias subjetivas y experiencias reales, presentando por lo tanto un adecuado contacto con la realidad histórica. De la misma forma en que las características de la personalidad neurótica son sumamente complejas y abarcan múltiples expresiones, estas diversas formas se observan también en las conductas delictivas. El neurótico puede proyectar una conflictiva de extrema violencia y agresividad exterior como es el homicidio, una hábil e inteligente

manipulación de las conductas de estafas hasta llegar a una problemática en su autoestima que lo conducen al suicidio. Lo anterior plantea indudablemente que la angustia de la personalidad neurótica es tan intensa que se exterioriza por comportamientos violentos y en una conflictiva interpersonal especial. Es decir cabría pensar que la angustia y frustración por sus vivencias emocionales e imágenes de desprotección interna, su inestabilidad emocional y la presión de las circunstancias ambientales se atenúan a través de la agresividad. En la conducta delictiva del neurótico se advierte más que en otros individuos, conductas ambivalentes, conflictivas, sentimientos de culpa, dudas, especialmente la situación ambivalente, entre sus fantasías sadomasoquistas y su conducta real.¹³⁴

Como punto culminante de esta exposición y siendo una situación real, el que cada vez es mayor el grado de violencia que se presenta en los crímenes de la ciudad, en los que se aprecia una creciente tendencia a imponer deliberadamente a las víctimas distintas formas de sufrimiento cruel y doloroso, debe tomarse en consideración que el ser humano aprende haciendo. Las oportunidades de escoger entre lo que se considera, por la sociedad, correcto o incorrecto, se presentan continuamente en la vida diaria, aún en las materias más insignificantes. El cómo se ha respondido ha las opciones más tempranas moldea las decisiones actuales y futuras. En conclusión, conductas extremas como el homicidio, la privación ilegal de la libertad, la violación, son por lo común el último de muchos pasos a lo largo de un sendero de actos lesivos de los intereses de la sociedad. En este sentido, las racionalizaciones usadas al principio para justificar la comisión de estos actos facilitan racionalizaciones más extravagantes, que progresivamente están menos sujetas al escrutinio real y moral.

Carl Goldberg, a quien hemos recurrido constantemente este estudio, dada la actualidad y seriedad de sus investigaciones, ha establecido seis conceptos esenciales para comprender el desarrollo de la personalidad del delincuente

¹³⁴ MARCHIORI, Hilda. Op. cit. p. 90.

violento, a saber: vergüenza, desprecio, racionalización, justificación, incapacidad o renuencia al autoexamen y pensamiento mágico, los cuales, secuencialmente, influyen de la siguiente forma:

1. “La vergüenza, una ira contra lo que no debía ser, es el primer concepto para entender la personalidad del delincuente violento, toda vez que es la que lo llena de desprecio, tanto hacia sí mismo como hacia cualquier persona. El rol de la vergüenza y el reproche en las relaciones adulto-niño entrega importantes visiones para entender cómo una persona desarrolla el potencial para cometer actos en extremo destructivos. En su desarrollo es importante el devastador efecto de las vergonzosas y humillantes formas en que muchos padres hablan a sus hijos, socavando el sentido de competencia y autoestima de los menores, en contra de quienes llega a usarse la humillación para hacerles callar y soportar solos sus heridas.

2. Desprecio es el segundo concepto. Habiendo sido habitualmente humillados, estas personas tratan de proyectar los defectos que perciben en sí mismos, o incluso que no detectan en ellos, sobre otros individuos, esperando socavarlos, para posteriormente jactarse de su habilidad para humillar, intentando de este modo revertir el humillante estado que han sufrido ante sus propios ojos y la imagen que los demás tienen de ellos.

3. Racionalización es el tercer concepto importante y mediante él se alude al uso de racionalizaciones para forjar una forma de verse a sí mismo como justificado al desdeñar los sentimientos e intereses de otras personas. Cada decisión de racionalizar un acto despreciable hace más fácil la racionalización de nuevos actos despreciables; inevitablemente, el resultado es una adicción a racionalizar comportamientos crueles e insensibles. Esta adicción es perniciosa para los delincuentes, porque les permite justificar como superiores las mismas

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

conductas que los demás consideran indecentes. De hecho, algunos se jactan de vivir con más alta moralidad que las personas convencionales.

4. La justificación es el cuarto concepto. Mediante ella, la vergüenza que alimenta el desprecio impone la necesidad de racionalizar, y posteriormente justificar la perversidad, es decir, hacerla ver como una forma superior de moralidad, siendo ésta una de las emociones humanas más complejas y menos entendidas. En esta etapa, cada opción racionalizada de comportarse insensiblemente va royendo la libertad de elección hasta que, inevitablemente, la conducta cruel es siempre e indiscutiblemente justificada.

5. La incapacidad o renuencia al autoexamen es el quinto concepto. La vergüenza es la monitora de nuestra identidad personal, influyendo crucialmente en cómo se sienten las personas respecto a ellas mismas y al mundo en que viven. En realidad, la percatación de la vergüenza permite a la persona examinar su lugar en el mundo, pero quienes sienten autodesprecio son renuentes a hacerlo, ya sea sobre sí mismas o sobre sus actos.

6. El pensamiento mágico es el sexto concepto. Ya que las personas afectadas de esta forma temen demasiado a examinar aspectos desconocidos de sí mismas, se apoyan en pensamientos mágicos. Se convence de ser alguien especial que por consiguiente ya no necesita mejorar, aduciendo que sólo la percepción defectuosa de los otros les impide reconocer su superioridad. Este concepto tiene gran importancia en la conformación de asociaciones delictuosas, toda vez individuos temerosos e irreflexivos, generalmente atrapados en vidas estériles, hasta que en un momento dado, se ven atraídos hacia líderes que los inducen a delinquir a través de lo que podría considerarse un pacto implícito: a cambio de

sus servicios, se les concede un rol en un movimiento que finalmente da a sus vidas un aparente sentido, por perverso que éste sea.”¹³⁵

Factores Socioeconómicos.

Las relaciones entre la criminalidad y las condiciones económicas parecen, a primera vista, bastante desconcertantes, situación que obedece, en gran medida, a la dificultad que encuentra el investigador para interpretar los hechos económicos, no obstante, “hay que tener en cuenta también que el factor económico ha constituido uno de los principales terrenos de combate entre la escuela antropológica que, centrada en el individuo, negaba la influencia de las condiciones económicas, y la escuela sociológica, que acordaba a dichas condiciones un lugar preponderante en la etiología criminal, mientras que la escuela marxista del medio económico representa la posición más extremista de esta última tendencia”.¹³⁶

Actualmente, el estudio de estos factores se contempla, principalmente desde el contexto de las consecuencias criminógenas de la urbanización e industrialización. Es bien sabido que la delincuencia en las regiones urbanas suele ser mayor que en el campo y muestra un grado más alto de dinamismo, sin embargo, estos procesos no siempre y en todas partes van acompañados del incremento de la delincuencia, toda vez que la esencia del problema “no está no está en el propio desarrollo económico, sino en las posibilidades de una sociedad para regular sus propios procesos de desarrollo económico”.¹³⁷

Es precisamente éste uno de los factores que más debe tomarse en cuenta en el combate al delito en Latinoamérica, región del mundo en la que las economías

¹³⁵ GOLDBERG, Carl. Op. cit. p. 56.

¹³⁶ RICO, José Ma. Op. cit. p. 208.

¹³⁷ HOLYST, Brunon, *Criminología*, tomo II, Dirección de Fomento Editorial de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1ª edición, 1995, p. 132.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

nacionales se caracterizan por ser sumamente dependientes, además de enfrentar todas crecientes deudas externas. El proyecto de desarrollo lineal capitalista como el que se experimentara en algunos países, principalmente de Asia, planteado por una generación de regímenes políticos de corte neoliberal resulta prácticamente inviable por la sencilla razón de que sus economías no soportan las cargas financieras cuyo lastre impide su despunte y porque el desfase tecnológico y de acumulación de capital de los países periféricos en relación a los centrales es prácticamente irremontable.

La industria en América Latina depende básicamente de los países industrializados, en cuanto estos los proveen de los bienes o equipos de producción de su limitada industria de bienes de consumo. A esta dependencia estructural se agrega la asfixiante dependencia financiera, no sólo en cuanto al monto de sus deudas externas, sino a la saturación de mercancías extranjeras en sus mercados, siendo esta condición ya indispensable para el su desarrollo y el nivel de vida de su población, resultando obvio, además, de que si los países periféricos entraran a desplazar a los países centrales en sus mercados, las economías de estos se resentirían con repercusiones en sus niveles internos de vida, siendo este hecho contenido por la manipulación política y financiera internacional, así como por la acción específica de las transnacionales, favorecidas por la doctrina económica a la que se ha denominado "neoliberalismo", misma que ha sustentado una verdadera guerra económica contra la mayoría de la población en estos países, que son asalariados. Las políticas del neoliberalismo, decididas por los centros de poder financiero transnacional, y que han sido bautizadas como de "la globalización", pretenden alcanzar la "eficiencia económica", escudándose en nociones tan vagas como la de "modernidad", pero en América Latina, han logrado precisamente todo lo contrario de lo que muchos de sus teóricos pretenden, y las así lo indican, evidenciando "una concentración sin precedentes de la riqueza, el empobrecimiento y el desempleo o el subempleo de la mayoría de la población económicamente activa y la condena a millones de

seres humanos a que la desnutrición los haga crecer con sus facultades físicas e intelectuales menoscabadas, y a no tener derecho a la salud, a la educación ni a la tierra, condenados a vivir en la injusticia y sin la posibilidad de un futuro digno".¹³⁸

La situación económica de América Latina se encuentra estrechamente vinculada con las circunstancias demográficas de las naciones que la integran. El cambio rápido y constante del número y la composición de la población es probablemente una de las características más impresionantes de la situación social del mundo, principalmente a finales de los años 70. El crecimiento más importante se produce en las zonas en vías de desarrollo, en las cuales la tasa global de crecimiento natural es ligeramente superior al doble de la registrada en los países industrializados. En América Latina, uno de los rasgos principales ha sido un crecimiento demográfico rápido y continuo, toda vez que la población se ha triplicado a lo largo de un mismo siglo, mientras que la población mundial, en ese mismo espacio de tiempo, solo se ha duplicado.¹³⁹

El porcentaje extremadamente elevado de niños y jóvenes menores de dieciocho años constituye una de las más importantes consecuencias del empuje demográfico en América Latina. Tanto el aumento general de la población como el crecimiento, aún más acelerado y considerable, del número de jóvenes, representan factores importantes del progreso económico y social. Sin embargo, tienen repercusiones de gran trascendencia respecto a la productividad y las prioridades en el campo de las inversiones económicas y sociales. Como la totalidad de los países en vías de desarrollo, las naciones latinoamericanas deben afrontar enormes necesidades en diversos sectores: alimentación, enseñanza y formación, vivienda y empleo. Además, en un mercado caracterizado por la debilidad crónica de la demanda de mano de obra, no es de extrañar que los más

¹³⁸ CHOMSKY, Noam y DIETRICH, Heinz. *La Sociedad Global*, editorial Contrapuntos, 1ª edición, México, 1998, p.8.

¹³⁹ RICO, José M. Op. cit. p. 197.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

afectados sean los jóvenes en busca de un primer empleo. Si se tiene en cuenta la situación de la juventud en la estructura demográfica de casi todos los países latinoamericanos y el elevado porcentaje que se aleja de la agricultura, más en estos tiempos en que los acuerdos comerciales han propiciado una crisis de proporciones incalculables por los efectos de la competencia desleal con los productos agrícolas de los países industrializados, la población activa no agrícola crece a niveles sumamente acelerados, siendo un hecho que una proporción importante de dichos efectivos estará formada por jóvenes e poca experiencia en el trabajo. Si la pobreza, la miseria, el desempleo permanente y la inseguridad constituyen motivos poderosos que empujan a un gran número de jóvenes a abandonar las zonas rurales para buscar trabajo en los centros industriales o en las aglomeraciones urbanas, "estos mismos factores desempeñarán más tarde el papel de importantes elementos criminógenos".¹⁴⁰

De tal forma, resulta un elemento clave en los altos índices de criminalidad de las zonas urbanas la gran cantidad de marginalización del sistema económico, que ha creado así altas tasas de desempleo o elevados grados de explotación labor, fenómeno caracterizado por la paga de salarios demasiado bajos con los cuales no se alcanza a proveer la subsistencia familiar, o en general, las tremendas desigualdades socioeconómicas que han arrojado grandes masas de la población latinoamericana a la miseria, situación de que en ninguna forma, infortunadamente, escapa México, en donde casi dos terceras partes de la población vive en estas condiciones, mientras la mayor parte de los bienes se concentran en unas pocas manos.

Respecto a la actividad industrial, ésta es incapaz de absorber toda la fuerza de trabajo acumulada por la explosión demográfica y los flujos migratorios rurales. Las ciudades se rodean entonces de "cinturones de miseria", asentamientos humanos caóticos que carecen de servicios públicos y la más mínima planeación

¹⁴⁰ *Ib.* *Idem.* P. 199.

urbanística. Las “favelas” brasileñas, las “cayampas” chilenas, los “ranchos” venezolanos y las “ciudades perdidas” mexicanas se convierten así en los símbolos del subdesarrollo latinoamericano. A estos vastos sectores de la población citadina, cuyo poder de adquisición es casi nulo, se les ofrece sin embargo, a través de los medios masivos de comunicación un estilo de vida basado en el consumo, siendo éste hecho una provocación burda y evidente que genera sentimientos de frustración en estos sectores de la población y ahonda las diferencias que arroja un modelo de desarrollo que impide la equidad en la distribución de la riqueza, generando así graves tensiones y conflictos sociales.

Esta miseria acarrea consigo el problema diario de conseguir alimento y vivienda, lo que merma la capacidad del sujeto para superar otras dificultades o para pensar el proyectar largas trayectorias de años, desencadenando así la secuencia de la resolución del problema inmediato: el siguiente alimento no permite el concurrir a la escuela, o iniciar el largo aprendizaje de una actividad que al cabo de meses o de años, probablemente, implicaría un ingreso más estable, lo que causa el estancamiento de generaciones en el mismo nivel social, si no es que su paso a uno más bajo. La población en estado de miseria, para resolver sus problemas inmediatos, se dedican a ocupaciones que requieren muy poca o ninguna inversión de dinero y que producirán una corta ganancia, suficiente sólo al momento, como ocurre con limpiadores, “franeleros”, vendedores **AMBULANTES**, entre otros.¹⁴¹

La vinculación entre la pobreza y la elevación de los índices de criminalidad es un hecho de carácter innegable, principalmente en lo que respecta a determinado tipo de delitos, como aquellos que se cometen contra la propiedad, cuyos índices crecen en forma desmesurada durante periodos de recesión económica, como lo señala el norteamericano **Mark Findlay** en su obra “*The Globalisation of Crime*”, en la que señala que para probar tal hecho, no hacía falta más que recurrir a los

¹⁴¹ SOLÍS QUIROGA, Héctor. Op. cit. p. 157

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procnración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

análisis de los estudios socioeconómicos levantados en las prisiones del Oeste de los Estados Unidos, en los que se apreciaba una sobrepoblación de internos con antecedentes de desempleo o subempleo, así como un muy bajo nivel de poder adquisitivo.¹⁴²

Esta relación entre pobreza y desempleo se fortalece, igualmente, a causa de los modelos de desarrollo económico y social que operan en el tipo de sociedad latinoamericana, en los que se percibe al desempleo y a la pobreza simplemente como un factor más de la viabilidad del mercado laboral, de tal suerte, que la opción de incorporarse a la economía del delito está predeterminada por las mismas condiciones sociales que otras opciones de ocupación. Si las oportunidades de empleo legítimo son negadas, el desempleado se ve entonces obligado a robar para sostener a sus familias de la misma forma en que lo previamente habría usado el salario obtenido en un trabajo. Sin embargo, la respuesta individual ante la miseria y el desempleo no es, en forma alguna, orientada por razonamientos tan simples. El desempleo y la pobreza facilitan que el delito sea percibido como una forma de alivio más efectiva a la frustración que conlleva el desequilibrio material impuesto por el sistema económico que los reducidos salarios que incrementan dicha frustración cuando han de ser distribuidos para alimentar a una familia.

En este orden de ideas, no puede dejar de tenerse en cuenta que América Latina es una de las regiones del mundo que la diferencia existente entre el ingreso y la riqueza de las clases más ricas y los de las capas más pobres ha tendido a ampliarse, en el caso de México, incluso en forma dramática. Esto ha generado que tanto en los países que han alcanzado tasas satisfactorias de crecimiento económico como en los demás, la insuficiencia de empleo y de la utilización de recursos humanos se haya afianzado cada vez más claramente

¹⁴² FINDLAY, Mark. *The Globalisation of Crime*, editorial Cambridge University Press, 1ª edición, Cambridge, 2000, p. 69.

como una de las debilidades esenciales de sus estructuras socioeconómicas, repercutiendo en el aumento incalculable de empleos marginales, tan poco productivos como escasamente remunerados y que sólo aseguran una subsistencia miserable, siendo de notar que son los jóvenes, en particular los que han cursado estudios, los que más gravemente se ven afectados por el desempleo. En cambio, un porcentaje elevadísimo de menores de 10 a 14 años trabaja en diversos sectores de la economía, lo que obedece "principalmente a la miseria de ciertos medios populares, tanto rurales como urbanos, especialmente la pobreza de la madre y de los hijos como consecuencia de la desintegración de la familia".¹⁴³

Esta situación constituye, por tanto, in efecto nocivo sobre las tradicionales redes de socialización, como lo es el quebrantamiento de la familia más allá de su núcleo básico. Dicho efecto se conforma debido a diversos factores exógenos, tales como la separación física entre el lugar de trabajo y la residencia que general la ausencia de los padres por largos periodos de tiempo, así como los posibles modelos de actuación de los mismos, que se acentúan porque en muchos de los casos se ven obligados a tener más de un trabajo, o adquieren hábitos negativos para aliviar la frustración, constituyendo éstos elementos que impactan al menor en la falta de vínculos personales, así como la falta o distorsión de control social, lo que en medio de un ambiente con una gran concentración de personas que representan diferentes grupos y papeles sociales, modelos culturales y sistemas de normas, termina generando en el individuo una sensación de aislamiento, anonimato y falta de identidad personal y, en consecuencia, los trastornos de la esfera psíquica, produciendo el estrés. Este último se demuestra en la neurosis, en la tendencia hacia el comportamiento agresivo y en otras anomalías psíquicas que pueden producir comportamientos agresivos o destructivos de carácter patológico. Todo ello genera en el individuo, principalmente en los miembros de las clases sociales más pobres, un efecto de "debilidad moral" frente a los

¹⁴³ RICO, José Ma. Op. cit. p. 205.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

factores criminógenos que allana el camino a actos delictivos, lo que se explica principalmente por los efectos que la frustración tiene sobre los seres humanos.¹⁴⁴

En apego a la idea de que la participación en grupos reducidos tiene un valor fundamental para el proceso de la formación de la personalidad social del individuo, es indiscutible que la disfuncionalidad de la familia decide, a menudo, sobre una conducta de niños y jóvenes incorrecta, contraria a las normas vigentes de una sociedad. En muchos casos, los hijos tomarán a los padres como los modelos negativos, sobre todo, cuando el comportamiento de éstos es patológico en relación a la propia familia.

Una familia normal, el papel, debería satisfacer diferentes necesidades de un niño, tanto fisiológicas como psíquicas. Las primeras se relacionan con la situación material de la familia, en tanto las segundas con la esfera de vínculos afectivos, principalmente entre padres e hijos. Cuando las necesidades de un niño, en estos rubros, quedan frustradas, es decir, insatisfechas o su satisfacción es muy difícil, tanto mayor es la probabilidad de que se produzcan en él trastornos emocionales. Uno de ellos, sumamente frecuente, es la agresividad persistente, a veces perpetuada como una postura vital. En el caso de castigar una agresión de postfrustración, ésta puede trasladarse y el marco de este movimiento dependerá del llamado gradiente de generalización. "Al partir de la premisa de que los principales frustrantes de la vida de los jóvenes son sus padres, los chicos no descargan su agresión contra ellos, sino que lo hacen contra las personas que más se les parecen. Cuando la generalización es muy amplia, la conducta agresiva puede dirigirse contra cualquier autoridad social. La insatisfacción de las necesidades psíquicas de un niño en la familia, por tanto, están vinculadas principalmente con las posturas paternas incorrectas, siendo la actitud de rechazo la que no satisface las principales necesidades del niño, a saber, la sensación de seguridad, amor y respeto, causando lo que se llama orfandad

¹⁴⁴ FINDLAY, Mark.

psíquica. En consecuencia, se produce una total o parcial paralización de los sentimientos más nobles y la incapacidad de crear vínculos permanentes de unión, lo que conducirá, en situaciones extremas, a comportamientos asociales e incluso antisociales".¹⁴⁵

El rechazo de los padres o su ausencia, actúa, además, como un factor que impulsa al niño a la búsqueda de compañías, cuyas características, en determinados casos, pueden facilitar el proceso de aprendizaje del delito. Hay un punto de partida común en las teorías que tratan de explicar el modo sociológico de internalización de las pautas delictivas, mismo que se encuentra en la teoría de Edwin Henry Sutherland, profesor de la Universidad de Indiana, que en síntesis, sostiene en que la conducta criminal es, en gran medida, producto del aprendizaje, que tiene lugar a través de un proceso de intercomunicación. La parte fundamental del aprendizaje de la conducta delictiva, ocurre dentro de grupos de personal intimidad, es decir, la familia o amigos íntimos. Cuando la conducta criminal se aprende, incluye técnicas de ejecución del delito, las que son a veces muy complicadas y otras muy simples, y una dirección específica de motivaciones, actitudes, racionalización y justificaciones por las que el actor del acto delictivo se despoja de su responsabilidad (por ejemplo, el caso de un ladrón de billeteras de Nueva York, quien creía castigar con sus actos la estupidez de sus víctimas, argumentando que en una sociedad tan avanzada, en donde se usaban ya los cheques y las tarjetas de crédito, era absurdo que la gente aún llevara dinero en el bolsillo".¹⁴⁶

Conforme ha pasado el tiempo, la teoría de Sutherland ha sufrido diversos cuestionamientos, algunos de ellos con respecto a la forma en que está planteada, toda vez que, se afirma, deja de lado otros agentes de socialización, es decir, la pluralidad de la socialización, porque Sutherland se refiere solamente a grupos de

¹⁴⁵ HOLYST, Brunon. Op. cit. p. 149.

¹⁴⁶ DAVID, Pedro R. *Criminología y Sociedad*, editorial Pensamiento Jurídico, 1ª edición, Buenos Aires, 1990. p. 140.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

personal intimidad, y deja de lado toda aquella gama de influencia de tipo negativo que se da en la sociedad de masas actual, especialmente todos los modos o medios de comunicación de masas, por tanto, la teoría no resultaría lo suficientemente explícita como para englobar todas aquellas serie de factores que se dan fuera de los grupos de personal intimidad, y que son sumamente importantes porque hay evidentemente un clima ético que está difundido o expresado a través de la comunicación de masas.¹⁴⁷

Los medios masivos de comunicación, especialmente la televisión, influye, por lo que hace a este ámbito, en que su programación alienta la violencia y el erotismo; además, lo hace a través de la transmisión de mensajes subliminales que crean en el individuo, principalmente en los estratos considerados económicamente más débiles, necesidades superfluas y la idea de un consumo ilimitado como forma de vida, en el que se trata de imitar grupos estereotipados.¹⁴⁸

La imposibilidad a acceder a los modelos que los medios masivos de comunicación manifiesta como "idóneos", facilita la aparición de sentimientos de frustración en esta clase social económicamente menos favorecida, que como se ha señalado, aumenta en el mundo en forma geométrica, en virtud de que una de las consecuencias de los cambios a lo largo de los últimos veinte o treinta años ha sido el considerable aumento de la desigualdad. "Esta tendencia se aceleró durante los años de Reagan. La sociedad se ha movido visiblemente hacia un tipo de modelo del tercer mundo, que tiene que ver con toda la clase de cosas que están sucediendo en la economía internacional, así como una política social muy explícita. Enormes sectores de la sociedad se están volviendo más o menos superfluos para la creación de la riqueza, que se considera como el único valor humano. La consecuencia de ello es una tasa de criminalidad creciente, así como otros signos de desintegración social. La gente está muy preocupada, y tiene

¹⁴⁷ DAVID, Pedro R. Op. cit. p. 144.

¹⁴⁸ OREA OCHOA, Sara Patricia y otros. La situación en México, en Delito y Seguridad de los Habitantes. Editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997, p. 391.

razón, porque la sociedad se está volviendo muy peligrosa. La mayor parte de los delitos son de gente pobre que se ataca entre sí. Pero esto se extiende a sectores más privilegiados. En consecuencia, hay mucho miedo por la delincuencia”.¹⁴⁹

Para concluir este apartado, recurriremos a un ejemplo extremo de la forma en que influyen la pobreza y la descomposición social, vinculadas por algunos de los mensajes emitidos por los medios de comunicación masiva, en el comportamiento de los individuos, principalmente los más jóvenes, retomando lo acontecido en la brutal guerra, de carácter primordial pero no exclusivamente étnico, que llevó a su fin a la antigua Yugoslavia, a fines del Siglo pasado, según lo relata el autor Bogdan Denitch:

“La guerra en Croacia y, en mayor medida aún, la guerra en Bosnia también generaron en todos los bandos la formación de fuerzas armadas informales de voluntarios que operaron junto a los ejércitos regulares y la policía, y que luchan, saquean y matan ciudadanos. Estos saqueadores fueron reclutados entre la juventud desempleada o marginal. Estas fuerzas suelen estar compuestas por los mismos grupos enajenados de los que provienen los cabezas rapazas y las pandillas de fútbol en Europa Occidental.”¹⁵⁰

Más adelante, en su obra, el autor precisa los excesos que alcanzaron tales grupos en la guerra.

“Una visión bastarda de la nueva cultura posmoderna de la juventud es la que se despliega en los campos de batalla de Yugoslavia. Hay media docena de ejércitos luchando en ambos lados. El más efectivo y culturalmente menos interesante lo constituye las fuerzas armadas regulares... Después se entra en un mundo de pesadilla donde la vida imita al arte y la pregunta es: ¿qué película ha sido el modelo de este grupo armado en particular? Están los chetnik serbios, con barbas y pelo largo y graso, gorras tradicionales de campesino (combinadas con el último modelo de tenis) y dagas. Visten como los villanos de las viejas películas guerrilleras de la época comunista. Después están los voluntarios, por cientos, organizados por gángsters de Belgrado (amos de la droga y del mercado negro).

¹⁴⁹ CHOMSKY, Noam. *Como mantener a raya a la plebe*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 2001, p. 132.

¹⁵⁰ DENITCH, Bogdan. *Nacionalismo y étnicidad, la trágica muerte de Yugoslavia*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1995, p. 18.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Son los refugiados de las películas sobre gánsters de Marsella y la resistencia. Visten una indumentaria ramboesca y van todos afeitados menos el bigote. Las películas norteamericanas sobre Vietnam y fuerzas especiales han tenido una gran influencia en las modas militares yugoslavas, lo mismo que las películas de Ninja y Rambo”.

“En esta guerra civil, hasta el crimen y la corrupción adquieren dimensiones surrealistas y no hay que asombrarse, porque la criminalidad y la corrupción también acompañan la privatización de la economía. Se culpa a los sospechosos habituales. En Split y Zagreb, los cementerios judíos han sido profanados. La sinagoga de Zagreb fue dinamitada. El sentimiento anticomunista ha ido en aumento... Esto forma parte de la desintegración de los valores generales...”

“Hay un vínculo entre los cabezas rapadas alemanes, los racistas motorizados franceses y las fuerzas irregulares yugoslavas. De hecho, yo hablé con mercenarios franceses y alemanes que luchan del lado croata en lo que denominan una legión, una legión de camisas negras, con todas las asociaciones históricas apropiadas. Había cabezas rapadas de clase obrera que luchaban por dinero contra lo que ellos pensaban que aún era comunismo y sobre todo porque no tenían y no tienen nada que hacer con sus vidas, en las milicias armadas, llevar los uniformes de su generación les da un sentido de pertenencia y propósito. Las sociedades liberales y democráticas son muy pobres para proporcionar estos valores a la juventud “excedente” que es cada vez más el desecho de una civilización postindustrial. Estos jóvenes no son necesarios; después de la guerra civil en Yugoslavia, volverán a no ser necesarios. Por eso sería una trampa endiablada hacer que dejaran las armas y regresaran a una vida vacía, sin propósito y empobrecida. Con armas, ellos cuentan, son importantes, y no se les puede ignorar”.¹⁵¹

Factores Socioculturales.

En el ámbito de las teorías más propiamente sociológicas, el principio del bien y del mal comenzó a ser puesta en duda por la teoría estructural funcionalista de la anomia y de la criminalidad. Esta teoría, introducida por las obras clásicas de Émile Durkheim y desarrollada por Robert K. Merton, representa el giro más significativo efectuado por la criminología contemporánea. La teoría estructural funcionalista de la anomia y de la criminalidad afirma: 1) las causas de la

¹⁵¹ DENITCH. Bogdan. Op. cit. p. 84.

desviación no deben buscarse ni en factores bioantropológicos y naturales (clima, raza), ni en una situación patológica de la estructura social; 2) la desviación es un fenómeno normal de toda estructura social; 3) sólo cuando se hayan sobrepasados ciertos límites, el fenómeno de la desviación es negativo para la existencia y el desarrollo de la estructura social, si se acompaña de un estado de desorganización, en el cual todo el sistema de reglas de conducta pierde valor, mientras no se haya afirmado aún un nuevo sistema (es esta la situación de "anomia". Viceversa, dentro de sus límites funcionales, el comportamiento desviado es un factor necesario y útil del equilibrio y del desarrollo sociocultural. Por lo tanto, en los límites cualitativos y cuantitativos de su función psicosocial, el delito no es sólo "un fenómeno inevitable", sino también "una parte integrante de toda la sociedad sana".¹⁵²

Esto se explica si se tiene en consideración lo que constituye la normalidad y la funcionalidad del delito para el grupo social. En primer lugar, el delito, provocando y estimulando reacción social, estabiliza y mantiene vivo el sentimiento colectivo en que se basa, en la generalidad de los coasociados, la conformidad a las normas. El delito, empero, es igualmente un fenómeno de entidad particular, sancionado por el derecho penal. El hecho de que la autoridad pública, sostenida por el sentimiento colectivo, descarga su propia reacción reguladora sobre fenómenos de desviación que llegan a la intensidad del delito, permite una elasticidad mayor respecto a otros sectores normativos, y hace posible, de tal manera, por medio de la desviación individual, la transformación y la renovación social. De tal forma, la teoría de la anomia parte de la idea de que en todas las sociedades hay comportamiento desviado. Por lo tanto, la premisa básica afirma que el comportamiento desviado es un fenómeno universal que no está limitado ni espacial ni temporalmente. Los intentos de explicación del comportamiento desviado se refieren por ello necesariamente a regularidades básicas, que

¹⁵² BARATTA, Alessandro. Op. cit. p.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

suponen validez universal espacial y temporalmente. Por lo tanto, la esfera de validez no admite ningún tipo de restricciones.¹⁵³

Durkheim utilizó el concepto de anomia en su investigación sobre la división social del trabajo para explicar las repercusiones sociopatológicas de la división social y humana del trabajo desarrollada rápidamente en el industrialismo temprano. Establecía que en caso de las sociedades con una escasa división del trabajo, la diferencia entre los miembros de la sociedad es sólo segmentaria, esto es, de acuerdo con la similitud relativa de los miembros de la sociedad entre sí, la solidaridad resulta mecánicamente, por así decirlo, por la moral generalmente aprobada. En contraste, en una sociedad con un alto grado de división del trabajo, las diferentes partes ya no son similares, sino relacionadas unas con otras en sus funciones, así como los diferentes órganos de un ser viviente. Según la teoría de Durkheim, en semejantes sociedades, es decir, las sociedades industriales modernas, se verifica un debilitamiento de la conciencia colectiva y una mayor acentuación de las diferencias individuales. Anomia es, entonces, el estado de desintegración social originado por el hecho de que la creciente división del trabajo obstaculiza cada vez más un contacto lo suficientemente eficaz entre los obreros y, por lo tanto, una relación social satisfactoria. De este modo el concepto de anomia es presentado como el polo contrario de la solidaridad orgánica. Si faltan las reglas morales de carácter obligatorio, lo que es mucho más probable con una elevada división del trabajo, entonces es más difícil de realizar la acción solidaria.¹⁵⁴

En el ámbito de lo social, Durkheim planteaba que en condiciones sociales estables, las aspiraciones y necesidades de las personas están reguladas y limitadas por las normas. Pero en situaciones sociales inestables, producidas por factores como la depresión económica, se produce el derrumbe de estas normas y

¹⁵³ LAMNEK, Siegfried. *Teorías de la Criminalidad*, editorial Siglo XXI, 4ª edición, México, 1988, p. 75,

¹⁵⁴ SHOEMAKER. Donald J. Op. cit. p. 93.

aparece la anomia, que es, por lo tanto, un estado social que está caracterizado por un debilitamiento general de la conciencia colectiva, en el que se vuelven pocos claros los fines del accionar. En esta forma ampliada la anomia es el fracaso o la falta de un sistema de convicciones arraigadas colectivamente.¹⁵⁵

Partiendo de las teorías de Durkheim, Merton desarrolla la teoría funcionalista de la anomia, que interpreta la desviación como un producto de la estructura social, tan absolutamente normal como el comportamiento conforme a las reglas y valores predominantes. Esto significa que la estructura social no tiene sólo un efecto represivo, sino también y sobre todo un efecto estimulante sobre el comportamiento individual. El modelo de explicación funcionalista propuesto por Merton consiste, por tanto, en referir la desviación a una contradicción entre estructura social y cultura. La cultura, en un determinado momento de desarrollo de una sociedad, propone al individuo determinadas metas que constituyen motivaciones fundamentales de su comportamiento, por ejemplo, un cierto grado de bienestar y de éxito económico. También proporciona modelos de comportamiento institucionalizados que conciernen a las modalidades y los medios legítimos para alcanzar aquellas metas. Por otro lado, sin embargo, la estructura económica-social ofrece en diverso grado a los diversos estratos sociales, la posibilidad de acceder a las modalidades y a los medios legítimos.¹⁵⁶

La incongruencia entre los fines culturalmente reconocidos como válidos y los medios legítimos a disposición del individuo para alcanzarlos está en el origen del comportamiento desviado. Sin embargo, esta incongruencia es un fenómeno anormal o patológico sólo dentro de ciertos límites cuantitativos, es decir, cuando no alcanza el nivel crítico de la anomia, un elemento funcional ineliminable de la estructura social. Para Merton, la cultura o estructura cultural es “el complejo de las representaciones axiológicas comunes que regulan el comportamiento de los

¹⁵⁵ LAMNEK, Siegfried. Op. cit. p. 40.

¹⁵⁶ BARATTA: Alessandro. Op. cit. p. 60.

miembros de una sociedad o de un grupo". La estructura social es, en cambio, "el complejo de las relaciones sociales en que los miembros de una sociedad o de un grupo se hallan diversamente insertos". Anomia es, por tanto, "aquella crisis de la estructura cultural que se verifica especialmente cuando existe una fuerte discrepancia entre normas y fines culturales, por una parte, y las posibilidades estructuradas socialmente de actuar en conformidad a aquellos, por la otra".¹⁵⁷

Acorde a la teoría de Merton, quienes tienen que elegir entre los incentivos culturales y las realidades sociales pueden reaccionar de varias maneras en circunstancias difíciles. Algunos individuos persisten tenazmente en sus esfuerzos para tener éxito a pesar de los obstáculos que encuentran. Los que son incapaces de resistir las tensiones creadas por la discrepancia entre la cultura y la estructura social son susceptibles de desviarse de las normas sociales establecidas; pero su conducta desviada, como señala Merton, puede asumir diferentes formas. Para identificarlas, Merton construye cuatro tipos distintos de no conformidad, que son el *ritualismo*, el *retramiento*, la *innovación* y la *rebelión*. Obviamente, el tipo del conformista, hablando de una sociedad estable, encarna la conformidad, tanto sobre las metas culturales como sobre los medios institucionalizados, y representa el tipo de adaptación más común. Donde esto no ocurre, la estabilidad y continuidad de la sociedad se encuentran en riesgos, toda vez que la trama de expectativas que constituye todo orden social se apoya en el comportamiento modal de sus miembros, que demuestran así su conformidad con los modelos culturales establecidos, aunque sean cambiantes. En concordancia a esto, la teoría de la anomia, a partir de Merton, reposa sobre la idea de que aquellos a quienes la sociedad no provee de caminos legales para alcanzar el bienestar, se verán presionados mucho antes que los demás a la comisión de actos reprobables para lograr dicho fin.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Ib. Idem. P. 61.

¹⁵⁸ SHOEMAKER, Donald. J. Op. cit. p. 95.

La tipología de Merton menciona en primer término, el ritualismo. Incapaz de realizar los objetivos valorados, el *ritualista* renuncia a ellos pero continúa conformándose a las reglas prevaletentes que rigen el trabajo y el esfuerzo. No habrá evidencia pública de su desviación, pero su reacción interna será claramente un alejamiento del modelo cultural en que los individuos están obligados a esforzarse activamente, de preferencia mediante procedimientos institucionalizados para avanzar y ascender en la jerarquía social. Junto con esta renuncia a la lucha aparece con frecuencia una adhesión compulsiva a las formas externas, un ritualismo que puede aliviar las ansiedades creadas por la disminución de los niveles de aspiración. Estrechamente vinculado a este concepto se encuentra el de *retraimiento*. A diferencia del ritualista, que renuncia a los objetivos pero se adhiere a las normas de conducta sancionadas que se supone conducen a tales objetivos, el retraído renuncia a ambos. El total escape a las contradicciones de la situación se manifiesta en los prototipos de la desorganización social, entre los que se ha ubicado usualmente, a los vagabundos, alcohólicos y adictos a las drogas.¹⁵⁹

Por lo que hace a la *innovación*, esta es quizá la reacción desviada más fácilmente perceptible frente al desajuste entre la cultura y la estructura social; supone el uso de técnicas nuevas o ilícitas para obtener tales propósitos deseados. Se afirma que cuando estos objetivos son más destacados por la cultura que los métodos mediante los cuales pueden ser alcanzados, la gente tiene propensión a soslayar las restricciones morales, legales y habituales sobre los esfuerzos que realizan para lograr sus fines. En el caso de la *rebelión*, las frustraciones que surgen cuando existen oportunidades limitadas para alcanzar u obtener fines culturalmente sancionados pueden conducir a un rechazo total de los fines y las instituciones que permiten su obtención, seguido de la defensa o de la

¹⁵⁹ BERGALLI, Roberto, BUSTOS RAMÍREZ, Juan y MIRALLES, Teresa. Op. cit. p. 135.

introducción de valores distintos y nuevas formas institucionales y de organización.¹⁶⁰

Es en el ámbito de estas teorías, en las que se ha mencionado la existencia de un sistema de valores compartidos y en la medida en que algunos individuos giran en torno a él pero comparten otros valores enfrentados o paralelos, que surgen conceptos como el de *subcultura* o *contracultura*. Se ha mencionado ya en el primer capítulo de esta tesis que el concepto Cultura hace referencia al proceso social en virtud del cual un grupo comparte valores, creencias, costumbres y normas de conductas comunes. Tales fenómenos, que pueden ser heredados, transmitidos, aprendidos y practicados, le dan forma y cohesionan las actividades de sus integrantes. Los valores, principios, objetivos, metas y finalidades, que existen en la sociedad y que los buscan sus miembros, constituyen las pautas, que por tanto, son normas o modelos que encarnan valores y que, más o menos institucionalizadas socialmente, sirven de punto de referencia al individuo para elaborar sus formas de comportamiento, actitudes y opiniones.

Con fundamento en lo expuesto, se puede afirmar que la cultura es el conjunto de pautas que caracterizan e identifican una sociedad determinada, entendida como fusión de grupos. Suele considerarse normal la situación social, cuando en general los miembros de la sociedad comparten esas pautas, sin embargo, existen teorías que hablan de Subculturas, es decir, grupos sociales que se apartan, total o parcialmente, de las pautas que fijan o siguen los grupos mayoritarios de una sociedad, y que posee finalidades que lo identifican ante los demás. En general, la subcultura se caracteriza por ser un grupo que no comparte en su integridad las pautas dominantes; materialmente puede ubicarse dentro o al lado de los grupos mayoritarios, aunque casi siempre se establece y es detectado en la periferia, por lo que también se le asimila a grupo marginal; sus componentes tienen identidad y, genéricamente, coinciden en metas, valores y finalidades; no es una

¹⁶⁰ Ib. Idem. p. 196.

subsociedad en el sentido de inferioridad respecto de la cultura madre, sino una sociedad con cultura propia, sólo cuantitativamente menor que la mayoritaria; y por establecerse en el interior, cerca o, preferentemente en la periferia de la cultura mayor, puede compartir algunas pautas de ésta, es decir, puede estar más o menos incorporada.¹⁶¹

El empleo más extendido del concepto subcultura se dio a partir de la obra de Albert K. Cohen, que con sus trabajos sobre los jóvenes delincuentes que provienen de las bajas clases sociales, hizo el esfuerzo más notable para desarrollar una exposición comprensiva y sistemática de la subcultura como factor causal del comportamiento desviado. Lo que resulta verdaderamente trascendente de la teoría de Cohen es el planteamiento de que la delincuencia juvenil y las subculturas aparecen concentradas siempre en los sectores sociales masculinos y de baja condición. La razón de esta concentración Cohen la encontraba en que, precisamente en la clase trabajadora es posible hallar el grado más elevado de frustración social. Urgidos por los valores de las clases medias, que son los del éxito, de perseguir metas de mayor alcance, de obtener la respetabilidad, de desarrollar una cierta habilidad para conseguir amigos e influencias entre la gente, los jóvenes de los estratos económicamente menos favorecidos se encuentran a sí mismos en una enorme desventaja. Los modelos de socialización en la familia de clase trabajadora, la ausencia de influencia y la discriminación contribuyen para reducir las oportunidades de los niños provenientes de estos estratos sociales y a generar en ellos un problema de ajuste que se produce cuando han sido socializados primariamente a través de los valores de su clase, pero que luego, por diversos motivos, como los mensajes enviados por los medios masivos de comunicación, interiorizan los correspondientes a las clases altas. La solución que encuentran es entonces, la subcultura criminal, es decir, un conjunto de normas y valores que permitirán la obtención de los modelos sociales pretendidos, en el ámbito de alcance del joven de clase trabajadora. Incapaz o sin voluntad para

¹⁶¹ PÉREZ PINZÓN. Álvaro Orlando. Op. cit. p.70.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

obtener metas de clase media, el joven de clase económicamente desfavorecida se vuelva a comportamientos de agresión, vandalismo y desaprobación mediante los cuales el éxito es posible, logrando así escapar a la intolerable frustración y ansiedad.¹⁶²

Esta teoría de las subculturas ha sufrido, conforme pasa el tiempo, diversas correcciones. Una de las más importantes es la realizada por Gresham M. Sykes y David Matza, quienes observan que el elemento característico de una subcultura criminal no es un sistema de valores que signifique invertir los valores difundidos en la sociedad respetuosa de la ley y por ello, "respetable". La teoría clásica de la subcultura la consideran como un comportamiento basado en normas y valores diversos de aquellos que caracterizan el orden constituido, y especialmente, la clase media, y en oposición a ellos, el modo en que el comportamiento conforme a la ley se basa en la adhesión a estos valores y a estar normas. La innovación aportada por estos autores es que esta oposición de sistemas de valores y de normas no siempre se da, ya que el mundo de los delincuentes no está netamente separado, sin más bien inserto, él también, en la sociedad, y además los delincuentes están normalmente sujetos a mecanismos de socialización que no son de tal modo específicos y exclusivos como para permitirles interiorizar valores y normas que son la base del comportamiento conforme a la ley. El análisis que hicieron de grupos de jóvenes delincuentes demostraba, según afirmaron, que el joven delincuente "reconoce", al menos en parte, el orden social dominante en la medida en que advierte sentimientos de culpa o vergüenza cuando viola las normas de tal orden; generalmente admira a personas respetuosas de la ley, y distingue entre fines adecuados e inadecuados respecto del propio comportamiento desviado. La explicación de esta paradoja, se halla, conforme Sykes y Matza, en una extensión del sistema de las "discriminantes" oficiales "bajo

¹⁶² BERGALLI, Roberto, BUSTOS RAMÍREZ, Juan y MIRALLES, Teresa. Op. cit. p. 125.

la forma de justificación por el comportamiento desviado, consideradas válidas por el delincuente, pero no por el sistema jurídico o por la sociedad entera".¹⁶³

A través de estas formas específicas de justificación o de racionalización del propio comportamiento, el delincuente resuelve, en sentido favorable al comportamiento desviado, el conflicto entre las normas y los valores sociales que acepta al menos parcialmente y las propias motivaciones para un comportamiento no conforme a ellos. De manera semejante se realiza no sólo una defensa del individuo delincuente puesto frente a las reprobaciones que provienen de su propia conciencia y de la de otros una vez ejecutada la acción, como se admite generalmente (es decir, una neutralización de ciertos aspectos punitivos del control social), sino también una neutralización de la eficacia del control social sobre las motivaciones mismas del comportamiento. En estos postulados, se reconocen, igualmente, diversos tipos fundamentales en lo que se refiere a las técnicas de neutralización: 1) la exclusión de la responsabilidad, con la cual el delincuente se interpreta a sí mismo, más que activo, como arrastrado por las circunstancias; 2) negación de la ilicitud, el delincuente interpretará sus acciones sólo como prohibidas, más no como inmorales o dañosas, aplicando una serie de redefiniciones, como identificar a las peleas de pandillas de las que forma parte como "conflictos privados"; 3) negación de la víctima, ésta es vista como un individuo que merece el tratamiento sufrido, lo cual no representa por ello una injusticia, sino un castigo justo; y 4) condena de aquellos que condenan, es decir, la atención negativa dirigida a los hechos y a las motivaciones de los ciudadanos obedientes de las leyes que desaprueban el comportamiento del delincuente, a los que se califica de hipócritas, así como a las instancias de control social, a las que se descalifica, como el caso de la policía, a la que suele acusarse de corrupta.¹⁶⁴

¹⁶³ BARATTA, Alessandro. Op. cit. p. 76.

¹⁶⁴ TITUS REID, Sue. Op. cit. p. 125.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

De esta forma, es válido afirmar que la existencia de subculturas criminales representará por lo tanto la reacción necesaria de algunas minorías altamente desfavorecidas ante la exigencia de sobrevivir, de orientarse dentro de una estructura social, a pesar de las limitadísimas posibilidades legítimas de actuar. Es así posible que estas minorías discriminadas en la comprobada imposibilidad de alcanzar las metas oficiales a través de las instituciones formales, sean llevadas a expresar otros valores, otras metas perseguibles desde su posición de desventaja o a legitimar algunas prácticas ilegales para la consecución de los objetivos reconocidos socialmente.¹⁶⁵

Las teorías sumariamente analizadas en este apartado presentan cuatro motivos comunes entre sí. En primer lugar, dichas teorías ponen el acento sobre las características particulares que distinguen la socialización y los defectos de la socialización a los cuales están expuestos muchos de los individuos que llegan a ser delincuentes. En segundo lugar, muestran que esta exposición no reside tanto en la disponibilidad del individuo como en la diferenciación de los contactos sociales y en la participación en las subculturas. En tercer lugar, dependen a su vez, en su influjo sobre la socialización del individuo según el contenido específico de los valores (positivos o negativos), de las normas y técnicas que las caracterizan, de los fenómenos de estratificación, desorganización y conflictividad ligados a la estructura social. Finalmente, estas teorías muestran también que, al menos dentro de ciertos límites, la adhesión a valores, normas y definiciones, y el uso de técnicas que motivan y hacen posible un comportamiento "criminal", no son fenómenos diversos de los que se encuentran en el caso del comportamiento conforme a la ley.¹⁶⁶

La distinción entre los dos tipos de comportamiento depende mucho menos de una actitud intrínsecamente buena o mal, social o asocial, valorable positiva o

¹⁶⁵ PAVARANI, Massimo. *Control y dominación*, editorial Siglo XXI, 7ª edición, México, 1999, p. 111.

¹⁶⁶ BARATTA, Alessandro. Op. cit. p. 83.

negativamente por parte de los individuos, que de la definición legal que distingue, en un momento dado y en una sociedad dada, el comportamiento criminal del lícito. Tras el problema de la legitimidad de un sistema de valores acogido por el sistema pena como criterio de orientación para un comportamiento socialmente adecuado, y en consecuencia de discriminación entre conformidad y desviación, se revela como determinante el problema de la definición del delito con las implicaciones políticas sociales que él exhibe cuando no se le ignore y, en cambio, se le convierta en tema central de una teoría de la criminalidad. Esta corriente, también conocida como de la definición, del encasillamiento, de la rotulación o *labelling approach*, se nutre de los aportes del interaccionismo, la etnometodología y la sociología del conflicto. Sus postulados se resumen en la afirmación de que la criminalidad no es una cualidad de determinada conducta, sino el resultado de un proceso de atribución de tal cualidad, de un proceso de estigmatización. La criminalidad es una etiqueta que se aplica por el legislador, la policía, los fiscales, los tribunales, es decir, la aposición del rótulo procede de las instancias formales o informales de control social.¹⁶⁷

De tal forma, las teorías de la reacción social o *labelling approach* parten de considerar que es imposible comprender la criminalidad si no se estudia la acción del sistema penal que la define y que reacciona contra ella, comenzando por las normas abstractas hasta llegar a la acción de las instancias oficiales. El estatus social del delincuente presupone necesariamente, por ello, el efecto de la actividad de las instancias oficiales del control social de la delincuencia, de manera tal que no llega a formar parte de ese estatus quien, habiendo tenido el mismo comportamiento punible, no ha sido alcanzado aún por la acción de aquellas instancias. Ese último, por tanto, no es considerado por la sociedad como "delincuente" ni le trata como tal. En este sentido, el *labelling approach* se ha ocupado, hasta ahora, sobre todo, de las reacciones de las instancias oficiales de control social, consideradas en su función constitutiva respecto de la criminalidad.

¹⁶⁷ PÉREZ PINZÓN. Álvaro Orlando. P. 93.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Desde este punto de vista se estudia el efecto estigmatizante de la acción de la policía, de los órganos de acusación pública y de los jueces.¹⁶⁸

Históricamente, Howard Becker es considerado el padre del enfoque de la definición del *labelling approach*. Para él, las reglas son normas de comportamiento que son elaboradas por los grupos sociales. Si una persona viola estas reglas grupales, entonces es considerada como desviada desde el punto de vista del grupo. Sin embargo, esta relación también puede invertirse: “Desde el punto de vista del individuo que es etiquetado como desviado, pueden ser *outsiders* aquellas personas que elaboran las reglas, de cuya violación fue encontrado culpable”. El enfoque *labelling* pretende considerar esta ambigüedad del concepto de la desviación, desde el punto de vista del que “impone la etiqueta” y desde el del “etiquetado”. Para ello Becker no diferencia entre distintos tipos de normas, sino que se ocupa “fundamentalmente de las reglas, que podemos calificar como reglas grupales actualmente vigentes; por lo tanto, de las reglas que permanecen vivas a base de intentos de imposición”.¹⁶⁹

Una de las tesis centrales del *labelling approach* es además que, para la clasificación de una acción humana y un actor como desviado o conformista no sólo interesa el esquema de calificación, es decir, la norma, sino también el proceso de calificación, el proceso de interacción en cuyo transcurso los hombres le atribuyen a otros la condición desviada. Precisamente este proceso de atribución, las variables que lo determinan y sus consecuencias constituyen el objeto de estudio de enfoque del *labelling*. Parte de que la reacción social a la violación de la norma y a la infracción de la regla no es en modo alguno homogénea ni tiene que serlo: “Sólo porque alguien ha infringido una regla, esto no significa todavía que otros van a reaccionar como si esto hubiera ocurrido”. Es algo constitutivo de la calidad de la desviación la aplicación de las normas por

¹⁶⁸ BARATTA, Alessandro p. 84.

¹⁶⁹ LAMNEK, Siegfried. Op. cit. p. 57.

parte de la sociedad. Si no tiene lugar la aplicación de las normas, entonces para el labelling approach no existe la calidad de desviación. Pero por otra parte puede iniciarse un proceso de labelling que, gradual y cualitativamente, incluya reacciones absolutamente distintas ante las acciones consideradas como desviadas.¹⁷⁰

Conforme ha evolucionado, los principios fundamentales de esta teoría, en la actualidad, afirman que: a) Quienes por la organización jerárquica de la estructura social tienen poder imponen las normas que son de su interés. El primer paso, pues, consiste en reglar el acto que se estima desviado (poder de definición). Las normas no son elaboradas por todos, o por la mayoría, sino por unos pocos, los detentadores del poder político- económico, para ser aplicadas no a todos o a las mayorías, sino también, a unos pocos, los carentes de poder, es decir, los pobres o los marginados. b) La sola fijación de normas no es suficiente aún para delimitar la conducta desviada. Se requiere de su aplicación para que el comportamiento se convierta en conformista o divergente (poder de aplicación, asignación, rotulación o encasillamiento). c) Aquellos dos procesos (definición o creación y aplicación o asignación), se practican de forma selectiva, puesto que tanto la creación de normas como su asignación están macrosociológicamente determinadas por los desniveles socioculturales en el poder. d) Los dos poderes o procesos rechazan al divergente y desarrollan en éste autodefiniciones de desviado que lo conducen a una identidad, a la percepción y aceptación de tal carácter, al punto que la divergencia sentida hace parte de su personalidad.¹⁷¹

En este mismo ámbito y con posterioridad, aunque estrechamente vinculadas, surgen posicionamientos teóricos que consideran que los componentes culturales de las acciones humanas y sociales se relacionan con las normas de valores, los conceptos, los fines y los sistemas de interpretación y sentido de semejantes

¹⁷⁰ SHOEMAKER, Donald. J. Op. cit. p. 197.

¹⁷¹ PÉREZ PINZÓN. Álvaro Orlando. Op. cit. p. 95.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

acciones, todo lo cual es anterior al individuo, A partir de aquí debe tenerse presente e investigar el campo que abre el denominado "conflicto cultural". Es dentro de este ámbito que se ubican las denominadas teorías del conflicto social, cuya más relevante aportación es el haber controvertido la concepción tradicional de que la ley penal debe ser un instrumento de protección de la sociedad mediante la afirmación de que aquélla es más bien el resultado de los intereses y los deseos de unos pocos que logran imponer su voluntad sobre la mayoría.¹⁷²

El modelo de las teorías del conflicto percibe la sociedad como algo en permanente cambio; ve cómo este cambio se da por los conflictos que se desarrollan en su interior. Respecto de la ley y de la sociedad, este modelo destaca la naturaleza coercitiva y represiva del sistema legal; la ley es así vista no como instrumento neutral para la solución de los conflictos sino como instrumento a través del cual los grupos dominantes en la sociedad consiguen imponer sus propios intereses sobre los de los demás. La ley representa sólo los intereses de quienes tienen el poder de producirla, sin ninguna consideración para quien no tiene este poder y para los intereses generales. El interés mayor de quienes tienen el poder es el de mantenerlo y acrecentarlo también a través de la ley; la ley no sirve así sólo a los intereses de quien manda, sino que sirve también al interés superior de conservar el poder para quien lo posee. Y el poder se conserva y se defienden los intereses de quienes lo poseen definiendo como criminales o desviados aquellos comportamientos que entran en conflicto con estos intereses.¹⁷³

Las teorías conflictuales de la criminalidad niegan el principio del interés social y del delito natural, los cuales, afirman que el núcleo central de los delitos contenidos en los Códigos Penales de las naciones civilizadas representa la ofensa de intereses fundamentales, de condiciones esenciales para la existencia de toda sociedad. Los intereses protegidos por medio del derecho penal son

¹⁷² , Roberto. BUSTOS RAMÍREZ, Juan y MIRALLES, Teresa. Op. cit. p. 135

¹⁷³ PAVARANI, Máximo. Op. cit. p. 138.

intereses comunes a todos los ciudadanos, constituyendo así lo que se denominarían “delitos naturales”, que serían aquellos de los que toda civilizada se defiende, porque expresan un notable egoísmo y atentan contra valores e intereses que son percibidos como universales en la conciencia de los ciudadanos considerados “normales”, opuestos a los denominados delitos “artificiales”, que representan únicamente la violación de determinados órdenes políticos y económicos y son castigados en función de su consolidación.

Por el contrario, en sus postulados, las teorías conflictuales afirman que: 1) los intereses que están en la base de la formación y de la aplicación del derecho penal son los intereses de aquellos grupos que tienen el poder de influir sobre los procesos de criminalización. Los intereses protegidos a través del derecho penal no son, por tanto, intereses comunes a todos los ciudadanos; b) la criminalidad en su conjunto es una realidad social creada a través del proceso de criminalización. La criminalidad y todo el derecho penal tienen siempre, en consecuencia, naturaleza política. La referencia a la protección de determinados órdenes políticos y económicos, al conflicto entre grupos sociales, no es así ya exclusiva de un pequeño número de delitos “artificiales”.¹⁷⁴

En este contexto, Pavarini afirma que los conceptos-base de la perspectiva conflictiva son: 1) La sociedad está compuesta por diversos grupos sociales. 2) Existen diferentes definiciones de lo justo y de lo injusto, del bien y del mal. Estas diversas definiciones reflejan diversos intereses, y estos intereses están a su vez en continuo conflicto. 3) Los conflictos entre los grupos sociales ponen cada vez en juego el poder político. El conflicto representa siempre un equilibrio de poder político entre quien lucha para mantenerlo y quien lucha para conquistarlo. 4) El interés principal de quien tiene el poder de producir la ley es el de mantener ese

¹⁷⁴ BARATTA, Alessandro. Op. cit. p. 123.

poder. La ley sirve para la conservación del poder político en manos de quien lo posee, excluyendo a los otros de las posibilidades de conquistarlo.¹⁷⁵

Es sobre el trabajo de Georg D. Vold sobre el que se ha manifestado que versa la primera expresión madura de una verdadera y propia teoría de la criminalidad, dentro de la alternativa sociológica del conflicto. Para dicho autor, una vez definido el comportamiento criminal como comportamiento normal, aprendido en el proceso de un determinado ambiente o grupo, el problema se desplaza entonces al poder de definición, con base en el cual aquel comportamiento es definido como criminal; si el comportamiento criminal, en toda su amplitud, es el comportamiento normal de individuos que responden normalmente a situaciones definidas como indeseables, ilegales y, por ello, criminales, entonces el problema fundamental es el de la organización social y política de los valores establecidos o de las definiciones de lo que puede o no ser definido como criminal. El crimen, en este sentido, es un comportamiento político, y el criminal llega a ser en realidad un miembro de un grupo minoritario, sin la base pública suficiente para dominar y controlar el poder policial del Estado.¹⁷⁶

De esta forma, se llega necesariamente a la conclusión de que la teoría conflictiva parte del supuesto de que el sistema jurídico penal es siempre expresión de los intereses de quien detenta el poder y que los intereses de estos grupos existen en el sentido de influir en los procesos de criminalización, reprimiendo penalmente a quienes en diversas formas atentan contra los intereses de quien tiene poder o impugnan las condiciones que permiten que el poder se conserve en las manos de quien lo posee.

En este entendido, los elementos peculiares del fenómeno criminal, enfocado desde la teoría conflictiva, son, por tanto: a) la antelación lógica del proceso de

¹⁷⁵ PAVARANI, Massimo. Op. cit. p. 138

¹⁷⁶ SHOEMAKER; George. Op. cit. p. 214.

criminalización respecto del comportamiento criminal; b) la dependencia funcional del proceso de criminalización (y en consecuencia del comportamiento criminal) de las dinámicas conflictivas presentes en la sociedad; c) la naturaleza política de todo el fenómeno criminal. Si criminal es el comportamiento criminalizado y si la criminalización por otra parte no es más que un aspecto de quien tiene el poder de hacer ilegales los comportamientos contrarios al interés propio, entonces la cuestión criminal es una cuestión eminentemente política; no siendo visto, por tanto, más que como un aspecto del conflicto que se resuelve a través de la instrumentalización del derecho, y por tanto del estado, por parte de quien es políticamente más fuerte.¹⁷⁷

A partir de esta teoría, Austin Turk afirmó que la criminalidad es un estatus social atribuido a alguien por quien tiene un poder de definición. La atribución de este status mediante el ejercicio de un poder de definición en el ámbito de un conflicto entre grupos es, como hechos hecho notar, el acento característico del enfoque de la reacción social desde la perspectiva de la sociología del conflicto. Para Turk, por lo tanto, el problema de la delincuencia comprendida de este modo se transforma en el de la ilegitimación. Con tal término, Turk designa precisamente la asignación a un individuo del estatus de violador de normas.¹⁷⁸

¹⁷⁷ PAVARANI, Massimo. Op. cit. p. 140.

¹⁷⁸ BARATTA, Alessandro. Op. cit. p. 135.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Capítulo III

El Fenómeno Criminal en la Ciudad de México.

Adondequiera que vayas, te obligarán a hacer el mal. Esa es la condición básica de la vida, soportar que violen tu identidad. En algún momento, toda criatura viviente debe hacerlo. Es la sobra última, el defecto de la creación, la maldición que se alimenta de toda vida, en todas las regiones del universo.

Philip K. Dick, ¿Sueñan los androides con ovejas eléctricas?

El crecimiento urbano en el Distrito Federal y su relación directa con el fenómeno criminal.

Los patrones de desarrollo urbano de la Ciudad de México tienen fundamentalmente su origen en los conflictos y las alianzas establecidas entre actores estatales y de clase a través de la historia, los cuales han generado determinados esfuerzos para administrar los servicios, el uso de la tierra y el crecimiento de la ciudad capital, así como para controlar la política local. Tales conflictos y alianzas y se tomaron particularmente problemáticos e importantes debido a una característica que diferencia la experiencia de la Ciudad de México de la de cualquier otro lugar en el país: el hecho de que la ciudad de México es también la capital política y económica de la nación. El Distrito Federal no sólo alberga a las llamadas “poblaciones locales” o residentes preocupados por la producción y el consumo en su vida cotidiana. También alberga a instituciones y actores políticos nacionales; en ella reside la mayor parte de la inversión

extranjera y nacional del país, la mayor concentración de la clase trabajadora y las tres estructuras corporativas de participación política nacional.¹⁷⁹

Todo lo anteriormente mencionado cobra especial relevancia en la forma de Gobierno que se mantuvo vigente en la Ciudad de México hasta antes de 1997, periodo en el cual los conflictos políticos por la administración y el desarrollo urbano de la Ciudad de México involucraron a actores e instituciones estatales y de clase, tanto de nivel nacional como de nivel local. Precisamente porque la Ciudad de México era el centro político y económico de la nación, se negó a la ciudadanía de la capital sus propias estructuras independientes de participación democrática, situación que tenía como fin, principalmente, el que los habitantes, en la búsqueda de la satisfacción de sus intereses locales y regionales, interfirieran con las metas de la administración urbana y los planes nacionales de desarrollo. Esto significó que hasta 3 años antes de que concluyera el siglo pasado, los habitantes de la Ciudad de México se hayan visto obligados a utilizar estructuras políticas nacionales para expresar sus preocupaciones locales, situación que sin lugar a dudas, tuvo fuerte repercusión en el desorden que muestra el crecimiento urbano de la Ciudad, mismo que se acelera principalmente a partir de finales de la década de los cuarenta.¹⁸⁰

En este sentido, la explicación más usual que se ha ofrecido para justificar esta situación ha sido el afirmar que la misma se constituyó con el propósito de evitar los conflictos que llegaron a producirse por la coexistencia en una misma circunscripción territorial de los poderes federales y de los poderes locales. Tal situación obedeció a objetivos eminentemente políticos, pero independientemente de las incongruencias que presentó la composición del Distrito Federal y de la que algunas reminiscencias permanecen vigentes, la realidad fue que la Ciudad de México se desarrollo y expandió dentro de un esquema de planeación centralizada.

¹⁷⁹ DAVIS, Diane E. *El Levantón Urbano, la Ciudad de México en el Siglo XX*, editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1999, p. 19.

¹⁸⁰ DAVIS, Diane E. Op. cit. p. 21.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Debemos señalar que para efectos de este trabajo, mediante el uso de las denominaciones Ciudad de México o Distrito Federal, nos referiremos únicamente a la entidad integrada por dieciséis las 16 delegaciones políticas. Por otra parte, mediante el uso de la expresión Zona Metropolitana del Valle de México, se hace referencia a la composición territorial formada por las delegaciones del Distrito Federal, los municipios conurbados del Estado de México y de Hidalgo, es lo que se define como metrópoli. En un nivel mayor de agregación, se ha definido a la megalópolis, como un área que comprende a los municipios que integran las zonas metropolitanas de las capitales de los estados limítrofes al Valle de México, más la totalidad de los municipios que mantienen una relación funcional estrecha con la ciudad de México, principalmente 27 municipios del Estado de México.¹⁸¹

Fue una reforma iniciada por Álvaro Obregón y promulgada por Plutarco Elías Calles, posteriormente adicionada por Emilio Portes Gil, la que puso en vigor la llamada Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el lunes 31 de diciembre de 1928. El artículo 139 de este ordenamiento decretaba que desde la fecha en que entraba en vigor, cesarían los efectos de la personalidad jurídica del Gobierno del Distrito Federal y de los ayuntamientos, los cuales fueron adquiridos simultáneamente por el departamento administrativo del mismo nombre. La ley denominó a la dependencia como Departamento del Distrito Federal y el artículo 23 determinó que sus funciones se encomendaran a un Jefe de Departamento, así como a los delegados y subdelegados. En el cuerpo de la norma se contemplaba que el territorio del Distrito Federal quedaría delimitado con base en los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, dividido en un Departamento Central, conformado por las anteriores municipalidades de México, Tacaba, Tacubaya, y Mixcoac y en 13 delegaciones, adicionalmente, que fueron Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco,

¹⁸¹ ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía. *Distrito Federal*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México, 1998, p.25.

Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, la Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.¹⁸²

Posteriormente, sería en el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión de 1941, el 31 de diciembre, que se promulgó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual constaba de 94 artículos y 4 transitorios e intentaba perfeccionar a su antecesora de 1928. En el aspecto territorial se convalidaron nuevamente los decretos de 1898, aunque esta vez se dividió al Distrito Federal en la Ciudad de México, comprendiendo dentro de ella lo que hoy corresponde a las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza; y 12 Delegaciones, que eran Villa Gustavo A. Madero (antes Guadalupe Hidalgo), Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón (antes San Ángel), La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.¹⁸³

La siguiente Ley Orgánica del Distrito Federal sería la publicada el martes 29 de diciembre de 2003, la cual, en el rubro de interés con respecto a este capítulo, que es el de la conformación territorial de la entidad, reiteró los límites establecidos por los decretos porfirianos de 1898, pero esta vez subdividió en 16 delegaciones. Desapareció la concepción territorial de la "Ciudad de México", como área gobernada directamente por el Jefe de Departamento y en su lugar se constituyeron 4 demarcaciones adicionales, que fueron Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, siendo esta la división territorial que se mantiene en vigor actualmente.

En consideración a la composición política del Distrito Federal, pero a la integración de la entidad dentro del conjunto que se ha definido como la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, las expresiones oficiales han circunscrito

¹⁸² CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*, editorial Porrúa, 1ª edición, México, 2001, p. 191.

¹⁸³ CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. *Op. cit.* p. 201.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

con mayor precisión las denominaciones con que se identifican estos diversos ámbitos territoriales.

1. Distrito Federal: formado por las 16 delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

a. Ciudad central equivalente a Zona Centro, formada por las delegaciones: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

b. Primer contorno formado por la delegaciones: Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Cuajimalpa de Morelos.

c. Segundo contorno formado por la delegaciones: Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan y Magdalena Contreras.

d. Tercer contorno formado por la delegación Milpa Alta.

2. Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) formada por las 16 delegaciones del DF y por los siguientes 34 municipios del Estado de México: Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chiutla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlan Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Papalotla, La Paz, Tecámac, Teoloyucán, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepotzotlán, Texcoco, Tezoyuca, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad y Zumpango.

3. Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) formada por las 16 delegaciones del DF, los 34 municipios de la ZMCM y los siguientes municipios: Amecameca, Apaxco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Cocotitlán, Coyotepec, Ecatingo, Huehuetoca, Hueypoztlá, Isidro Fabela, Jilotzingo, Juchitepec, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco, Villa del Carbón y Tizayuca del Estado de Hidalgo.

4. Corona de ciudades formada por las áreas metropolitanas de Tlaxcala, Puebla, Cuautla, Cuernavaca, Toluca y Pachuca.

5. Megalópolis integrada por la ZMVM y la corona de ciudades.¹⁸⁴

Dentro del territorio del Distrito Federal, desde la década de 1930, el crecimiento de la población en esta Zona superó con mucho el del resto del país, pero fue en la década de 1950, en la cual se alcanzaron las tasas más altas de crecimiento de su historia, y para los años setenta la zona metropolitana rebasó el Distrito Federal y empezó a extenderse hacia los municipios vecinos del Estado de México. Sin embargo, para los años 90s, la dinámica poblacional en México, observó una notoria reducción de sus altas tasas de crecimiento al pasar del 6% en 1970 al 4% en 1990. Es el Distrito Federal el espacio territorial que muestra una tendencia mayor a la expulsión de habitantes, sobre todo de las delegaciones consideradas centrales (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo). Sin embargo esta población se moviliza hacia los municipios metropolitanos del Estado de México que obviamente presentan índices poblacionales crecientes, observando en un lapso de 25 años (1970-1995) un incremento del 350% al pasar de 2.4 a 8,6 millones de habitantes en 57 municipios que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Programas de Población del Distrito Federal, 2001 – 2006, p. 7.

¹⁸⁵ SÁNCHEZ ALMANZA, Adolfo y otros. *La Ciudad de México en el desarrollo económico nacional*. X Seminario de Economía Urbana y Regional, 2000, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2000. p. 16.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Diversos son los factores que se mencionan como causantes de esta situación, aunque se refieren a las secuelas de los sismos de 1985, que son considerados como un parteaguas significativo que contribuyó, valga la expresión, a modificar la tendencia poblacional en la Ciudad de México; otra se atribuye a la reducción del ritmo de la inversión en actividades productivas de carácter industrial, recuérdese como ejemplo la salida de la refinería "18 de marzo", así como diversas industrias cementeras, papeleras, entre otros, por razones ambientales.

En este contexto, conforme a los datos que presentó el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) para 1995 la población nacional era de más de 91 millones de habitantes, de los cuales el 9.3 y 12.8% se ubicaban en el Distrito Federal y Estado de México respectivamente, asimismo en ese año la población de la ZMVM representó más del 22% del total. Actualmente se maneja la cifra de 100 millones de habitantes a nivel nacional, dato que se confirmará hasta contar con los resultados definitivos del Censo 2000 del INEGI.¹⁸⁶

La dinámica del crecimiento de la población del DF y su zona metropolitana se puede explicar en cuatro grandes periodos en el siglo pasado: primera etapa 1900-1930, formación y crecimiento de la ciudad central; segunda etapa 1930-1950, bases para el crecimiento metropolitano; tercera etapa 1950-1970, proceso metropolitano, y cuarta etapa 1970-2000, transición demográfica.

La primera etapa se caracteriza por incrementos de la población residente en el núcleo central. La población pequeña de 344.7 mil habitantes en 1900, crece un poco más de un millón en 1930. En términos generales, la característica de esta etapa es que el área urbana casi se circunscribe a los límites del área central, hasta que en 1930 la ciudad inicia su expansión hacia fuera del núcleo central. Es

¹⁸⁶ SÁNCHEZ ALMANZA, Adolfo y otros. Op. cit. p. 17.

este año de 1930 el que marca el inicio del segundo periodo de crecimiento demográfico y de expansión física del área urbana, la ciudad ocupa territorio de las delegaciones Coyoacán y Azcapotzalco, lo cual representa un proceso de desconcentración de comercios y servicios del centro a la periferia intermedia de la ciudad. Es igualmente a partir de 1930 que el ritmo de crecimiento de la población capitalina aumentó, duplicándose el número de habitantes de este año hacia 1953, periodo en que la población pasó de 1 millón 230 mil habitantes a 3 millones 480 mil; en este mismo periodo, en tanto, la extensión urbana casi se triplicó, ampliándose de 86 087 500 metros cuadrados a 240 587 500 metros cuadrados.¹⁸⁷

En la segunda etapa, la ciudad central pierde importancia con respecto al total de la población del Distrito Federal, al declinar su participación del 83.7 al 69.4 por ciento de 1930 a 1950. En las delegaciones circundantes se manifiesta la expansión territorial con tasas de crecimiento más altas que el núcleo central. Mientras este último crecía a una tasa de 3.4 por ciento al año, entre 1930-1940, las siete delegaciones que rodeaban a la ciudad registraban una tasa de crecimiento de 5.4 por ciento anual. Esta diferencia es más marcada en los años cuarenta con tasas de crecimiento de 4.3 por ciento y 10.3 por ciento respectivamente. Es importante señalar que en este periodo se promulga la primera Ley General de Población de México, en 1936, la cual establece que la población debe de aumentar con base a su crecimiento natural, es decir, realizar esfuerzos para disminuir la alta incidencia de la mortalidad y promover un mayor número de nacimientos. La evolución demográfica, tanto del país como de la ciudad de México, a partir de estos años sigue un curso ascendente, creando una etapa de expansión poblacional, que dura hasta 1970.

En la tercera etapa se acelera el proceso de concentración y crecimiento del área urbana que crearía la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), la expansión del área urbana rebasa los límites del DF. Hacia el norte se ocupan los

¹⁸⁷ ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía. Op. cit. p. 43.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

municipios del Estado de México, en 1950 Tlalnepantla; en 1960, Naucalpan, Chimalhuacan y Ecatepec, producto de la expansión industrial y económica del país y por la construcción de importantes obras de infraestructura. El proceso de conurbación avanza, entre 1960-1970, siete nuevos municipios son incorporados a la ciudad: Nezahualcóyotl, La Paz, Atizapán de Zaragoza, Tultitlán, Coacalco, Cuautitlán y Huixquilucan. Estos municipios registran altas tasas de crecimiento anual (14.3 por ciento) lo que refuerza la importante participación del Estado de México en el proceso metropolitano, en 1970 su población representó el 20.5 por ciento del total de la población de la ZMCM. Además en este periodo se registran los mayores volúmenes de migración interna hacia la ciudad de México por la localización de una gran parte de nuevas industrias en la periferia norte.¹⁸⁸

En la cuarta etapa se presenta un progresivo descenso de las tasas de crecimiento en el Distrito Federal, aunque en el nivel metropolitano continúa la integración de más municipios a la zona metropolitana, en el periodo de 1970 a 1980 el área urbana continua comprende las 16 delegaciones más los 17 municipios conurbados del Estado de México y sitúa en proceso de conurbación a otros 19 municipios. En las dos últimas décadas del siglo se transforma el sistema de organización territorial, la ciudad real tiende hacia un tipo más avanzado de interrelación urbana, cuyo resultado será la formación de la megalópolis del centro del país. En este proceso existe un hecho importante: más de la mitad de la ciudad la comprenden los municipios conurbados. En este período, la organización territorial se caracteriza por la suburbanización de importantes áreas y la integración de núcleos urbanos aislados, surgidos principalmente a raíz de la ausencia de alternativas adecuadas de infraestructura urbana y económica que permitan un efectivo y exitoso crecimiento lejos de las metrópolis tradicionales, lo

¹⁸⁸ Programas de Población del Distrito Federal, 2001 – 2006, p. 9.

que finalmente obliga a que la desconcentración se verifique en la periferia cercana a la ciudad principal.¹⁸⁹

Este fenómeno es común en América Latina. La formación de una población marginal y submarginal en torno a las grandes ciudades, que muchas veces vive al borde de los niveles de subsistencia, fue el precio más claro que debieron pagar los pueblos latinoamericanos por reconciliar sus altos índices de crecimiento poblacional con los bajos niveles de productividad de sus estructuras económicas. Las barriadas, las ciudades perdidas, favelas y demás, que se han extendido y multiplicado en los límites del horizonte urbano, deben considerarse como indicadores de un fenómeno general, que implicaba que una enorme proporción de la población vive en condiciones de marginación económica, política y social.¹⁹⁰

La afirmación anterior identifica tres problemas. El primero es que la gente supuestamente desempeña el tipo de actividad económica equivocado: demasiados trabajan en servicios y muy pocos en manufacturas o actividades de servicios modernas, desequilibrio que llegó a conocerse como el fenómeno de la terciarización. El segundo problema, como resultado de estos trabajos inferiores, es que la gente no participa "adecuadamente" en el funcionamiento de la ciudad, está marginada de las formas habitualmente consideradas "normales" de conducta y de las actividades urbanas, en lo que se ha llamado como el síndrome de la marginalización. El último problema es que las ciudades "están creciendo con demasiada rapidez, lo cual implica que debe hacerse algo para reducir el flujo de migrantes. Ésta es la hipótesis de la sobreurbanización".¹⁹¹

En la Ciudad de México, una de las tendencias que se ha afirmado con más fuerza en las décadas postreras del siglo XX, ha sido la creciente terciarización de la economía. La desconcentración, primero local y luego regional y nacional, de

¹⁸⁹ ARIZA, Marina. *La urbanización en México en el último cuarto del siglo XX*, Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México, 2003, p.6.

¹⁹⁰ GILBERT, Alan. *La Ciudad Latinoamericana*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997, p. 80.

¹⁹¹ GILBERT, Alan. *Op. cit.* p. 80.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

importantes actividades económicas radicadas anteriormente en el Distrito Federal, además de provocar el abandono y deterioro de muchos inmuebles, ha generado una pérdida significativa de las fuentes de empleo, que no ha sido siempre reemplazadas por nuevas actividades productivas. En todo caso, se ha generado una amplia terciarización de las actividades económicas donde coexisten los sectores más modernos con el predominio de actividades de sobrevivencia e "informales".

En efecto, el porcentaje de fuerza de trabajo alojada en el sector servicios no ha dejado de crecer entre 1980 y 2000 absorbiendo en este último año alrededor del 52% de la población ocupada. Alcanzado este nivel, México entra el concierto de las llamadas economías terciarias, aquéllas en las que al menos la mitad de la fuerza de trabajo encuentra inserción en dicho sector de la actividad económica. En contraste con lo que fue la pauta de crecimiento del terciario durante los años de auge del modelo por sustitución de importaciones, en el prolongado período de crisis y reestructuración económica abierto entre 1983 y 1995, no son los subsectores modernos y más dinámicos de los servicios, como podrían ser los sociales y al productor, los que lideran el crecimiento, sino los más heterogéneos y los que peores condiciones laborales ofrecen a la fuerza de trabajo, es decir, los personales y el comercio. Entre 1991 y 1995, por ejemplo, el comercio fue el subsector más dinámico dentro del terciario. En ese último año, y por primera vez en la historia reciente del país, la fuerza de trabajo en el comercio al por menor era igual a toda la mano de obra ocupada en la industria. Esto último tiene una estrecha relación con una afirmación que algunos autores han sostenido, en el sentido de que el sector informal desempeña un papel vital en la acumulación de capital al reducir el costo de mano de obra en las fábricas modernas. En principio lo hace al actuar como "ejército de reserva". La masa empleada en el sector informal constituye una mano de obra potencial cuya presencia mantiene bajos los salarios de las fábricas. Si los trabajadores exigen aumentos de sueldo, siempre podrían ser reemplazados por la reserva que espera afuera.

Como sucede en otros contextos sociales, la progresiva ampliación del terciario ha ido de la mano de la creciente feminización de la fuerza de trabajo. La presencia relativa de mujeres no ha dejado de aumentar desde la década de los 70. En el año 2000 el índice de feminización era de 51.85 mujeres por cada cien hombres, una magnitud realmente importante si se considera que el porcentaje de mujeres en el conjunto de la fuerza de trabajo oscilaba alrededor del 35%. Ello resulta coherente con el incremento de las tasas de participación económica femenina las que, como es sabido, se han más que duplicado en el período 1970-2000. La ampliación del terciario favorece la inserción de las mujeres en la actividad económica extradoméstica, no sólo porque muchas de sus actividades les permiten compatibilizar mejor las funciones productivas y reproductivas tradicionalmente asignadas a ellas, sino porque el carácter sexualmente segregado del mercado de trabajo imprime a este sector un tinte particularmente femenino; las ocupaciones que en él predominan son aquéllas concebidas como propias de su sexo.¹⁹²

Como producto de este fenómeno, en la Ciudad de México, numerosas regiones se han convertido en el espacio de sobrevivencia para miles de familias que encuentran fuentes de ingresos en actividades diversas: comercio en la vía pública, pero también, mendicidad disfrazada en "servicios" a la población usuaria -"lavacoques", "franeleros", "limpia parabrisas"-, prostitución y algunas prácticas vinculadas directa o indirectamente a la delincuencia organizada. Entre ellas, un fenómeno que ha tendido a agravarse es el del comercio en vía pública, que genera constantes conflictos por el uso y control de la calle, muchos de ellos con violencia. Esta actividad entorpece la circulación peatonal y vehicular; opera en condiciones de insalubridad, produce suciedad y genera puntos de alto riesgo por el frecuente manejo de cilindros de gas para la preparación de alimentos y por las improvisadas conexiones a fuentes de energía eléctrica; contamina visual y auditivamente las calles, y con frecuencia bloquea los accesos de circulación de

¹⁹² ARIZA, Marina. Op. cit. p. 10.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

gran importancia, como en escuelas y paraderos de transporte masivo, además de dificultar o imposibilitar la circulación de la población con discapacidades físicas.

Por lo que hace a la población inmersa en estas actividades, debe señalarse que por su pobreza, la gran mayoría de ellos están limitados a ocupar viviendas insalubres, a vivir en el hacinamiento y sin los servicios adecuados, situación que en la Ciudad de México puede apreciarse claramente en delegaciones de la periferia, como es el caso de Iztapalapa o Tláhuac. Sus hijos no concurren en muchas ocasiones o lo hacen en forma irregular a la escuela, pasan gran parte del tiempo en las calles y poco a poco son absorbidos por lo que Oscar Lewis definiera como la “cultura de la pobreza”. El resultado inevitable de lo anterior es la marginación social.¹⁹³

Este fenómeno debe ser visto en forma conjunta con el que ha tenido lugar en las últimas décadas en el Distrito Federal y en virtud del cual se han perdido algunas de las características más importantes de la estructura urbana; el proceso de despoblamiento y de descapitalización han contribuido en gran medida a la creación de vacíos que han sido ocupados por actividades informales; las calles han devenido en un medio de comunicación masivo que han propiciado la banalización de las estructuras materiales en diversas regiones, principalmente en las demarcaciones que comprenden lo que se llegó a llamar la Ciudad de México, especialmente en lo que se refiere a la delegación Cuauhtémoc, en las que el deterioro de la unidad y calidad urbana de algunas de las colonias que la componen, y el abandono de los espacios públicos, han favorecido las conductas antisociales y la violencia urbana. Al respecto, un importante factor del deterioro se atribuye a la presencia prácticamente permanente en muchas calles del centro, del comercio en vía pública, la falta de seguridad, la insuficiente iluminación en calles y plazas y al deficiente servicio de limpia. Este fenómeno igualmente ha

¹⁹³ GILBERT, Alan. Op. cit. p. 82.

favorecido el surgimiento de los llamados "santuarios de impunidad" criminal e ilegalidad, como las colonias Tepito, Doctores, Buenos Aires o Guerrero, áreas de la ciudad en donde es posible cometer delitos con mucha mayor impunidad que en el resto de la urbe y en donde se guarecen numerosos delincuentes.

Es esta agudización de la marginalidad la principal razón de que la tendencia del crimen violento en el Distrito Federal muestre un aumento significativo en los últimos 20 años, destacando los años de 1992 y 1994, que es en los que estalla la crisis económica más grave que haya tenido lugar en el país en al menos cincuenta años. El nexo entre la marginalidad y el crecimiento de los índices delictivos se deduce fácilmente al observar que ha sido el delito de robo el que mayormente se ha cometido en este período de tiempo, sin embargo en todos los delitos hay un crecimiento paralelo a la población, sobre todo al final de la década de los ochenta. En tal lapso, abarcado por los últimos 20 años, aparecieron igualmente, nuevos delitos violentos y altamente perturbadores como los secuestro exprés, los asaltos en el transporte público de pasajeros, los asaltos en establecimientos comerciales e industriales que derivan en eventos de privación ilegal de la libertad, asaltos contra casas-habitación, robos con violencia de vehículo y asaltos a transporte de carga, el cual incluso no existía en los registros policiales hasta inicios de los ochentas. Hasta la aparición de los grupos armados clandestinos, el secuestro con fines de extorsión y el asalto bancario eran prácticamente inexistentes en México.

Durante este periodo, la comisión de delitos en el Distrito Federal, si bien ha sido uniforme, ha perneado con mayor fuerza en algunas delegaciones con alta incidencia delictiva, que son principalmente las que se concentran en el centro de la ciudad, que es la zona de mayor antigüedad y de mayor actividad económica, siendo en este caso de particular importancia el caso de la delegación Cuauhtémoc, demarcación en la que, además de estas características, se tienen cuantificados una proporción creciente de los grupos sociales más vulnerables - indígenas, niños en situación de calle, indigentes, adultos mayores,

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

discapacitados, personas con adicciones, trabajadoras del sexo, madres solteras adolescentes- los cuales se concentran mayormente en zonas aledañas al centro de la ciudad y constituye la población que frecuentemente ocupa los edificios más insalubres y de alto riesgo estructural en la zona o definitivamente han sido orillados a vivir en la calle. Sin embargo, tomando como referencia el número de delitos y su variedad, es en las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero, las más pobladas de la Ciudad de México, las que ostentan el mayor índice de comisión de delitos en el Distrito Federal, lo que obedece, no sólo a su número de habitantes, sino a la considerable cantidad de zonas marginales que se contienen en estas delegaciones.¹⁹⁴

Las delegaciones con índice delictivo medio, tienen una actividad comercial y de servicios de casi 60%. La población en estas delegaciones es de nivel socioeconómico medio y medio bajo, mayormente, y en ellas se encuentran comprendidas Azcapotzalco, Coyoacán e Iztacalco y Álvaro Obregón, mientras que las delegaciones con incidencia delictiva baja se caracterizan por tener un crecimiento poblacional lento. La mayoría de estas delegaciones colinda al sur del Distrito Federal y la población que predomina es de nivel socioeconómico medio bajo y bajo, tienen menor actividad industrial y comercial que las otras delegaciones y prevalece la producción agrícola. En el grupo analizado, las delegaciones Tláhuac y Xochimilco y Milpa Alta, esta última que si bien tiene uno de los índices más alto de homicidios no intencionales, lo que sin embargo se explica por la cantidad de accidentes que tienen lugar en la carretera que conduce a Oaxtepec.

Los procesos de urbanización que presentan las características del acontecido en la Ciudad de México, se hacen sentir con agudeza particular entre los jóvenes, siendo esencialmente esta la razón por la que en la Ciudad de México ha cobrado

¹⁹⁴ ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía. Op. cit. p. 61.

mayor fuerza el reclutamiento de menores de edad para la comisión de delitos. Asimismo, la urbanización lleva consigo un mayor anonimato, crea valores sociales distintos, algunos de los cuales incitan a la delincuencia, conduce a una mayor libertad de acción, suscita numerosas tentaciones de infringir la ley y provoca una caída general del encuadramiento social asegurado por la familia o las asociaciones que se forman en comunidades más pequeñas; también acarrea una ruptura en la colectividad existente entre las diversas generaciones, ya que los miembros de la familia no trabajan en el hogar y los jóvenes y los viejos no tienen las mismas ocupaciones ni reciben la misma educación.¹⁹⁵

Todos estos son factores que bajo ninguna circunstancia deben de pasar desapercibidos al analizar el fenómeno criminal en una Ciudad de las características del Distrito Federal.

Una caracterización del fenómeno: delitos de cuello blanco, delincuencia organizada y delitos marginales en el Distrito Federal.

Desde el inicio de su gestión, la política criminal del Gobierno del Distrito Federal se ha sustentado en la afirmación de que tres tipos fundamentales de delincuencia son las que han desgastado mayormente el tejido social en la Ciudad de México, la de cuello blanco, la organizada y la no organizada, afirmándose de esta última que resulta la que más preocupante porque surge de la marginación, la pobreza, el desempleo y la desintegración familiar.

Delincuencia de Cuello Blanco.

En una de las clasificaciones distinguidas el campo de la doctrina criminológica, se encuentra aquella que reconoce la existencia de delitos a los que se denomina "Convencionales", es decir, aquellos que son percibidos sin esfuerzo, los comúnmente cometidos, así como los que integran el ámbito de la Criminalidad "No Convencional", es decir, la que es cometida usualmente por una persona o un

¹⁹⁵ RICO, José Ma. Op. cit. p. 217.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

grupo de ellas, normalmente poderosas económica o políticamente, en forma de entes jurídicos estatales o privados, nacionales o transnacionales.

La criminalidad no convencional presenta las características que se enuncian: a) generan mucho más daño que la convencional; b) tienen como víctimas a pluralidad de personas o a otras colectividades; c) parten y tienden a lo político-económico; y d) entrañan un distanciamiento entre el autor o autores y los sujetos pasivos.¹⁹⁶

A partir del estudio de esta categoría es válido hablar de lo que desde el punto de vista criminológico se define como delincuencia económica, es decir, aquellas infracciones graves, perjudiciales para el orden socioeconómico, contrarias a las reglamentaciones económicas cometidas en el devenir del proceso socio-económico comúnmente aceptado y llevadas a cabo con el objetivo de obtener beneficios ilegales. Dentro de la criminalidad socioeconómica, suele incluirse en los diversos ordenamientos penales del mundo, a los atentados a la libertad de comercio e industria; competencia desleal; atentados a la economía nacional como la evasión fiscal, fraudes aduaneros, delitos societarios y fraudes a los acreedores, graves atentados al consumidor, vulneración de determinados derechos de los trabajadores, infracciones en el ámbito de la informática, atentados graves a la calidad de vida, medio ambiente y urbanismos, uso de información privilegiada y abuso de poder político o comercial, tráfico de influencias y el lavado de dinero.¹⁹⁷

Ha sido principalmente en razón a las características sociales de los autores de las conductas descritas anteriormente, que a algunas de ellas se les ha ubicado en la identificada "delincuencia de cuello blanco", de "guante blanco", de "cuello duro" o de los "caballeros poderosos", siendo este el nombre que recíbelas

¹⁹⁶ PÉREZ PINZÓN, Álvaro Orlando. Op. Cit. P. 33.

¹⁹⁷ LEGANÉS GÓMEZ, Op. cit. p. 248.

criminalidad cometida por personas respetables, de alto estatus social, en cumplimiento de sus funciones.

Las formas más conocidas de la criminalidad de "cuello blanco" se refieren a tres ideas dominantes, a menudo mezcladas, aunque muy diferentes en cuanto a su principio: la mentira (falsificación de escrituras, publicidad engañosa, fraude), y su corolario (revelación de secretos), la sustracción (abuso de confianza) y ala especulación ilícita (actos ilícitos en el mercado de valores). Las infracciones de esta naturaleza, que se ha dicho son cometidas exclusivamente por personas de alto nivel socioeconómico y que gozan de buena reputación, están relacionadas con las actividades profesionales de dichas personas y suponen la violación de ciertas reglas legales o no legales. Lo que más caracteriza a sus autores es la tendencia de los mismos a explotar el poder y la influencia que se les ha confiado para satisfacer sus propios intereses.; los medios ingeniosos utilizados en la comisión de los actos, los cuales excluyen casi en forma total cualquier posibilidad de fracaso o de ser descubiertos; finalmente, su actitud frente a los hechos realizados, que se consideran simples faltas y no delitos.¹⁹⁸

Por lo que hace a la delincuencia de "cuello blanco" que con mayor frecuencia tiene lugar en el Distrito Federal, en correspondencia a su regulación en el Código Penal de la entidad, podemos distinguir los siguientes fenómenos.

Uso de Información Privilegiada. A esta subdivisión pertenecen todos aquellos delitos cometidos por personas que debido a su posición, función o cargo, sobre todo de carácter público, conocen información que de utilizarse puede producir situaciones ventajosas en determinados negocios, siendo claro que el uso de esta información puede favorecer el enriquecimiento ilegal de aquellos a quienes les ha sido facilitada, en perjuicio de la propia comunidad.¹⁹⁹

¹⁹⁸ RICO, José María. Op. Cit. p. 163.

¹⁹⁹ LEGANÉS GÓMEZ, Santiago y ORTOLÁ BOTELLA, María Esther. Op. Cit. p. 249

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

En este grupo podemos ubicar a los tipos contenidos en el título Décimo Tercero, relativo a los delitos contra la intimidad personal y la inviolabilidad del secreto, en el que el artículo 213, concerniente a la revelación de secretos, se estipula que al que sin consentimiento de quien tenga derecho a otorgarlo y en perjuicio de alguien, revele un secreto o comunicación reservada, que por cualquier forma haya conocido o se le haya confiado, o lo emplee en provecho propio o ajeno, se le impondrán prisión de seis meses a dos años y de veinticinco a cien días multa. En el cuerpo del mismo artículo se señala que si el agente conoció o recibió el secreto o comunicación reservada con motivo de su empleo, cargo, profesión, arte u oficio, o si el secreto fuere de carácter científico o tecnológico, la prisión se aumentará en una mitad y se le suspenderá de seis meses a tres años en el ejercicio de la profesión, arte u oficio. En caso de que el agente sea servidor público, se le impondrá, además, destitución e inhabilitación de seis meses a tres años.²⁰⁰

Uso de recursos de procedencia ilícita. Se efectúa esta actividad ilícita cuando se introduce dinero obtenido en forma ilegal (mediante el tráfico de estupefacientes, la facturación sin los cargos fiscales, la realización de ventas superiores a las legalmente declaradas a las autoridades fiscales competentes, entre otras) en el circuito monetario y financiero normal. En este delito, con frecuencia, intervienen las propias entidades bancarias.²⁰¹

La mayor parte de estos delitos, en México, pertenecen a la materia Federal, no obstante, el título décimo sexto del Código Penal del Distrito Federal proporciona los tipos de las operaciones con recursos de procedencia ilícita que son perseguidos por las autoridades locales en la entidad, sobre las que el artículo 250 estipula que al que por sí o por interpósita persona adquiere, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera

²⁰⁰ Código Penal para el Distrito Federal, 2004.

²⁰¹ LEGANÉS GÓMEZ, Santiago y ORTOLÁ BOTELLA, María Esther. Op. Cit. p.250

recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza que procedan o representen el producto de una actividad ilícita, con alguno de los siguientes propósitos: ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita, se le impondrán de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa. Las penas previstas conforme a lo dicho anteriormente serán aumentadas en una mitad cuando el delito se cometa por servidores públicos; además, se impondrá a dichos servidores públicos, destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

Los Delitos cometidos por Servidores Públicos. La principal característica de estos delitos es que se producen cuando se usa el poder político a favor propio o de terceros para conseguir ventajas económicas indebidas, a través de situaciones ventajosas en los actos administrativos, o para instar a efectuar operaciones similares.

En este ámbito, el título Décimo Octavo del Código Penal para el Distrito Federal contienen las descripciones legales relativas a los denominados delitos contra el Servicio Público cometidos por Servidores Públicos, a los que el artículo 256 define como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal. Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, según regula el artículo 257, el Juez tomará en cuenta además, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o de confianza, su antigüedad en el empleo, cargo o comisión, nivel jerárquico, antecedentes de servicio, percepciones, situación socioeconómica, grado de instrucción, las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito, así como el monto del beneficio obtenido o del daño causado.²⁰²

²⁰² Código Penal para el Distrito Federal, 2004.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Por otra parte, comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, define el artículo 259, el servidor público que ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o quien lo designe sin satisfacer todos los requisitos legales; el que continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido; el que por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, altere, utilice o inutilice, indebidamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión; el que teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.²⁰³

Dentro de la categoría de los "delitos de cuello blanco" que podemos encontrar en este apartado del Código Penal del Distrito Federal, el artículo 265 prevé que el servidor público que con cualquier pretexto obtenga de un subalterno parte del sueldo de éste, dádivas o cualquier otro provecho, se le impondrán de dos a nueve años de prisión y de cien a ochocientos días multa. Por su parte, 267, que regula el uso indebido de atribuciones y facultades, prevé que comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades, el servidor público que indebidamente el que otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes del patrimonio del Distrito Federal; el que otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico; el que otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los

²⁰³ Código Penal para el Distrito Federal, 2004.

bienes y servicios producidos o prestados por la administración pública del Distrito Federal; o el que otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos. Por su parte, la fracción II de este artículo sanciona al servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal. Agravante de estas conductas es el artículo 268 del Código Penal para el Distrito Federal, que señala cuando las conductas previstas en el artículo anterior produzcan beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, concubina o concubinario, pareja permanente, adoptante o adoptado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte, se le aumentarán las penas en una tercera parte.²⁰⁴

Por su parte, el Capítulo VIII tipifica el denominado "Tráfico de Influencias", siendo el artículo 271 el que estipula que al servidor público que por sí o por interpósita persona, promueva o gestione la tramitación de negocios o resoluciones públicas ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, se le impondrán de dos a seis años de prisión y de cien a quinientos días multa. Si la conducta anterior produce un beneficio económico, la sanción se aumentará en una mitad.

Otras conductas de suma gravedad cometida por los servidores públicas son a) el cohecho, recogido en el Capítulo IX, en cuyo artículo 272 se sanciona al servidor público que por sí o por interpósita persona, solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones; b) el peculado, previsto en el artículo 273 del Capítulo X del Código Penal para el

²⁰⁴ Código Penal para el Distrito Federal, 2004.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Distrito Federal, cuyo texto impone prisión de seis meses a cuatro años y de cincuenta a quinientos días multa, al servidor público que disponga o distraiga de su objeto, dinero, valores, inmuebles o cualquier otra cosa, si los hubiere recibido por razón de su cargo; o al que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo 267 de este Código, con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, de su superior jerárquico o de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona; c) la concusión, prevista en el artículo 274 del Capítulo XI del Código Penal para el Distrito Federal, en que se señala que al servidor público que con tal carácter exija por sí o por interpósita persona a título de impuesto o contribución, recargo, renta rédito, salario o emolumento, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no es debida, o en mayor cantidad de la que señala la ley, se le impondrán de tres meses a dos años de prisión, de treinta a trescientos días multa e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar cargo, empleo o comisión en el servicio público, cuando el valor de lo exigido no exceda de quinientos veces el salario mínimo, o no sea valuable. Si el valor de lo exigido excede de quinientas veces el salario mínimo, se le impondrán de dos a doce años de prisión, de trescientos a quinientos días multa e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar cargo, empleo o comisión en el servicio público; y d) El enriquecimiento ilícito, tipificado en el artículo 275 del Capítulo XII, en el que se señala que comete el delito de enriquecimiento ilícito el servidor público que utilice su puesto, cargo o comisión para incrementar su patrimonio sin comprobar su legítima procedencia.²⁰⁵

Delitos de falsificación e informáticos. El desarrollo de las sociedades modernas ha provocado complejos fenómenos sociales, políticos, económicos y jurídicos. Desde el ámbito criminológico esto se ha traducido en un aumento del número de delitos patrimoniales tradicionales, como la falsificación, para las cuales existen cada vez técnicas más sofisticadas que facilitan su comisión, y

²⁰⁵ Código Penal para el Distrito Federal, 2004.

especialmente en el nacimiento de nuevas formas delincuenciales con contenido económico, como ya pusiera de manifiesto E.H. Sutherland en su obra "Delitos de cuello blanco". Así pues, la revolución informática ha generado nuevas formas de abusos y delincuencias, siendo la más innovadora aquella realizada a través de medios informáticos de transmisión y almacenamiento de datos, cuyos autores se ven aún beneficiados, a pesar de los evidentes avances, por las lagunas jurídicas que les hacen posible sustraerse de la acción punitiva del Estado.²⁰⁶

Con respecto a estos delitos, en el ámbito de la materia local encontramos a la falsificación de Títulos al Portador y Documentos de Crédito Público, sancionados en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal para el Distrito Federal, cuyo artículo 335 señala que se impondrán de dos a ocho años de prisión y de cien a cuatrocientos días multa, al que falsifique o altere acciones, obligaciones u otros documentos de crédito público del Gobierno del Distrito Federal, o cupones de interés o de dividendos de esos títulos; o al que introduzca al territorio del Distrito Federal o ponga en circulación en él, obligaciones u otros documentos de crédito público, o cupones de interés o de dividendos de esos títulos, falsificados o alterados.

Asimismo, el artículo 336 prevé que se impondrán de tres a nueve años de prisión y de cien a cinco mil días multa al que, sin consentimiento de quien esté facultado para ello produzca, imprima, enajene, distribuya, altere o falsifique tarjetas, títulos o documentos utilizados para el pago de bienes y servicios o para disposición de efectivo; al que adquiera, utilice, posea o detente tarjetas, títulos o documentos para el pago de bienes y servicios, a sabiendas de que son alterados o falsificados; al que adquiera, utilice, posea o detente, tarjetas, títulos o documentos auténticos para el pago de bienes y servicios, sin consentimiento de quien esté facultado para ello; al que altere los medios de identificación electrónica de tarjetas, títulos o documentos para el pago de bienes y servicios; al que

²⁰⁶ LEGANÉS GÓMEZ, Santiago y ORTOLÁ BOTELLA, María Esther. Op. Cit. p. 251.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

acceda a los equipos electromagnéticos de las instituciones emisoras de tarjetas, títulos o documentos para el pago de bienes y servicios o para disposición de efectivo; al que adquiera, utilice o posea equipos electromagnéticos o electrónicos para sustraer la información contenida en la cinta o banda magnética de tarjetas, títulos o documentos, para el pago de bienes o servicios o para disposición de efectivo, así como a quien posea o utilice la información sustraída, de esta forma; a quien utilice indebidamente información confidencial o reservada de la institución o persona que legalmente esté facultada para emitir tarjetas, títulos o documentos utilizados para el pago de bienes y servicios, o de los titulares de dichos instrumentos o documentos.²⁰⁷

Para Merton, este tipo de delincuencia constituía un reforzamiento a su tesis acerca de la desviación innovadora que atañe a la clase de los hombres de negocios, de la que se recluta gran parte de esta población ampliamente desviada pero escasamente perseguida y cuya motivación principal obedece a su adhesión al fin social dominante en una sociedad con preponderancia de los principios de la economía de mercado, que es el éxito económico, y lo personifican, sin haber interiorizado las normas institucionales a través de las cuales se determinan las modalidades y los medios para alcanzar los fines culturales.²⁰⁸

Dentro de las características de este tipo de delitos, suelen ser mencionadas las siguientes: a) excluye acciones lesivas desplegadas por fuera de las actividades normales del grupo o de la persona; b) excluye los comportamientos de personas poderosas económicamente pero carentes de alto estatus social y de respetabilidad; c) el costo social, en cuanto al daño causado y en cuanto a las investigaciones, es mucho mayor que el producido por la criminalidad convencional; d) casi siempre es investigada y sancionada a nivel puramente administrativo; e) es organizada y profesionalizada; f) cuenta con asesores en

²⁰⁷ Código Penal para el Distrito Federal, 2004.

²⁰⁸ BARATTA, Alessandro. Op. Cit. p. 64.

todos los campos; g) opera en los límites de los principios de legalidad y tipicidad objetiva, es decir, se desplaza entre lo legal y lo ilegal; h) cuando la conducta cae en el ámbito del derecho sancionador, el autor busca la impunidad del hecho; i) genera menos reacción social negativa que la criminalidad convencional.²⁰⁹

Con respecto a este último inciso, resulta sumamente preocupante, como lo señala José María Rico, "la existencia casi completa de un verdadero reproche social relacionado con la condena penal de un hombre de negocios, lo cual puede explicarse por cierta solidaridad del medio, por la diferencia instintiva que el público establece entre la criminalidad violenta y la delincuencia astuta y por un vago sentimiento consistente en considerar al delincuente de "cuello blanco" como un hombre como los otros, pero sin suerte".²¹⁰

Los rasgos psicológicos del delincuente socioeconómico son el materialismo, el egocentrismo, el dinamismo, la audacia y la inteligencia, observándose las siguientes constantes: a) Materialismo: es adicto a la ganancia y al lucro. Su móvil es el beneficio y cuando lo consigue se considera "trionfador" y libera tensiones. b) Egocentrismo: Es narcisista, en cuanto a que le gusta que los demás le admiren pero no es inmune al juicio y a la crítica de otros. Si realiza actos altruistas es para satisfacer su propio "yo". Es muy refractario a los sentimientos y valores morales de los demás. Todo vale para sus fines aunque haya que dañar a otras personas por lo que suelen observar un comportamiento cínico y carente de sentimientos de culpabilidad por los delitos que comete. c) Dinamismo. Es muy activo, en él prevalece la acción sobre el pensamiento. d) Audacia. Se mueve por estímulos sensibles y apetenciales y minimiza los riesgos. e) Inteligencia. Ésta es pragmática y le facilita moverse con facilidad en altos niveles sociales en los que trata de integrarse plenamente tratando de alcanzar títulos y honores que lo ratifiquen como miembro de la clase alta.²¹¹

²⁰⁹ PÉREZ PINZÓN, Álvaro Orlando. Op. Cit. P. 33.

²¹⁰ RICO, José María. Op. Cit. p. 163.

²¹¹ LEGANÉS GÓMEZ, Santiago y ORTOLÁ BOTELLA, María Esther. Op. Cit. p. 254.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Es necesario apuntar que el problema de la delincuencia "de cuello blanco" no es novedoso; sin embargo, se plantea con agudeza en una sociedad animada por el deseo de crecimiento y en la cual las reglas morales ya no poseen la fuerza de antaño. Se trata de un sector mal explorado en virtud de la dificultad para su estudio, la cual radica en el carácter secreto o poco accesible de las fuentes de información, pero que sin embargo, sus consecuencias pueden hacer perder a los ciudadanos el poder de orientar su propio progreso económico e incluso su libertad de actuar.²¹²

Lo anterior es así en virtud de las actitudes anómicas y el deterioro de las instituciones públicas que dichas conductas acarrearán. El móvil del delincuente socioeconómico es el desmedido afán económico, el impulso inmediato de realizar el acto antisocial para obtener el rápido beneficio. En México, este tipo de motivación se ha vinculado principalmente a lo que se conoce como el medio político, siendo el ejercicio de los cargos públicos, en todos los niveles, el instrumento que un número considerable de personas ha utilizado para obtener este lucro indebido, generando no únicamente la insuficiencia presupuestal para cumplir los fines primordiales del Estado, sino también el desgaste de las instituciones sociales y su distanciamiento de la población, que las considera, legítimamente, viciadas e inútiles, sin embargo, se asume imposibilitado de poder hacer algo al respecto, dada la posición dentro de la estructura social de este grupo de hombres, a los que se sabe de antemano amparados por una red de impunidad que es concomitante a este tipo de delincuencia. Consecuencia de esta situación es la pérdida de la confianza de los ciudadanos en los mecanismos legales para el control de la función pública, lo que repercute en la facilitación a esta clase política corrupta para perpetuarse en sus respectivos espacios de poder y garantizar su propia sustracción de la regularidad legal.

²¹² RICO, José María. Op. Cit. p. 164.

Sin lugar a dudas, esta situación obedece más que a cualquier otro factor, al hecho, a la crisis de valores sociales dentro de una sociedad en la que lo que prima, en menoscabo de la vocación de servicio en el caso de aquellos que son depositarios del ejercicio de una función estatal, es tener cuanto más mejor, principio que sustenta la cultura del consumismo, sobre el ser de la persona, lo que provoca que los modelos humanos más anhelados son el éxito material, económico o de los negocios, lo que da lugar a una sociedad criminógena que potencia la forma de actuar del delincuente socioeconómico.

Estos conflictos se producen porque los bienes económicos son escasos, no están debidamente distribuidos ni a la disposición legal de todos los que aspiran a tales "ideales" establecidos por la sociedad. Muchos individuos, cuando se establecen tales metas "ideales", carecen de medios legales para alcanzar su propósito, siendo entonces que se orienta hacia los ilegales.

El delincuente socioeconómico, no suele actuar en solitario, sino dentro de un grupo económico, político o empresarial, aunque la regularidad en nuestro país es que estos distintos sectores interactúan, como ha ocurrido en el caso de múltiples delitos cometidos por importantes miembros de la comunidad financiera nacional, principalmente banqueros, quienes ha partir de ilícitos cometidos en el ejercicio de una actividad estatalmente regulada han obtenido beneficios económicos sumamente elevados a costa de los depositarios de tales recursos o de los contribuyentes de la hacienda pública, deudores últimos conforme a una política de rescates financieros, hecha posible por el contubernio de las mismas autoridades políticas que han garantizado impunidad a los muy probablemente responsables y que sin lugar a dudas, una de las principales causas del empobrecimiento de la mayor parte de los ciudadanos y ha alertado el crecimiento de la delincuencia marginal.

Es en virtud de esta red de complicidades que es inherente a la "delincuencia de cuello blanco" y antes de estudiar la delincuencia marginal, de la que es uno de

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

los principales factores, se analizará el fenómeno de la delincuencia organizada, estrechamente vinculada a la que ha sido tema de este apartado.

Delincuencia Organizada.

Existen en el marco jurídico penal mexicano diversas hipótesis que recogen los casos en que más de una persona física interviene en la comisión de algún delito, tales como la asociación delictuosa o el pandillerismo, siendo ahora procedente abordar lo relativo al estudio de la delincuencia organizada, que en la breve y reciente historia de este tema jurídico-penal es preciso distinguir dos etapas, cada una de ellas caracterizada por abordar la materia, así como consecuencias jurídicas propias.

La primera etapa, acorde a lo señalado por autores como Sergio García Ramírez, pese a evidentes deficiencias, resultó más acertada que la siguiente y pudo señalar el porvenir; en ella la figura de delincuencia organizada fue entendida como un modo de comisión de delitos – no de todos. Sino de algunos, precisados por la ley procesal penal, puesto que el tema se relacionaba entonces solo con medidas cautelares- con efectos sustantivos en el plano de la individualización de la sentencia. En la segunda etapa, operada en 1996 y presente hoy día, la delincuencia organizada pasó a constituir un tipo penal, sin perjuicio de las consecuencias procesales que posee, derivada de la gravedad de los delitos que pretende la organización, más que de esta misma. De tal suerte de ha modificado radicalmente el concepto y el tratamiento jurídico de la delincuencia organizada, de la manera que actualmente la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.²¹³

Esta evolución ha encontrado su razón de ser a la par del incremento de la gravedad de la delincuencia organizada en nuestro país, tanto en sus formas

²¹³ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Delincuencia Organizada*, editorial Porrúa, 3ª edición, México, 2002, p. 32.

originarias o como eslabón de cadenas internacionales, ante lo que el Estado Mexicano debió revisar su aparato punitivo a fin de determinar la idoneidad de los medios disponibles para la lucha eficaz contra esta criminalidad, relativamente novedosa y sumamente lesiva. No obstante, debemos tener en cuenta que lo anteriormente comentado pertenece a la materia federal, por lo que más que estudiar los pormenores del mencionado ordenamiento, nos avocaremos al estudio de lo concerniente al fenómeno del Crimen Organizado en sí y a su repercusión en el Distrito Federal y en la legislación aplicable.

Desde la perspectiva histórica, debe apuntarse que el hombre, desde el principio de los tiempos se dio cuenta que si unía a otros hombres para trabajar obtenía sus objetivos de más rápida y con menor esfuerzo, también comprobó que si se asociaba a otros hombres para delinquir, corría un riesgo menor y tenía mayor probabilidad de consumar el crimen y beneficiarse del mismo. Por lo tanto, podemos decir que la delincuencia organizada en el sentido amplio de la palabra, ha existido desde que el hombre comenzó a delinquir. No obstante, la delincuencia a la que nos vamos a referir en este apartado, no es la mencionada, sino la que ejecuta los delitos de forma estructurada a través de un grupo de individuos, unidos de manera permanente y jerarquizada, teniendo como único fin el enriquecimiento ilegal.²¹⁴

Estamos ante un tipo de delincuencia que trata de perdurar en el tiempo aunque sus jefes y miembros vayan desapareciendo, para lo cual se estructura con una “mentalidad empresarial”, con una clara división del trabajo de los individuos que forman parte de estas organizaciones. Esta compleja forma de delinquir hace que sea un tipo de criminalidad muy nociva debida a la eficacia con que funcionan estos grupos criminales a la facilidad con que resisten a las sanciones penales.

En las últimas décadas, el término crimen organizado ha sido usado cada vez con mayor frecuencia en el lenguaje común. El grueso de la opinión pública, ha

²¹⁴ LEGANÉS GÓMEZ, Santiago y ORTOLÁ BOTELLA, María Esther. Op. Cit. p. 263.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

identificado el crimen organizado como una especie de sindicato nacional o internacional que infiltra los negocios a nivel local o nacional, no obstante, tal visión no es aceptada desde el punto de vista sociológico, en el que se distinguen dos concepciones para definir a este fenómeno: desde la perspectiva de la lucha legal, o desde la perspectiva social y económica.

El más común es el enfoque obtenido a partir de los esfuerzos legales, en los cuales, en países en los que este fenómeno ha impactado a la sociedad en su conjunto, en algunos casos extremos, como en Estados Unidos de Norteamérica, en 1967, el Presidente de la Comisión de Legalidad y Administración de Justicia definió al crimen organizado como "una sociedad que busca operar fuera del control del Estado y sus aparatos". De acuerdo al informe presentado por esta Comisión, el crimen organizado empleaba a miles de ciudadanos, operaba a través de una organización estructural compleja, y contaba con reglas más rígidas y estrictas que aquellas que se dan las corporaciones públicas y privadas que actúan en el marco de la ley. El dinero y el poder son sus principales objetivos y se caracterizan por infiltrarse no sólo en negocios ilícitos, sino también en actividades legales.²¹⁵

A partir de esta visión, las características más relevantes de este fenómeno son las que se enumeran: 1) Asociación duradera de una pluralidad de personas: están formadas por numerosos miembros que se asocian con el ánimo de delinquir. 2) Estructura jerarquizada y organizada: hay una perfecta división del trabajo en la que cada miembro juega su papel de forma coordinada con los demás; existen mandos "supremos", intermedios y la "tropa". 3) Carácter de perdurabilidad en el tiempo: la organización es permanente, sus miembros van pasando pero ella sigue existiendo, se va renovando y adaptando a los nuevos tiempos. 4) Su actividad se centra en negocios ilegales, adaptados en cada

²¹⁵ TITUS REID, Sue. Op. cit. p. 280.

momento a la necesidad de la población; estas organizaciones criminales “suministran”, a los ciudadanos, mediante algunos de sus giros, aquellas actividades o sustancias prohibidas por los Estados. Estas actividades o bienes prohibidos van cambiando a lo largo de la historia de las naciones y los grupos criminales se van adaptando, y cubren las “necesidades” solicitadas por la gente.5) Tecnología flexible al delito y variedad de medios para delinquir: la delincuencia organizada va adaptándose a los tiempos y utiliza los medios tecnológicos modernos para sus fines. Para delinquir utiliza desde la amenaza, la extorsión, el robo, el asesinato, hasta el cohecho, la falsificación, el tráfico de drogas, armas, estupefacientes, mercancía robada, entre muchas otras. 6) Aspiraciones a consolidar posiciones de poder económico y político: esta criminalidad trata de ser un “grupo de presión” a nivel político y económico. Su objetivo es “controlar” determinadas instituciones políticas y financieras para así ejercer con mayor facilidad su actividad delictiva. 7) Internacionalidad y movilidad: trata de extenderse a cuantas más naciones mejor. Se implanta donde ve que resulta más fácil llevar a cabo sus actividades ilegales. Esto conlleva que vayan cambiando sus “zonas de actuación”, pues aquéllas pueden ser interesantes en un determinado momento y luego, dejar de serlo. 8) Férrea disciplina: los miembros de la organización están obligados a obedecer, a no quebrantar la “ley del silencio”, y si lo hacen pueden ser incluso ejecutados. 9) Su objetivo principal es el lucro económico: además de este busca también fines de intencionalidad política y social. Trata de infiltrarse en el mundo de la política y en las clases sociales elevadas para influir en la toma de decisiones del grupo criminal.²¹⁶

Por lo que hace al aspecto histórico, algunos estudiosos de la materia consideran que el crimen organizado no se practicaba en forma significativa antes del Siglo XX y que el desarrollo de sus características operaciones a gran escala es resultado de la prohibición. No obstante, las características anteriormente mencionadas que distinguen a los grupos criminales ya se observaban en determinadas organizaciones que actuaban en el Siglo XIX, siendo la existencia

²¹⁶ LEGANÉS GÓMEZ, Santiago y ORTOLÁ BOTELLA, María Esther. Op. Cit. p. 263

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

de lo que será conocido como la Mafia Siciliana la más documentada en este aspecto, cuyas primeras menciones comienzan a aparecer en los documentos oficiales poco después de la formación del Reino de Italia, como es el caso de la descripción que de ella hizo en Trapani el Magistrado Pietro Calà Ulloa en un documento fechado el 3 de agosto de 1938:

"No hay empleado en Sicilia que no se haya postrado ante una señal de un prepotente y que no haya pensado en sacar provecho de su cargo. Esta corrupción general ha hecho que el pueblo recurriera a remedios sobremanera extraños y peligrosos. En muchos pueblos hay hermandades, especies de sectas que se llaman partidos, sin color o fin político, sin reuniones sin otro vínculo que el (sic) de la dependencia de un jefe, que aquí es un terrateniente, allí un arcipreste. (...) Son muchas clases de pequeños gobiernos en el Gobierno. ¡La falta de fuerza pública ha hecho que se multiplicara el número de delitos! El pueblo ha llegado a un pacto tácito con los delinquentes. Así como se producen robos, aparecen los intermediarios para ofrecer una transacción para la recuperación de los objetos arrebatados. El número de estos acuerdos es infinito. Por eso muchos terratenientes han creído mejor convertirse en opresores antes que ser oprimidos, y se inscriben en los partidos. Muchos altos funcionarios los cubren con un escudo impenetrable".²¹⁷

Solamente a partir de 1863 se hizo oficial por primera vez la utilización del término "mafia", aparecido por primera vez en un trabajo literario, el texto teatral / *mafiosi de la Vicaria* (Los mafiosos de la Vicaría), escrito por un autor popular, Giuseppe Rizzoto. El prefecto de Palermo Filippo Antonio Gualterio, en 1865, habría estado entre los primeros en intuir lúcidamente la relación entre la mafia y la política, lo que fue acertado, en virtud de que la mafia no era sino el representante de una clase emergente de prepotentes, es decir, de una burguesía parasitaria, decidida a abrirse camino de forma desaprensiva para combatir el poder de los señores en detrimento de cuantos estaban condenados a quedarse atrás, a sufrir los efectos de la miseria y la opresión. Al ser objetivo del ascenso de mafioso el estado de poder y de privilegio de los señores, aquél no podía dejar de

²¹⁷ MARINO, Giuseppe Carlo. *Historia de la Mafia*, editorial Vergara, 1ª edición, Barcelona, 2002, p. 30.

defenderse y salvaguardarse a ultranza de cualquier atentado interno o externo. Esto explica el carácter conservador del fenómeno mafioso, su constante pasión por el orden y la estabilidad, y su tendencia a ponerse, siempre y en cualquier circunstancia, del lado del poder. El mafioso, en definitiva, surgió como un elemento que se diferenciaba a sí mismo del pueblo por haber “aprendido la lección de los poderosos”. Desde el principio, habría hecho consistir su valor en una sustancial capacidad de imitación de los señores, demostrando que poseía energías y valor suficientes para sustraerse al máximo poder del Estado y hacer prevalecer, sobre las leyes, su particular apetito de bienes y prestigio social. Con su ostentosa fidelidad al sistema de privilegios, se convertiría en un perfecto siervo-amor y en “un cada vez más refinado comerciante por cuenta propia, un verdadero profesional de la astucia y la violencia”.²¹⁸

Actualmente, la delincuencia organizada en América Latina responde, en su mayoría, a patrones de comportamiento distintos a los de las grandes mafias Italo-Americanas, cuya estructura no poseen, aunque sí algunas de sus características; por el contrario, son más débiles en este aspecto, siendo la mayor parte de ellas más bien bandas de criminales que mafias. Usan la violencia, la extorsión, el homicidio, la corrupción y otras conductas.

En Latinoamérica, predomina en el campo de la delincuencia organizada la actividad realizada por los denominados “cárteles de la droga”, por cuya antigüedad, los más representativos resultan los colombianos, principalmente los de Cali y Medellín. Sin embargo, han cobrado fuerza los cárteles mexicanos como el de Tijuana, el del Golfo, el de Juárez. La naturaleza de estos grupos es mafiosa, pero su estructura es más flexible que la de las mafias tradicionales, ya que no se da la tradición generacional pasada de familia a familia. Se admiten a miembros jóvenes con experiencia criminal, los cuales se ponen al servicio de los cárteles, convirtiéndose en mercenarios que forman los ejércitos privados de la droga.

²¹⁸ MARINO, Giuseppe Carlo. Op. Cit. p. 36.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procnración de Justicia como
una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

Conforme han evolucionado, en este tipo de organizaciones se observan patrones determinados, semejantes a los ya mencionados, pero con algunas importantes variaciones:

1) La continuidad de las organizaciones: los grupos criminales organizados se aseguran ahora con mayor rigidez sobrevivir a la muerte o al encarcelamiento de sus líderes y pueden variar la naturaleza de sus actividades para tomar ventajas de los cambios legales o de las transformaciones que generan los reacomodos a causa de la pérdida de los miembros en los diversos grupos.

2) Estructura jerárquica: la mayor parte de los grupos criminales organizados están encabezados por un solo líder y estructurados en una serie de rangos subordinados, pudiendo variar en la rigidez de su jerarquía. Organizaciones de alcance nacional suelen estar compuestas por diversas células independientes de "familias" o "clanes", cada una encabezada por su propio líder que es su representante ante el comando supremo del grupo. Las disputas intergrupales, las decisiones trascendentales y las nuevas membresías son revisadas por una clase de consejo de los más poderosos líderes de cada célula. Por ejemplo, "La Cosa Nostra" una de las entidades del crimen organizado más representativas del mundo, con sede en Palermo, con una jerarquía muy estricta y sin competencia de otras organizaciones, integrada por "24 familias", todas bajo la autoridad general de una "Comisión Nacional", que conglomeraba a un reducido número de jefes, estimado en nueve.

3) **Membresía restringida:** los miembros deben ser formalmente aceptados por el grupo después de alguna demostración de lealtad y voluntad para cometer delitos. La membresía, en algunos grupos, está delimitada por la raza o algún otro rasgo en común y se prolonga de por vida, situación que puede llegar a asegurarse mediante la ejecución de actos violentos en contra de quien no respete este principio.

4) Criminalidad/violencia/poder: el poder y el control son los objetivos clave del crimen organizado y pueden ser obtenidos a través de la actividad criminal de diversos tipos o uno solo. La actividad criminal puede ser diseñada específicamente para generar ingresos o como soporte a un grupo de poder a través de prácticas como el soborno, la violencia y actos de intimidación. La violencia es utilizada para mantener la lealtad al grupo y para intimidar a miembros de otros grupos o ciudadanos comunes residentes en el que los grupos criminales consideran su territorio, a la vez que funciona como una amenaza subyacente para advertir sobre la actividad de la organización.

5) Implicación de negocios legales. Actividades lícitas son usadas para “lavar” los fondos ilegales o mercancía robada. Por ejemplo, los ingresos del tráfico de estupefacientes pueden ser declarados como ganancias legítimas en un negocio no ilícito cuyos registros contables hayan sido apropiadamente ajustados. Los negocios legítimos contribuyen también a elevar el status social de las figuras del crimen organizado.

6) Utilización de especialistas. Es común el reclutamiento de especialistas externos, tales como pilotos o químicos, que provén servicios bajo contrato a los grupos organizados de criminales en forma más o menos regular.²¹⁹

Los grupos organizados de delincuentes, como cualquiera otro con un fin determinado y planificado, adaptan su estructura a nuevos delitos que de acuerdo con el perfil de los mismos, así como con la suma de otros factores de valoración social, legislación, persecución policial, entre otros, prevén que conllevan la posibilidad de generar nuevos ingresos más fáciles de obtener, “blanquear” y canalizar.

²¹⁹ TITUS REID. Sue. Op. Cit. p282.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

En lo que hace a la particularización de este fenómeno en el Distrito Federal, la Delincuencia Organizada, cuenta con una estructura de corte empresarial, por jerarquías, división interna del trabajo, sistemas de mercadeo, transportes y medios modernos de comunicación, así como armamento más sofisticado y eficaz, que las que tienen los agentes de la autoridad y se encuentra integrada por individuos disciplinados que se agrupan para cometer delitos, llegando al extremo del reclutamiento de individuos eficientes, entrenamiento especializado y capacidad de operación.²²⁰

En la Capital, el mayor número de delitos que se cometen por la delincuencia organizada son de carácter federal, como el contrabando, venta de armas, venta de droga, piratería de discos y casetes, es decir, se comete un tipo de delincuencia que es perseguida por órganos de la Federación, en particular la Procuraduría General de la República y la Policía Federal Preventiva. No obstante ello, en el ámbito local se tipifica en el artículo 254 del Código Penal para el Distrito Federal la delincuencia organizada, estipulando que cuando tres o más personas se organicen para cometer de forma permanente o reiterada alguno de los delitos siguientes: ataques a la paz pública, secuestro, tráfico de menores, sustracción o retención de menores e incapaces, corrupción de menores e incapaces, pornografía infantil, lenocinio, robo de bancos, robo de conformidad con el artículo 224, fracción VIII del Código (Respecto de vehículo automotriz o parte de éste) , o extorsión, se les impondrán de seis a doce años de prisión y de doscientos a mil días multa, sin perjuicio de las penas que resulten por los delitos cometidos por los miembros de la organización delictiva.²²¹

Señala el artículo 255 que si el miembro de la asociación o de la delincuencia organizada es o ha sido servidor público o miembro de una empresa de seguridad

²²⁰ Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, 2003.

²²¹ Código Penal para el Distrito Federal, 2004.

privada, las penas a que se refieren los artículos anteriores, se aumentarán en una mitad y se impondrá además, en su caso, la destitución del empleo, cargo o comisión e inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar otro. Cuando los miembros de la asociación o de la delincuencia organizada utilicen para delinquir a menores de edad o incapaces, las penas a que se refieren los artículos anteriores se aumentarán en una mitad. En el Distrito Federal, se presumirá que existe asociación delictuosa o delincuencia organizada cuando las mismas tres o más personas tengan alguna forma de autoría o participación conjunta en dos o más delitos.

En el campo de los hechos, destacan entre los delitos enlistados en el artículo 254 cometidos por bandas de delincuentes organizados, cuya comisión reciente más la sociedad capitalina, por la cantidad en que son cometidos, el robo de autos y la privación ilegal de la libertad, en su modalidad de secuestro, ya sea en su modalidad tradicional o en la conocida como "express". Esta figura es abordada en el Capítulo tres del Título Cuarto del Código Penal para el Distrito Federal, relativo a los delitos contra la libertad personal, en cuyo artículo 16 se señala que al que prive de la libertad a otro con el propósito de obtener rescate, algún beneficio económico, causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a cualquiera otra, se le impondrán de diez a cuarenta años de prisión y de cien a mil días multa.²²²

En este tipo de delitos, fundamentalmente en el robo de autos, por lo que hace a la competencia local, ha cobrado auge en el país el concepto de redes organizadas dedicadas al delito conectadas internacionalmente con grupos extranjeros dedicados a actividades específicas. En virtud de ellas se han establecido estructuras empresariales sólidas que apoyan y financian el delito y exportan ilegalmente los vehículos o las autopartes obtenidas del robo de los vehículos, que se ha convertido en un extraordinario negocio de carácter

²²² Código Penal para el Distrito Federal, 2004.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

especulativo cuyo principal centro de operaciones en el país es el Distrito Federal, la entidad con más autos a nivel nacional.

Al igual que la delincuencia de cuello blanco, la delincuencia organizada genera como una de sus más graves consecuencias, la vinculación entre los órganos públicos y los delincuentes, la corrupción y el desgaste de las instituciones estatales y la pérdida de la confianza y el respaldo ciudadano a ellas; sin embargo, la delincuencia organizada, con su característica estructura jerárquica que ubica en la cúspide a hombres con gran poder económico y político, aceptados incluso socialmente, es un factor de delicada descomposición de la sociedad en cuanto a que las bandas de delincuentes organizadas, como las dedicadas al robo de autos, encuentran en los jóvenes que viven en la pobreza, así como en menor medida personas de otras edades en estas mismas condiciones pecuniarias, su más amplia base de reclutas dispuestos a la comisión de uno de los delitos cuya comisión día a día se realiza con actos cada vez más violento, siendo éste uno de los fenómenos a estudiarse en lo relativo a la denominada delincuencia marginal.

No obstante, a partir de este momento es necesario señalar que la adversidad socioeconómica lo que genera, son circunstancias favorables a la actividad ilícita, en todas las esferas sociales, no sólo en los estratos socioeconómicamente menos favorecidos. Por ejemplo, en el caso de robo de refacciones de automóvil o "autopartes", éste tiende a incrementarse, pues al cerrarse la oferta de originales, por su alto precio y ausencia de suficiencia de recursos de los potenciales compradores, se incrementa la demanda de piezas "de segunda mano, misma que se satisface a partir del apoderamiento del bien ajeno. Así, "la falta de oportunidades de la juventud, para ocuparse en actividades ilícitas, genera el fácil reclutamiento de estos jóvenes, por la delincuencia organizada; sin embargo, este fenómeno no tiene grandes diferencias con las formas fraudulentas para hacerse de recursos ante la escasez en el mercado, en las prácticas de los delitos de

cuello blanco”, cometidos por los miembros de clases económicas más bien altas.²²³

Este reclutamiento impacta en la Ciudad de México, especialmente, en los delitos contra el patrimonio, específicamente en el robo y el fraude, en los que se ha observado un aumento en las organizaciones de sujetos dedicadas a este fin. El objeto de tales grupos es, en cuanto al robo, el robo de autopartes, de relojes finos, el robo a transportistas de mercancías, casos en que se requiere una sofisticada y compleja estructura para comercializar el producto de éstos, así como la afluencia de capitales que en las grandes ciudades atraen a tal delincuencia organizada.²²⁴

Delincuencia Marginal.

Se ha mencionado que la desproporción que existe y de hecho se amplía entre los fines culturalmente aceptados como válidos y los medios lícitos a disposición de cada individuo para alcanzarlos es el origen y por tanto la causa principal de los comportamientos desviados. La contradicción que está en el origen de la criminalidad es así la que existe entre fines culturales y medios institucionales, de tal forma, que es perfectamente válido usar el ejemplo del joven de una colonia periférica de la Ciudad de México para quien las metas o fines culturales (bienestar y riqueza) pueden ser más fácilmente alcanzados a través de actividades ilícitas, como la venta de autopartes. En tal caso, debe estarse muy claro que el sujeto del ejemplo en todo momento adhirió su conducta completamente a las metas culturales dominantes, y en este sentido está completamente integrado y es completamente similar a los otros miembros de la sociedad; a su vez, en cuanto pertenece a un estrato social inferior y por tanto objetivamente impedido de acceder a los medios legítimos, su elección de desviación no tiene nada de patológico, si se observa en forma aislada,

²²³ GÓNZALEZ DE LA VEGA, René. *La lucha contra el delito, reflexiones y propuestas*, editorial Porrúa, 1ª edición, México, 2000, p. 107.

²²⁴ OREA OCHOA, Sara Patricia y otros. Op. cit. p 392.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

independientemente de las afectaciones a las que ya se ha hecho referencia en este mismo estudio; por el contrario y pese a la gravedad que una afirmación de esta especie siempre conlleva con determinados segmentos de la sociedad, es una reacción, aunque resulta difícil de aceptarlo, normal a una situación en la cual la obtención de las metas culturales no puede realizarse a través de los medios convencionales, lo que refuerza una de las principales conclusiones de este estudio: la desproporción entre las metas culturales impuestas a la sociedad capitalina y mexicana en lo general y los medios institucionales es uno de los principales factores determinantes de la delincuencia, careciendo del carácter de patológica, por sí misma, la respuesta a esta desproporción.

En este orden de ideas, se conoce como anomia a una situación de crisis en la estructura cultural en la que la discrepancia entre fines culturales por una parte y posibilidades sociales de actuar lícitamente en conformidad con ellos, por otra, es acentuada y profundizada para inducir a estratos sociales cada vez más amplios a adherirse a los fines culturales sin el respeto a los medios institucionales. Ahora bien, si se asume que la estructura social se una determinada sociedad ofrece oportunidades diversas para la consecución de las metas culturales y que esta desigual desproporción de las posibilidades de servirse de los medios legítimos está en función de la estratificación social, por la que existen algunos que están cotidiana y objetivamente excluidos de ellas, la teoría de la anomia abastece de una base explicativa sólida para la formación de subculturas criminales, que representan por lo tanto la reacción necesaria de algunas minorías, cada vez más grandes, dentro de grupos altamente desfavorecidos ante la exigencia de sobrevivir , de orientarse dentro de una estructura social, a pesar de las limitadísimas posibilidades legítimas de actuar. Es así posible que estas minorías discriminadas, en la comprobada imposibilidad de alcanzar las metas oficiales a través de las formas institucionales, sean llevadas a expresar otros valores, otras metas perseguibles desde su posición de desventaja o a legitimar algunas

prácticas ilegales para la consecución de los objetivos idealizados por la sociedad.²²⁵

Retomando el ejemplo del joven de clase baja residente en alguna de las colonias marginales de la Ciudad de México, se mencionó que igualmente desea la riqueza y el éxito como todos los demás componentes de la sociedad. Sin embargo, descubrirá en un momento dado que la colonia en que habita, su baja escolaridad, su apariencia e incluso el color de su piel, le hacen imposible la meta del éxito en las formas institucionales y lícitas que observa. Son accesibles a un hombre de su misma edad, pero que procede de una familia de clase media alta o alta, con una instrucción universitaria y que habita en una colonia sumamente distante de la suya. Es entonces que toma conciencia de sus posibilidades, lo que ocurre al tiempo que, viviendo la realidad de otros jóvenes de su condición social, aprende que el robo de autopartes, la venta de drogas, son prácticas más difundidas que gozan también de cierta consideración: son aceptadas, son consideradas por muchos habitantes de la colonia como un empleo, es decir, son un medio más sencillo para alcanzar las mismas metas, dinero y éxito, que todos persiguen. A esto debe añadirse que estas actividades consideradas por la sociedad como ilegales, suponen, en quienes las practican, algunos requisitos que pronto terminan por transformarse en verdaderos y propios valores, como la solidaridad entre los miembros de un mismo ambiente, el encubrimiento frente a la autoridad, así como el desprecio por la monotonía de la vida cotidiana, siendo éstos algunos de los rasgos distintivos de la subcultura de la delincuencia marginal de la Ciudad de México.

La delincuencia marginal, como hemos identificado a la cometida por la población con menores recursos económicos, no sólo abarca implica delitos cometidos con el propósito de obtener por medios ilícitos aquellas metas impuestas como parámetros de éxito, que es un factor que incide principalmente en el reclutamiento de jóvenes pertenecientes a este estrato económico por la

²²⁵ PAVARANI, Massimo. Op. cit. p. 111.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

delincuencia organizada. De manera particular, en los delitos contra el patrimonio, respecto a los cuales se observan algunos de los índices más altos en la ciudad de México, especialmente en el robo, se observa como causa la crisis económica que se vive en nuestro país. Tan situación ha demeritado el nivel económico de las clases campesina y trabajadora, principalmente, e impedido a cada vez más grupos la posibilidad de sostener una economía con márgenes de ingreso al menos adecuados para satisfacer las más básicas necesidades de las familias con menores ingresos.

En este orden de ideas, es un hecho que gran parte de la delincuencia asociada a la pobreza y marginalidad, principalmente la cometida por jóvenes, segmento de la población que representa la mayor parte de la población penitenciaria en la Ciudad de México, está impulsada por la necesidad de mantener un determinado nivel de consumo de un objeto o bien determinado, lo cual, como se planteó, es igualmente un fenómeno de mercado, o también por la generación de expectativas de consumo en otras áreas que van más allá de las posibilidades reales de la economía familiar o individual en los contextos pobres y socioeconómicamente limitados, algo que igualmente puede leerse como un fenómeno de mercado, asociado a la fuerza y alcance de lo mediático en la vida cotidiana en cualquier sector del país y el consumismo al que estos mecanismos inducen. Todo ello, aunado a la falta de empleo, ha generado un aumento en los delitos de robo, especialmente en aquellos cuya cuantía es ínfima, pero que cualitativamente se producen en un porcentaje delictivo elevado, lo que demuestra, en algunos casos, la desesperación que impulsa a la comisión de estos actos.²²⁶

La pobreza, irremediablemente, encuentra entre sus factores causantes la desocupación, misma que desemboca en la falta de ingresos y ésta en la carencia de satisfacción de las necesidades básicas. Esto repercute negativamente en el

²²⁶ OREA OCHOA, Sara Patricia y otros. Op. cit. p. 392.

medio ambiente en el cual se desarrolla el individuo. La existencia de la desocupación y su consecuente pobreza como una situación pre-delictiva que reconoce una raíz social indudable y que, de acuerdo a su extensión y profundidad puede significar un indicador legítimo de descomposición social. Las carencias de los grupos sociales postergados en la distribución de los bienes, en los ingresos adecuados o suficientes, en la educación y también en la posibilidad de obtener un empleo que le permita satisfacer sus necesidades básicas y una vida digna se muestran como nítidas causas de conductas delictivas. En conclusión, es innegable que "el comportamiento de la economía, según diversos estudios, incluyendo los de organismos internacionales como el Banco Mundial, es uno de los factores más importantes en el comportamiento del índice delictivo. En nuestro país, la evidencia muestra que la evolución del desempleo está relacionada con las tendencias del índice delictivo y que el crecimiento del producto nacional impacta negativamente la tasa de robos registrada en la Ciudad... el año 2002 se caracterizó por la incertidumbre y condiciones económicas adversas. La economía por segundo año consecutivo permaneció estancada, ya que el crecimiento económico registrado de 0.9% se sumó al decremento de 1% del 2001. De esta forma, la economía mexicana acumuló dos años sin crecer y por lo tanto sin generar empleos y oportunidades suficientes. La falta de dinamismo económico impactó negativamente el ingreso por habitante y entre 2001 y 2002 se perdieron cerca de 105,276 empleos en todo el país".²²⁷

No obstante lo anteriormente dicho, la desocupación no es el único factor relacionado con la pobreza, que influye en la incursión a la comisión de delitos por parte de determinados sujetos que la padecen; a su lado convergen otras variables asociadas, como la falta de supervisión de los padres o la criminalidad de éstos, la descomposición de la convivencia ciudadana en los núcleos en donde se concentran grandes grupos de población perteneciente a los estratos referidos, entre otros. Así, en los delitos contra la vida y la integridad corporal, llega a

²²⁷ Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, marzo 2003.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

observarse entre los principales motivos a los conflictos vecinales en zonas densamente pobladas, donde habitan clases trabajadoras, resultando excepcional su comisión en zonas residenciales de clase media y alta. También se puede constatar que, en los hechos delictivos contra la libertad sexual, se presenta un número de casos alto en hogares donde hay hacinamiento, aunque este fenómeno ha crecido en el transporte público por situaciones sumamente variadas, que van desde su comisión durante el desarrollo de otro delito, hasta la venta de videos en el mercado negro en los que se muestran las imágenes de estos delitos sexuales. A esto sin lugar a dudas debe agregarse que el incremento observado en los índices delictivos, es el desempleo, que tiene efectos sumamente negativos cuando coincide con fuertes carencias de socialización y la agudización en la crisis de valores generado por el desgaste de las instituciones públicas.²²⁸

El fenómeno de la pobreza, concepto que remita dimensión socioeconómica, así como el de la marginalidad, que remite a lo psicosocial y sociocultural, no debemos soslayar que corresponden a situaciones que encontraron un fértil campo de cultivo y se afianzaron en nuestro país gracias a la prolongación, a lo largo de distintas administraciones, de un modelo económico y de sociedad en el que existe la tendencia de desligar al Estado que cada vez más de sus responsabilidades sociales, traspasándoselas a los actores privados. Es en virtud de este modelo que a los hombres y las mujeres más pobres de este país, principalmente a los que viven en las zonas urbanas, se les ha ido segregando no sólo espacialmente, respecto a las zonas marginales en las que se asientan los grandes conglomerados de estos grupos, sino que también psicosocial y socioculturalmente, en una perspectiva carente de oportunidades, que a la larga se vuelve un tipo de represión que resulta más brutal que aquella que es vía violencia física, ya que empuja progresivamente a las nuevas generaciones a ser una juventud desesperanzada, frustrada e indiferente, que reemplaza la

²²⁸ LEGANÉS GÓMEZ, Santiago y ORTOLÁ BOTELLA, María Esther. Op. Cit. p. 207.

educación, en tanto herramienta para superar su realidad, por las pandillas, la vagancia, el consumo de drogas, el alcohol, la violencia y la desorganización que gobiernan en gran parte de estos conglomerados en la Ciudad de México

Por la presencia simultanea de todas las causas mencionadas, tanto económicas, como sociales y culturales, en el Distrito Federal se produjo el efecto inevitable del disparo de los índices delictivos y como efecto colateral el temor, la desconfianza y replegamiento social. Algunas calles, parques, establecimientos, conjuntos habitacionales, se convierten en territorios de la delincuencia ocasional y del hampa organizada quedando así vedados para los vecinos y transeúntes pacíficos.²²⁹

La pobreza y a la marginalidad como parte del ser cotidiano de nuestra sociedad, es causa de la formación de múltiples disfunciones en los menores de edad, quienes gradualmente incurren en conductas que escapan a lo socialmente esperado para su etapa de desarrollo: entre otras, abandono de hogar, fracaso y abandono escolar reiterado, consumo de alcohol, drogas, tráfico de las mismas, agrupación en pandillas, manipulación y utilización de armas y de la violencia física como parte de sus modos cotidianos de relacionarse y, también, la cada vez más prematura incursión en actos representativos de la llamada delincuencia juvenil. De esta forma, todas estas conductas catalogadas como "desadaptadas" forman un conjunto orgánico, dentro de la cual el fenómeno de la delincuencia es sólo una parte de lo que ocurre con gran parte de niños y jóvenes de nuestro país que viven en contextos pobres y marginales.

Consecuencia de estas circunstancias en la Ciudad de México, es la existencia de aproximadamente 351 bandas delictivas que secuestran, asaltan, venden drogas, violan y matan a sus víctimas, integradas por miembros de diversas edades, pero destacando un importante segmento de niños y jóvenes de siete a

²²⁹ Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, 2003.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

22 años. De ellas, una gran parte tiene un grado importante de organización, y en algunos casos se trata de agrupaciones juveniles que se vinculan a grupos que operan al interior de planteles del bachillerato metropolitano, conocidos como "porros". La estimación es que estas bandas son operadas por 20 mil personas, aunque las características propias de clandestinidad de estas bandas provocan una variación en su conteo. La mayoría de estos jóvenes provienen de familias de muy escasos recursos y la mayor parte de ellos muestran marcados signos de desintegración familiar, siendo en este aspecto, sumamente importante considerar, con relación a los delitos sexuales, que su comisión, en gran parte de los casos, obedece "a la forma en que se estructura la familia el poder en la familia y en nuestra sociedad".²³⁰

La distribución de bandas por delegación se muestra en el siguiente cuadro²³¹:

NOMBRE	BANDAS	%	%acum
CUAUHTEMOC	85	24.22	24.22
IZTAPALAPA	53	15.10	39.32
MIGUEL HIDALGO	30	8.55	47.86
GUSTAVO A. MADERO	25	7.12	54.99
COYOACAN	22	6.27	61.25
ALVARO OBREGON	21	5.98	67.24
AZCAPOTZALCO	17	4.84	72.08
CUAJIMALPA	15	4.27	76.35
IZTACALCO	14	3.99	80.34
MILPA ALTA	14	3.99	84.33
VENUSTIANO	14	3.99	88.32
XOCHIMILCO	12	3.42	91.74
MAGDALENA CONTRERAS	9	2.56	94.30
TLALPAN	9	2.56	96.87
BENITO JUAREZ	6	1.71	98.58
TLAHUAC	5	1.42	100.00

²³⁰ BATRES, Gioconda. *Violencia intrafamiliar e intervención policial*, en *Delito y seguridad de los habitantes*, Editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997, p 235.

²³¹ Programa de atención a jóvenes en situación de riesgo de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, 2002, p. 3.

TOTAL **351** **100.00**

Los delitos contra la seguridad de los habitantes.

El panorama de la criminalidad, en cuanto a la percepción ciudadana, puede subdividirse, a su vez, en tres categorías, a saber, delitos contra la vida y la integridad personal, delitos contra la propiedad y delitos contra la libertad. Sexual o sexuales. Esta clasificación es independiente con respecto a la clasificación anterior, que obedece primordialmente a las características del autor y las causas que los incitan a delinquir; obedece, más bien, a un enfoque al gran temor y alarma que causan en la población por herir directamente a las personas o a su entorno inmediato, y que incluso originan reacciones tanto en el nivel de los individuos como de las políticas públicas, comprensibles aunque no siempre acertadas, que reducen la solidaridad social, aumentan la violencia y deterioran la calidad de vida, en lugar de reducir los delitos.²³²

En el Distrito Federal, el año de 1997 se presenta como el punto de inflexión del índice delictivo en la Ciudad de México. Con respecto a 1994, los principales delitos aumentaron en 78.22 por ciento, mientras que con respecto al año 2000, disminuyeron en un 29.4 por ciento. (Cuadro 1)²³³

Principales Delitos		1994	1997	2000
Robo a Transeúnte	Promedio Diario	46.10	93.89	67.17
	Variación		103.67%	-28.46%
Robo de Vehículos	Promedio Diario	80.39	160.22	119.24
	Variación		99.30%	-25.58%
Robo a Transporte	Promedio Diario	28.53	63.25	32.40
	Variación		121.70%	-48.77%
Robo a Casa	Promedio Diario	15.08	23.43	17.28
	Variación		55.37%	-26.25%
Robo a Negocio	Promedio Diario	41.27	50.90	33.89
	Variación		23.33%	-33.42%
Homicidio Doloso	Promedio Diario	3.01	2.68	1.94

²³² CARRANZA, Elías y otros. *Situación de los delitos y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina*. en *Delito y Seguridad de los Habitantes*. Editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997, p. 235.

²³³ Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, 2003.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

	Variación		-8.95%	-19.65%
Lesiones Dolosas	Promedio Diario	43.22	66.55	52.51
	Variación		53.98%	-21.10%
Violación	Promedio Diario	3.56	3.97	4.12
	Variación		11.52%	3.78%
Totales	Promedio Diario	261.16	465.43	328.55
	Variación		78.22%	-29.41%

(Cuadro1) Fuente: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

En cuanto al ámbito delegacional, la Delegación con mayor número de delitos denunciados es **Cuauhtémoc** con 25 241 denuncias, lo que representa el 14.28% del total de delitos registrados en la ciudad destacando el delito de robo a transeúnte con 5 441 denuncias que significa el 22.10% de las denuncias en el Distrito Federal, de las cuales 1 607 fueron cometidas en la colonia centro, representando el 29.54% del total de denuncias de este delito en la Delegación. Cabe destacar que el alto índice delictivo de robo a transeúnte en la colonia centro se relaciona con el hecho de que es una zona de comercio, servicios y turística, con él mas alto porcentaje de población flotante de la ciudad. Por su parte la Delegación **Benito Juárez** registra un total de 15 383 delitos, lo que representa el 8.70% del total de la incidencia delictiva en el distrito federal, de este índice destaca el robo de vehículo sin violencia con 3,331 delitos denunciados, lo que significa el 13.02% del total de robos denunciados en la ciudad, registrándose en la colonia del valle el mas alto índice de este delito con 578 denuncias de robo, lo que significa el 17.35% del total que se registro en la Delegación. En esta Delegación es conveniente señalar que el incremento que se registro en las áreas de servicio fue de considerable importancia en la colonia Del Valle, pues el índice de población flotante se vio afectada y que aunado al índice de población fija, el flujo vehicular tuvo una afectación ascendente, motivo por el cual se agravo el delito de robo de vehículo.²³⁴

²³⁴ Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, 2003

Por otra parte, la Delegación **Venustiano Carranza** registro un total de 14 031 delitos denunciados, lo que representa el 7.94% del total de la incidencia delictiva de la ciudad, de este índice destaca el robo a transeúnte con 2 508 denuncias lo que significa el 10.19% del total de denuncias registradas de robo en el distrito federal, sobresaliendo la Colonia Jardín Balbuena con 230 delitos denunciados, lo que representa el 9.17% del índice registrado en la Delegación. Cabe mencionar que en esta Delegación se encuentra el aeropuerto internacional "Benito Juárez" y como circunvecinas a la colonia Jardín Balbuena, la central camionera oriente "TAPO" y La Merced, áreas de servicio al público, lugar donde se comete gran parte de las denuncias de robo a transeúnte cometidas en la Delegación. En cuanto a la Delegación **Miguel Hidalgo** registro un total de 11 773 delitos denunciados, lo que significa el 6.66% del total de denuncias registradas en la ciudad, sobresaliendo el delito de robo a transeúnte con un total de 1 782 denuncias lo que representa el 7.24% del total de denuncias en el Distrito Federal. Es importante mencionar que dentro de esta Delegación se encuentran las diversas colonias de Polanco, las cuales concentran importantes zonas de comercio y de servicios, sobresale la colonia Polanco Chapultepec con el delito de robo a transeúnte al registrar 178 denuncias, lo que equivale al 9.99% de los delitos denunciados en esta Delegación.²³⁵

En el caso de **Iztapalapa y Gustavo A. Madero** que tuvieron un crecimiento poblacional considerable, tienen el siguiente comportamiento: en Iztapalapa se denunciaron 23 605 delitos que representa el 13.36% del total de denuncias registradas en la ciudad, sobresaliendo el delito de robo de vehículo con violencia con 3 783 denuncias, lo que significa el 20.94% del total de denuncias efectuadas en el distrito federal, registrándose el mayor índice de robo de vehículo con violencia en la colonia leyes de reforma con 222 denuncias, representan el 5.87% del total de delitos denunciados en la Delegación. Al respecto es importante señalar que es la Delegación con mayor índice demográfico de la capital, asimismo cuenta con las vías de comunicación de mayor flujo vehicular como lo

²³⁵ Ib. Idem.

son la calzada Ignacio Zaragoza, la calzada ermita Iztapalapa y la avenida Javier Rojo Gómez, además de estar dentro de su perímetro la central de abasto que registra un constante movimiento de vehículos. La Delegación **Gustavo A. Madero** registró durante el año pasado un total de 23 430 delitos denunciados, lo que significa el 13.16% del total de delitos denunciados en el distrito federal, de ellos destaco el delito de robo de vehículo sin violencia con 3 374 denuncias que representa el 14.40% del total que se denunció en la ciudad, registrándose el mayor índice de denuncias en la colonia Lindavista con 263 delitos denunciados que representa el 7.79% de los delitos cometidos en la Delegación. Es imperativo mencionar que en esta Delegación se asientan diversas áreas de servicio, así como zonas habitacionales y amplias zonas de estacionamiento como las del instituto politécnico nacional. Además de contar, con un centro de acopio de autopartes que se encuentra en la colonia San Felipe de Jesús.²³⁶

Por otra parte y para poder identificar las zonas de mayor incidencia delictiva, es necesario hacer un análisis por delito. (Cifras y porcentajes del año 2000)

1) El robo a transeúnte: representó el 13.93% de los delitos denunciados en el Distrito Federal y son las delegaciones Cuauhtémoc con 5 441 denuncias por este delito, seguido de Gustavo A. Madero con 3 068 robos denunciados e Iztapalapa con 2 761 casos registrados, lo anterior, representa el 45.78% del total de denuncias registradas por este delito.

2) El robo de vehículo: representa el 24.69% de los delitos denunciados en el Distrito Federal y son las delegaciones de Iztapalapa con 6 929, delitos denunciados, seguido de Gustavo A. Madero con 6,178 denuncias y Benito Juárez con 4 904 casos registrados, las que representan el 41.26% del total de robo de vehículos registrados en la Ciudad.

²³⁶ Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, 2003

3) El robo a transportista: representa el 6.71% de los delitos denunciados en el Distrito Federal y son las delegaciones de Iztapalapa con un registro de 2 325 denuncias, Gustavo A. Madero con 1 916 denuncias y Venustiano Carranza con 1 461 casos denunciados, lo anterior representa el 48.07% del total de robo a transportista registrado en el Distrito Federal.

4) El robo a negocio: representa el 7.02% de los delitos denunciados en el distrito federal y son las delegaciones de Cuauhtémoc con 2,618 delitos denunciados, Iztapalapa con 1,373 y Benito Juárez con 1,298 delitos denunciados, lo que significa el 42.64% del total de robo a negocios cometidos en la Ciudad.

5) El homicidio doloso: representa el 0.41% de los delitos denunciados en el Distrito Federal y son las delegaciones de Iztapalapa con 163 homicidios, seguido por la Delegación Gustavo A. Madero con 110 y la Delegación Cuauhtémoc con 72 homicidios, lo que representa el 48.66% del total de homicidios registrados en la Ciudad.

6) El delito de violación: representa el 0.85% de los delitos denunciados en el Distrito Federal y son las delegaciones de Iztapalapa con 237 casos denunciados, la Delegación Gustavo A. Madero con 217 violaciones y la Delegación Venustiano Carranza con 194 casos denunciados, lo que significa el 42.88% del total de violaciones registradas.²³⁷

Es importante señalar que algunas de las causas que generan el alto índice delictivo en determinadas zonas, es porque en ellas se concentra el mayor número de unidades de manufactura, de comercio y de servicios, tal es el caso de las delegaciones Cuauhtémoc, que tiene 5 127 unidades de manufactura, 31 177 unidades de comercio, 23 267 unidades de servicio, lo que significa el 19.55% del total de unidades existentes en nuestra ciudad. Otra Delegación es Iztapalapa, en

²³⁷ Glosa del Informe del Procurador General de Justicia del Distrito Federal. 2001.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

la que se registran 4 383 unidades de manufactura, 28 600 unidades de comercio y 12 377 unidades de servicio, lo que representa el 14.89% del total de las unidades registradas en el Distrito Federal. Por su parte, la Delegación Gustavo A. Madero tiene registradas 3 538 unidades de manufactura, 20 089 unidades de comercio y 13 639 unidades de servicio, lo que significa el 12.23% del total de las unidades existentes en el Distrito Federal. Estas delegaciones representan el 46.67% del total de unidades de manufactura, comercio y servicios registradas en el Distrito Federal.²³⁸

Imagen del delito en el Distrito Federal: la importancia de los medios de comunicación en la percepción del fenómeno criminal.

Cuando se habló sobre el control social en el primer capítulo de esta tesis, se menciono y definió el área de los controles internos como aquellos medios con los que la sociedad intenta una interiorización en los sujetos, sobre todo durante la socialización primaria, de normas, valores, metas sociales consideradas fundamentales para el mismo orden social. Los controles internos son los que no amenazan a una persona desde el exterior, sino desde el interior de su conciencia. Los controles internos dependen de una socialización bien lograda; si ésta se lleva a cabo correctamente, entonces el individuo que comete transgresiones a las reglas de la sociedad será condenado por su misma conciencia, que en realidad constituye la interiorización de estos controles sociales.

Dentro de este contexto, uno de los instrumentos que desde el siglo pasado constituye uno de los medios de control social interno más influyentes en la sociedad moderna son los medios de comunicación, principalmente los audiovisuales. Zaffaroni señala que los medios de comunicación inducen conductas sin que la población, en general, perciba eso como "control social", sino

²³⁸ Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, 2003

como formas de recreación y esparcimiento, sin embargo, la utilización de los mismos le ha válido a los sectores económicamente más favorecidos una cada vez más considerable ascendencia en el acontecer de la vida de los Estados.²³⁹

La ideologización que se alcanza mediante estos medios de control informales, establece obligaciones internas, derivadas de las necesidades, los deseos y los intereses del individuo y se incorporan a la persona a lo largo de su existencia social. Estas dos formas de control social – internas y externas o desarrollables y situacionables- están estrechamente interrelacionadas y son la razón por la que los hombres se conforman generalmente con las instituciones que exigen la conducta apropiada o exigida. Cuando fracasan y en los actores sociales se manifiesta una tendencia motivada a comportarse en contra con una o más de estas pautas normativas, aparece la desviación.²⁴⁰

La creciente influencia de los medios de comunicación no sólo ha repercutido en el funcionamiento del Estado, sino en el de la sociedad misma, en la que la cultura escrita ha ido siendo desplazada en forma acelerada por una cultura audiovisual que estimula la violencia y manipula opiniones en provecho de los detentadores de los medios. Al hablar sobre la influencia que tiene la televisión con respecto al control social que a través de ella se ejerce sobre la población, el Maestro Giovanni Sartori aborda el tema de la manipulación que se ejerce sobre la opinión pública a la que identifica como el conjunto de opiniones que se encuentran en el público o en los públicos, señalando que la opinión pública denomina sobre todo opiniones generalizadas del público, opiniones endógenas, las cuales son del público en el sentido de que es público es realmente el sujeto principal, haciendo notar, además, que una opinión se denomina pública no sólo porque es de del público, sino también porque implica la *res pública*, la cosa pública, es decir, argumentos de naturaleza pública como los intereses generales, el bien común y los problemas colectivos. Estas opiniones son convicciones

²³⁹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; Op. Cit. p. 23

²⁴⁰ BERGALLI. Roberto. Op. cit. p. 3.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

frágiles y variables, dado que cuando se convierten en convicciones profundas fuertemente enraizadas deberán ser llamadas creencias²⁴¹

Acorde a la teoría de Sartori, la democracia representativa no se caracteriza como un gobierno del saber sino como un gobierno de la opinión, que se fundamenta en un público *sentir de res pública*, lo que equivale a decir que a la democracia representativa le es suficiente, para existir y funcionar, con el hecho de que el público tenga opiniones suyas, nada más, pero atención, nada menos.

"Entonces ¿cómo se constituye una opinión pública autónoma que sea verdaderamente del público? Esta claro que esta opinión debe estar expuesta a flujos de informaciones sobre el estado de la cosa pública. Si fuera "sorda" sería demasiado cerrada y excesivamente preconcebida en lo que concierne a la andadura de la res pública, entonces no serviría. Por otra parte, cuanto más se abre y se expone una opinión pública a flujos de información exógenos (que recibe del poder político o de instrumentos de información de masas), más corre el riesgo la opinión pública de convertirse en "hetero – dirigida... Cuando la opinión se plasmaba fundamentalmente en los periódicos, el equilibrio entre opinión autónoma y heterónomas (heterodirigidas) estaba garantizado por la existencia de una prensa libre y múltiple, que representaba muchas voces. La aparición de la radio no alteró sustancialmente este equilibrio. El problema surgió con la televisión, en la medida en que el acto de ver suplantó al acto de discurrir. Cuando prevalece la comunicación lingüística, los procesos de formación de la opinión no se producen directamente de arriba abajo; se producen en "cascadas", o mejor dicho, en una especie de sucesión de cascadas ininterrumpidas por lagunas en las que las opiniones se mezclan. Además, en la cascada se alinean y se contraponen ebulliciones, y resistencias o viscosidades de naturaleza variada... Pero la fuerza arrolladora de la imagen rompe el sistema de reequilibrios y retroacciones múltiples... La televisión es explosiva porque destrona a los llamados líderes intermedios de opinión, y porque se lleva por delante la multiplicidad de "autoridades cognitivas" que establecen en forma diferente, para cada uno de nosotros, en quién debemos creer, quién es digno de crédito y quién no lo es. Con la televisión, la autoridad es la visión en sí misma, es la autoridad de la imagen. No importa que la imagen pueda engañar aún más que las palabras, como

²⁴¹ SARTORI, Giovanni. *Homo Videns. La sociedad teledirigida*; Editorial Taurus, 2a edición, México, 2001. p. 69

veremos más adelante. Lo esencial es que el ojo cree en lo que ve; y, por tanto, la autoridad cognitiva en la que más se cree es lo que se ve. Lo que se ve parece "real", lo que implica que parece verdadero... A la democracia representativa le basta, para funcionar, que exista una opinión pública que sea verdaderamente del público. Pero esto cada vez es menos cierto, dado que la videocracia está fabricando una opinión sólidamente heterodirigida que aparentemente refuerza, pero que en sustancia vacía, la democracia como gobierno de opinión. Porque la televisión se exhibe como portavoz de una opinión pública que en realidad es el eco de regreso de la propia voz".²⁴²

De este modo, la televisión se vuelve no sólo un instrumento incuestionable de poder, entendido como la presión ejercida por quienes tienen capacidad de imponer decisiones ante un conflicto de intereses, sino en un mecanismo de control social cuya eficiencia radica en persuadir a su enorme auditorio de adoptar pautas de consumo, comportamiento e incluso valores mediante un método persuasivo cuya mayor virtud es su sencillo ocultamiento. A este respecto, Noam Chomsky perfiló adecuadamente la operación de esta estrategia, en una entrevista que data de 1987, dada al periodista James Peck:

"A la gente le gusta pensar que hay alguien arriba que sabe lo que hace. Desde el momento en que no participamos no controlamos y no tenemos siquiera que pensar sobre cosas de vital importancia. Esperamos que alguien más esté prestando atención, alguien que sea competente. Es dejar que la nave tenga un capitán, en otras palabras, no ser parte de lo que está pasando. Esta es una importante característica del sistema ideológico que impone a las personas el sentimiento de que ellas son realmente incompetentes para tratar con estos complejos e importantes asuntos; ellos prefieren dejárselo al capitán. Un dispositivo es el desarrollo de un "sistema de estrellas", mediante la creación de figuras que a menudo son creaciones multimedia o creaciones propagandísticas, cuya imagen se supone debemos admirar y lo vuelve a quien nosotros, feliz y confiadamente, asignamos el derecho a controlar nuestras vidas y controlar los asuntos internacionales".²⁴³

Esta visión es coincidente por lo manifestado por el Maestro Sartori, que aduce que la victoria que la penetración de la televisión en las sociedades modernas ha

²⁴² SARTORI, Giovanni. Op. Cit. p.72

²⁴³ CHOMSKY Noam. *The Chomsky Reader*, editorial Pantheon, 1a edición, Nueva York, 1987, p. 43.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

dado a la visualización sobre la concepción ha traído consigo, entre otras funestas consecuencias, la gradual pérdida de la capacidad de abstracción, ya que la formación bajo la exposición cada vez mayor de los niños a la televisión, que ahora tienen acceso a la televisión incluso antes de hablar o caminar, hace casi inevitable que la comprensión y manejo de los invisibles (conceptos) puedan no ser los más idóneos. Así, para cada día un número más grande de niños, el mundo consiste en lo que puede ver, por lo que su vida está dominada por lo visto, no por las ideas ni los conceptos. A esto debe sumarse que "la pantalla no está muda, las imágenes van acompañadas por palabras que las explican, pero éstas son contornos, su función es complementar la imagen; las palabras ya no constituyen el centro de la atención ni del mensaje... lo visible condiciona a lo invisible".²⁴⁴

Esta influencia de la televisión, en cuanto a la criminalidad en una región determinada, en particular en la Ciudad de México, incide en dos aspectos: 1) Una programación que alienta la violencia y el erotismo; además, la transmisión de mensajes subliminales que crean en el individuo necesidades superfluas y la idea de un consumismo ilimitado como forma de vida, en el que se trata de imitar a los grupos estereotipados; 2) Los medios televisivos en México, a partir de 1994, han incluido en sus espacios programas cuya temática es el delito, dando a conocer a la población la "nota roja" que, antes de ese año, era exclusiva del medio escrito. Administran con ello, la alarma pública; pero contrario a que esta alarma sirva de inhibidor, familiarizan a la población a vivir con el delito. La violencia se ha convertido así en un producto de consumo que invade los medios de comunicación audiovisuales. La visibilidad del crimen se ha incorporado a la agenda mediática. Frente a una sociedad obsesionada por el control y la seguridad, los medios hacen visible el espacio del miedo, a la vez que explotan y juegan con los límites de su representación; así, "la televisión regula el homicidio,

²⁴⁴ SARTORI, Giovanni. *Videopolítica*, editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 2003, p. 42.

las lesiones, la violación, el fraude, pues provoca una relajación de valores fundamentales al denotar poco interés por el prójimo y desdeñar, particularmente, las muertes violentas”.²⁴⁵

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la televisión genera en la percepción ciudadana, un alarmismo social que aumenta la percepción de inseguridad de la ciudadanía, lo que genera que se ofrezcan a la ciudadanía “olas artificiales de criminalidad” que nada tienen que ver con la realidad social. Centran su atención en los delitos violentos cuando las estadísticas criminales dicen que estos constituyen, en algunos casos, sólo una parte de la realidad criminal. Este fenómeno está estrechamente vinculado con el tipo de discurso mediático sobre la violencia criminal, que en muchas ocasiones llega incluso a ser una fusión entre la realidad y ficción que acaba construyendo una nueva percepción sobre el objeto tratado.²⁴⁶

Aunque no se puede establecer una relación absoluta entre el mensaje de los medios y la sensación de inseguridad, buena parte de las investigaciones señalan relaciones sólidas entre las mencionadas “olas informativas” y el miedo al delito, que adquieren una notable importancia en determinados sectores sociales entre los que se detecta el llamado síndrome de punibilidad, consistente en el aumento de la población que está a favor del sacrificio de la justicia en aras de la seguridad, lo que implica que cada vez que un delincuente muere o sufre, la sociedad siente un alivio ante la enfermedad que le acosa en un clima de inseguridad latente que, sin lugar a dudas, se convierte también en el chivo expiatorio de otros males sociales, como el aumento en los índices de la población que vive en condiciones de extrema pobreza.²⁴⁷

²⁴⁵ OREA OCHOA, Sara Patricia. Op. cit. p. 391.

²⁴⁶ BARATA, Francesc. *La violencia y los mass media en Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública*, editorial Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª edición, México, 2003, p. 186.

²⁴⁷ BARATA, Francesc. Op. cit. p. 187.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Como se ha visto, las causas de la inseguridad en las ciudades son muy variadas, sin embargo, no puede soslayarse en forma alguna que los medios de comunicación contribuyen a agravarlas, al constituirse en fuente de marcadas distorsiones en la percepción que tiene el pueblo respecto de ese fenómeno, lo que hace necesario plantear la necesidad de una regulación al respecto. Los crímenes más sórdidos reciben una difusión enorme y principalmente, repetitiva, haciendo parecer que tales actos se cometen con una frecuencia descomunal, lo que da lugar a una sensación desmesurada de inseguridad en comparación con los riesgos objetivos de llegar a ser víctima. Actos de falta de civilidad, que en sí no son delictivos pero son presentados en tal calidad, se añaden a esa inquietud generada por la percepción que se genera en la ciudadanía del delito en un determinado espacio físico.²⁴⁸

La prevención integral del delito como eje de la estrategia de política criminal en el Distrito Federal.

La situación de la seguridad pública en la capital del país, como se desprende del apartado de este capítulo relativo a los delitos contra la seguridad de los habitantes, ha mejorado desde 1998; sin embargo, no se ha avanzado lo necesario, ni los capitalinos tienen aún la percepción del cambio en este renglón. Para sostener esta tendencia a mediano y largo plazo y alcanzar la meta de una ciudad segura, libre de la delincuencia organizada, la actual administración en el Distrito Federal ha determinado que se requiere de la coordinación de esfuerzos de todos los poderes y niveles de gobierno en muy diversos campos: la superación de las causas económicas y sociales que llevan a delinquir a muchos pobres y desempleados; la prevención y atención a la descomposición y la violencia intra-familiar; la apertura de oportunidades laborales y culturales para los y las jóvenes, el combate frontal contra el crimen organizado globalizado, la

²⁴⁸ WALLER, Irvin. *Prevención del Delito en Delitos y Seguridad de los Habitantes*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997, p. 66.

erradicación de la corrupción en la prevención del delito y la procuración de justicia y la readaptación social y la modernización y calificación de las instituciones policiales, judiciales y de los reclusorios. La ciudadanía, colaborando con las instituciones, tiene un papel insustituible en esta tarea permanente.²⁴⁹

De lo ya analizado, es factible afirmar que los fenómenos de la delincuencia y la inseguridad en la Ciudad de México son resultado de múltiples factores y de la convergencia de muchas causas: unas crónicas, instaladas en la misma infraestructura de la sociedad, y otras temporales y circunstanciales, que varían de acuerdo al lugar y al tiempo. Destacan factores de carácter económico o de naturaleza social y cultural, tales como la inequitativa distribución de la riqueza; el incremento en los índices de pobreza, pobreza extrema y desempleo; la falta de profesionalización de los cuerpos de seguridad; el aumento de la organizaciones criminales; así como la cultura de la impunidad, la complicidad y la corrupción, así como la mala calidad educativa y el bajo nivel de escolaridad; la desintegración familiar; la proliferación de giros negros y el uso y tráfico de drogas. Todo ello genera un clima general propicio para el crimen y el desorden, así como sentimientos muy severos de inseguridad en la población, exacerbados por los medios de comunicación, principalmente la televisión, que magnifican las ya de por sí intolerables cifras de la delincuencia, causándose temores y desconfianzas entre los ciudadanos con respecto a sus similares y a las autoridades, así como un grave desapego e incredulidad a las acciones gubernamentales en la materia.²⁵⁰

La coincidencia de estos y otros elementos en el Distrito Federal disparó los índices delictivos y produjo como efectos colaterales el temor, la desconfianza y el repliegamiento sociales; calles, parques, establecimientos comerciales y conjuntos habitacionales, se han convertido en la Ciudad de México en territorios de la delincuencia ocasional y del hampa organizada. A fin de combatir esta situación, la presente administración del Gobierno del Distrito Federal ha cimentado su política

²⁴⁹ Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, 2000-2006.

²⁵⁰ GÓNZALEZ DE LA VEGA, René. Op. cit. p. 106.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

criminal partiendo de la premisa de que es necesario modificar las estructuras sociales y económicas básicas de la Ciudad que constituyen el ambiente propicio para la inseguridad, a través de acciones a mediano y largo plazos, pero sin descuidar los hechos singulares que constituyen brotes identificados de inseguridad.²⁵¹

Conforme se ha mencionado en este texto, como conducta humana contraria a la ley, no encuentra su explicación en factores de tipo biológico, y si bien en algunos casos los trastornos psicológicos influyen en forma decisiva en el accionar del delincuente, la formación de éstos no es comprensible si no se analiza el contexto social en el que se ha desarrollado el sujeto en cuestión. En este punto, se hace necesario reconocer que el menoscabo o la injusta distribución de las condiciones propicias para el desarrollo humano integral son elementos que acarrearán una mayor actividad antisocial. Esta circunstancia fundamental de la convivencia, genera un círculo vicioso muy conocido: "a condiciones económicas y sociales desfavorables, corresponde un incremento de la delincuencia y a esta sobreactividad criminal, le corresponde la disminución o perturbación de esas condiciones económicas y sociales desfavorables."²⁵²

Actualmente, en materia de política criminal es cada vez más frecuente, en los Estados democráticos, hablar de estrategias de prevención generales contra la delincuencia, entendidas como el conjunto de estrategias preventivas que, unidas, se encaminan a evitar o aminorar la comisión de delitos, principalmente violentos.

La prevención general se compone de actividades que proveen de un mejor entorno para el desarrollo de los individuos. Tiene como objetivo prevenir la delincuencia, incluyendo a muchos actores y participantes. Por este motivo,

²⁵¹ Programa General de Desarrollo del Gobierno Del Distrito Federal, 2000-20006.

²⁵² GÓNZALEZ DE LA VEGA, René. Op. Cit. p. 106

resulta incluso más barata que otras y además, sumamente redituable. La prevención general es multidisciplinaria pero no vulnera los ámbitos propios de cada disciplina. Parte siempre de que cualquier estrategia preventiva, mientras más factores abarque, será de mayor utilidad, y paradójicamente, de más fácil manejo. En este sentido, las características de los programas preventivos que han sido exitosos son: 1) Incluyen a niños, incluso muy pequeños; 2) Enfrenta múltiples factores de riesgo; 3) Se realizan sobre toda la comunidad; 4) Se diseñan de forma que puedan ser evaluados; 5) Incrementan la capacidad de familia para cuidar de sus hijos; 6) Se enlazan con otros programas en otros niveles de la prevención general: readaptación de infractores, prevención de maltrato infantil, entre otros; 7) Son manejados para que la comunidad tome parte de ellos, no sólo como receptora, sino como revisora.²⁵³

En sus líneas de acción, el Gobierno ha definido que es prioritario, a fin de mejorar la seguridad pública, promover un conjunto de políticas de desarrollo social y planes de desarrollo económico sustentable que contribuirán a crear fuentes de empleo, además de las actividades recreativas y deportivas. A estas medidas, de mediano y largo plazo, se suman otras de distinta naturaleza, encaminadas a desarrollar una reforma integral del sistema de seguridad pública, procuración de justicia, y readaptación social con la prevención del delito como premisa fundamental. Como parte de esta tarea, el gobierno del Distrito Federal, al combatir la inseguridad y procurar la justicia, ha impuesto a los servidores públicos comisionados de tales tareas el deber de aplicar irrestrictamente las leyes para mantener el orden público, proteger la integridad física y patrimonial de las personas, prevenir la comisión de delitos y de infracciones, perseguir a los presuntos delincuentes, combatir la impunidad, dar auxilios en caso de siniestros y desastres y coadyuvar a mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

²⁵³ OCHOA, Gerardo. *Contra la Delincuencia Juvenil, Prevención General en Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública*, editorial Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª edición, México, 2003, p. 204.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

A pesar de que podría parecer una verdad de Perogrullo la relativa al deber de aplicar la ley, debe entenderse su mención en un sentido sumamente estricto de la palabra, esto es, una aplicación bajo cualquier circunstancia y a cualquier sujeto que encuadre en los supuestos previstos que lo hagan acreedor a una sanción. Una de las circunstancias que sin lugar a dudas contribuye decisivamente al elevamiento de los índices criminales, es la que tiene que ver con el factor humano, considerado individualmente. La ausencia de una cultura adecuada de respeto a la Ley y al orden establecido, es causante de la ilicitud que al reiterarse llega, perniciosamente, a convertirse en un modo de vida.

La sola circunstancia de que la norma de convivencia no sea observada puntualmente, en todas las actividades cotidianas, aún tratándose de normas de menor jerarquía, como pueden ser las de Justicia Cívica, es causa importante para cimentar o fraguar una actividad antisocial de mayor envergadura y si consiguiente daño mayor. El hecho de que la ley, en cualquiera de sus manifestaciones o jerarquías, sea inobservada, produce la mengua de los valores sociales, genera el abuso de unos a otros y el relajamiento del orden social. La corrupción, la negligencia, la incompetencia, la permisividad a conductas sociales, aún mínimas, por parte de los integrantes el conglomerado social, sean servidores públicos o ciudadanos, por lo que el cumplimiento estricto de todas las normas, es condición ineludible, no sólo para lograr mejores condiciones de vida, sino para evitar y combatir las manifestaciones antisociales más graves, consideradas como delitos.²⁵⁴

Asimismo, la prevención exige que se adopten medidas en el lugar en donde radique la causa del problema. Es importante determinar los factores responsables del delito y de la inseguridad, establecer prioridades, comprometer recursos y

²⁵⁴ GÓNZALES DE LA VEGA, René. Op. cit. p. 108.

utilizar los medios de acción adecuados para modificar el potencial de delincuencia de la Ciudad.

La variedad de factores asociados con las tasas más elevadas de la delincuencia ha dado lugar a la distinción entre estrategias diferentes y complementarias de la prevención. Esta distinción ha motivado el desarrollo de muchos tipos de prevención, que presentan cualidades y puntos débiles. Sin embargo, se ha llegado a un consenso al reconocerse que existen dos grandes campos de acción que pueden contribuir a la prevención del delito: 1) Existe un riesgo de ser víctima, asociado con la presencia objetiva de situaciones que conducen al delito (ocasiones del delito); 2) Existe una influencia más o menos directa, pero evidente, de los sistemas de redistribución de riquezas (empleo, salud, vivienda, entre otros) en los niveles de delincuencia (desarrollo social).²⁵⁵

Dichos campos se distinguen por las siguientes características:

Ocasiones del delito: todo análisis de situación sobre la delincuencia se basa en que generalmente, los delincuentes hacen elecciones más bien racionales: antes de actuar buscan ocasiones más fáciles, menos peligrosas para ellos y más viables. Así pues, serán válidas aquellas medidas de prevención que: a) hacen más difícil la tarea del delincuente; b) reducen los beneficios de la comisión del delito; c) aumentan el riesgo para el delincuente. La evaluación de los efectos de tales medidas sobre la delincuencia ha dado algunas veces resultados positivos. Se ha formulado la reserva de que su eficacia se comprueba principalmente en casos de pequeña delincuencia ocasional y delitos contra la propiedad.

Desarrollo social: se ha comprobado que las tasas de criminalidad son más elevadas en las sociedades donde la riqueza está repartida de forma desigual y donde existen sentimientos de privación relativa. Las desigualdades sociales y la pobreza relativa constituyen la escena en la que entran en juego la mayoría de los

²⁵⁵ WALLER, Irvin. Op. cit. p. 67.

dramas de familia, de escuela y de vecindad: el joven que ha sido descuidado o maltratado en su familia, que tiene problemas en la escuela o que ha tenido malos ejemplos en su barrio, aprende pronto a ser delincuente, ya que las ocasiones son fáciles y numerosas. A este respecto, es pertinente mencionar que mientras más joven se entrega un individuo a actividades delictivas, mayores son las probabilidades que cometa delitos más graves, siendo esta una de las más poderosas razones para priorizar el aspecto relativo a la juventud en los programas de prevención del delito, centrando la atención principalmente en ellos, en su familia, en la escuela y en el barrio.²⁵⁶

En este punto, es necesario mencionar que la adecuada prevención también depende, en gran medida, de identificar mitos y acabar con ellos. Los mitos son dañinos porque dan una falsa sensación de seguridad. Eliminarlos, por otra parte, permite que en su lugar se llegue a una verdadera prevención. Uno de estos mitos es la prisión, que es un excelente método incapacitador, ya que permite colocar al delincuente que pone en peligro la vida y seguridad de los habitantes en un lugar que no haga daño, sin embargo, se le atribuyen propiedades preventivas que no tiene, afirmando que es un buen mecanismo de readaptación social que hace que el individuo que egresa de ella se reincorpore a la sociedad en forma productiva, cuando la experiencia en muchos países ha mostrado que la prisión tiene un casi nulo valor readaptativo.²⁵⁷

Por otro lado, vale agregar que en México se ha construido un muro ideológico social y legal durante décadas, para impedir la reinserción de quienes han caído en un delito, han sido juzgados y han retribuido su deuda social, evitando su cabal y serena reinserción, útil y lícita a la comunidad. Los liberados y preliberados, al salir de su confinamiento, carecen de cualquier posibilidad de desarrollo y son frecuentes víctimas del rechazo institucional, social y legal, siéndoles

²⁵⁶ *Ib. idem.* p. 68

²⁵⁷ OCHOA, Gerardo. *Op. cit.* p. 205

prácticamente imposibles reiniciar una vida normal, siendo esa una de las principales causas de la recaída en el delito y el pernicioso fenómeno de la reincidencia.²⁵⁸

En apego a todas las consideraciones anteriores, las autoridades administrativas de una Ciudad, que son las que están más cerca del ciudadano y pueden comprender las necesidades locales, están en el deber de adaptar los programas nacionales, locales o delegacionales en consecuencia, poner a disposición de estos programas personal competente y obtener el apoyo de los ciudadanos en esas iniciativas.

Por lo que es a la actual administración del Gobierno del Distrito Federal, la prevención del delito, como eje articulador de su política criminal, se ha sustentado, en primer término, en el establecimiento de mecanismos eficaces de coordinación entre todas las secretarías relacionadas con la seguridad pública y la procuración de justicia, incrementando los recursos destinados a la capacitación y profesionalización de las policías y los servidores públicos encargados de tales tareas. Para alcanzar esta tarea, se ha partido de la premisa de que las instituciones sobre las cuales descansa la seguridad de los habitantes del Distrito Federal forman un sistema interdependiente. La elevación del nivel de eficacia en cada una de ellas está ligada a los avances de las demás. Policías, ministerios públicos, juzgados cívicos y reclusorios deben ser reformados con objetivos claros y ritmos adecuados. Además de los órganos del gobierno, debe participar en el proyecto la ciudadanía, adoptando conductas personales y colectivas que contribuyan a su seguridad y tomando la iniciativa en las asambleas vecinales y otras instancias de la sociedad civil. Es a partir de esta conclusión que se estableció la necesidad de establecer centros en los que confluyeran estas instancias, a las que se ha denominado Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, cuyas principales peculiaridades, tema central de este estudio, serán estudiadas en el siguiente capítulo.

²⁵⁸ GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. *Políticas Públicas en Materia de Criminalidad*, editorial Porrúa, 1ª edición. México, 2001, p. 97.

Capítulo IV

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Y deja a un lado esas luchas entre la tiranía y la esclavitud. Eso me causa enfado, pues no bien concluye la cosa, la empiezan ellos de nuevo, sin que nadie se percate de que no está hostigado sino por Asmodeo, que permanece detrás. Bátanse, a lo que dicen, por los derechos de la libertad, y bien mirado, no son más que esclavos contra esclavos.

Johann Wolfgang von Goethe, Fausto.

Definición.

Al abordarse el tema del sistema penal, se mencionó que el mismo abarca desde la actividad de la policía en la prevención del delito, a través de lo que en el Distrito Federal se conoce como Policía Preventiva; de la investigación policiaca y la persecución del delito, encargada por mandato del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Ministerio Público y a la policía bajo su mando, denominada judicial o ministerial, dependiendo la entidad federativa en que ejerza sus atribuciones; de los jueces, entendidos en sentido genérico como los órganos a cargo de la función de la administración e impartición de la justicia, sean Jueces, Magistrados o Ministros; de los órganos a cargo del sistema de la ejecución de penas, adscrito en la Ciudad de México a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal; e incluso, comprende la actividad de los legisladores, en la medida en que intervienen, precisamente, en el proceso de la formación de la ley penal, en representación de los miembros de la sociedad, siendo quienes pueden determinar los cambios y ajustes que la dinámica del derecho exige, y orientar a través de dichas modificaciones la orientación de las políticas vinculadas con la materia penal.

Estos segmentos, concepto bajo el cual se hace referencia a cada uno de los ámbitos en que se manifiesta el sistema penal, cuenta con su propio discurso,

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

conforme a los cuales actúa, en conjunción con las características de las personas que integran las instituciones aludidas, esto es policía, ministerio público, tribunales y sistema ejecutivo. Dichos discursos son diferentes entre sí, ya que el de la policía, las más de las veces, es moralizante y moralista, mientras que el del poder judicial es primordialmente jurídico y garantizador, encaminado al estricto análisis de la ley, mientras el del Ministerio Público es en parte jurídico y en parte moralizante, mientras que el de la ejecución es de carácter terapéutico y el del legislador eminentemente político. La consecuencia de estas divergencias resulta en la insuficiente comunicación entre los discursos y las acciones frecuentemente independientes entre sí de cada uno de los segmentos, generando la “sectorización” entre sí de cada uno de los discursos, programas y acciones, lo que implica necesariamente el cierre hacia adentro, una clase de ensimismamiento, de los mismos, dificultando la necesaria intercomunicación, interrelación e interacción fundamental entre ellos, lo que es necesario, como apunta en su obra Malo Camacho, para el logro más eficaz en los objetivos del sistema penal.²⁵⁹

Considerando esta problemática como uno de los principales obstáculos en los esfuerzos para cumplir con mayor eficiencia las funciones sustantivas de prevención y persecución del delito, la actual Administración en el Distrito Federal consideró necesario, como lo planteo desde su Programa General de Desarrollo 2000-2006, establecer lineamientos generales que sirvan como guía de acción y permitan consolidar la coordinación interinstitucional. Para tal fin, se estableció un Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública, integrado por la Secretaría de Gobierno, la Consejería Jurídica, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia, que permite evaluar y diseñar las políticas y acciones para mejorar la atención en materia de seguridad pública e impartición de justicia. En ese marco, se propuso la creación de mecanismos efectivos de

²⁵⁹MALO CAMACHO, Gustavo. Op. cit. p. 27.

coordinación entre esas áreas y en acuerdo con los Jefes Delegacionales a fin de permitir que las dependencias encargadas de proporcionar la seguridad pública aprovechen al máximo sus recursos humanos, materiales y técnicos para prevenir, combatir y perseguir el delito.²⁶⁰

Al exponer los motivos respecto al programa de Coordinaciones Territoriales, dirigido a lograr que la coordinación planteada no sólo tenga lugar entre los titulares de las dependencias, sino y principalmente entre los comisionados de las unidades más cercanas a la población y a sus necesidades, se tomó en cuenta que tradicionalmente las instituciones encargadas de la seguridad pública, la procuración de justicia y la impartición de justicia cívica en la Ciudad de México, han actuado de acuerdo con sus propios programas, sin establecer mecanismos eficientes de coordinación, lo que ha ocasionado la ausencia de estrategias integrales y efectivas de seguridad pública. Ante tal situación se planteó la realización de un esfuerzo novedoso en la conjunción de acciones y recursos institucionales para el combate a la delincuencia y la preservación del orden público. Las principales innovaciones del programa consisten en: a) la redistribución de los territorios que atenderán las *Coordinaciones Territoriales*; b) la coordinación permanente entre las instituciones participantes; y c) la inclusión de los programas de desarrollo social y participación ciudadana en la prevención, la colaboración y la evaluación de las *Coordinaciones Territoriales*.²⁶¹

Este programa se sustenta en el objetivo de procurar una mejor atención en materia de equilibrio, paz y orden social; para alcanzarlo, es indispensable que se acorten los espacios entre los discursos de los diversos segmentos del sistema penal entre sí y, especialmente, que se reduzcan también las diferencias entre los discursos de cada uno y el discurso de la realidad que los cuestiona, lo que debe ser entendido como el punto de partida crítico del interés social, que refleja la preocupación por el problema y el interés en su solución, que sólo puede estar en

²⁶⁰ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, 2000-2006, p. 54.

²⁶¹ Programa de Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, p. 2.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

la respuesta social que ofrezcan gobernados y gobernantes, lo que implica el esfuerzo conjunto de ambos.²⁶²

Las instituciones encargadas de la Seguridad Pública, la Procuración de Justicia y la impartición de la Justicia Cívica en la Ciudad de México, hasta ese entonces, se habían caracterizado por haber actuado sin establecer mecanismos eficientes de coordinación, lo que generó la ausencia de estrategias integrales y efectivas de seguridad pública. No fue hasta que, como resultado de un estudio profesional e interdisciplinario, en el que se evidenció que la evolución que el delito y la inseguridad han tenido en la capital del país responden principalmente a diversas causas fundamentales, a saber el predominio de un paradigma reactivo, de un paradigma erróneo del sistema de justicia penal; la corrupción orgánica del mismo sistema; una procuraduría de justicia esencialmente ineficaz e ineficiente; el crecimiento de las adicciones; la tolerancia al delito federal; la tolerancia a la ilegalidad y al desorden; la negación de la readaptación social mediante la violencia y el crimen en las prisiones; la insuficiencia relativa de recursos para la seguridad pública, y un marco legal deficiente en la que por razones políticas, la facultad de legislar en materia de Seguridad Pública aún es ajena a los representantes de los habitantes del Distrito Federal, se diseñó un modelo de coordinación institucional que representara un esfuerzo en la conjunción de acciones y recursos para el combate a la delincuencia y la preservación del orden público, a fin de abatir la problemática descrita.

En razón de lo anterior, se partió de la creación de un nuevo sistema de territorialización que plantea facilitar a la ciudadanía recibir los servicios y que la policía realice sus obligaciones y acciones de manera coordinada y efectiva, a fin de abatir la diferencia de los discursos y la sectorización de sus planes, coordinando eficientemente los trabajos de inteligencia policial y los operativos conjuntos que permitan el desmembramiento de bandas y del crimen organizado.

²⁶² MALO CAMACHO, Gustavo. Op. cit. p. 28.

De acuerdo con esta línea estratégica, las instituciones encargadas de proporcionar seguridad a los habitantes del Distrito Federal formarán un sistema interdependiente con lo que el nivel de eficacia de cada una de ellas estará ligada al avance de las demás en el marco del respeto a las leyes, a los derechos humanos y con vocación de servicio a la ciudadanía.²⁶³

A partir de estos postulados, se puede definir a las **Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia** como la instancia de articulación entre las áreas de seguridad pública, procuración de justicia e impartición de justicia cívica con el objetivo de racionalizar y eficientar los recursos humanos y materiales, articular las instancias de gobierno cuyas funciones son garantizar la seguridad de los ciudadanos, vincular a los habitantes a las tareas de prevención y combate a la delincuencia y a la fiscalización de las instancias y los órganos de gobierno que participan en este esfuerzo.

Estructura.

Las **Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia**, como se ha definido, son una instancia de articulación entre las áreas de seguridad pública, procuración de justicia e impartición de justicia cívica, por lo que están integradas por los sectores de la Policía Preventiva, las Agencias del Ministerios Públicos y los Juzgados Cívicos, instancias sustanciales en su funcionamiento, a las que se suman los Defensores de Oficio, los Médicos Legistas, los coordinadores de zona de Participación Ciudadana y un representante del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.²⁶⁴

Este modelo se basa en los mecanismos locales que funcionan en diversas naciones, destacando el caso de Francia, cuya originalidad de su experiencia en esta esfera radica en que el Estado y sus colaboradores sociales han preparado

²⁶³ Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal. 2000, p. 54.

²⁶⁴ Programa de Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, p. 25.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

un “contrato para la Ciudad”, en el que afirman su voluntad para luchar contra la exclusión urbana y destacan la necesidad de formular una política estricta para la integración de las poblaciones de inmigrantes. Los cinco objetivos de ese contrato son: el éxito escolar; el empleo remunerado; la prevención del delito; la integración mediante el fomento de los deportes, la cultura y las actividades recreativas, y la rehabilitación urbana. En lo que hace particularmente a la materia de política criminal, dichas instancias son establecidos para reducir la delincuencia en las ciudades dentro de un esquema en el que se siguen métodos basados en la participación de los ciudadanos y las organizaciones de la comunidad. Estas agrupaciones están estructuradas como iniciativas multidisciplinarias basadas en la asociación, que se adoptan para analizar problemas y aplicar soluciones, y reúnen a las personas que se ocupan, dependiendo el Estado en el que operan, de política familiar, salud, empleo, vivienda, servicios sociales y recreativos, escuelas, así como a la policía, la justicia y las organizaciones de ciudadanos. Esas iniciativas comparten una visión integrada.²⁶⁵

Fue en concordancia con tales experiencias que la Administración Pública del Distrito Federal emitió sus Bases de colaboración general entre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Salud, y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Mediante este documento se determinó la creación de Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, que además incorporarían la participación de los Juzgados Cívicos, con el objeto de que éstas se conviertan en centros de encuentro ciudadano y policial dentro del cual se realicen acciones para la prevención y persecución de conductas o hechos que puedan constituirse como faltas o delitos y que atenten contra la seguridad de las personas y sus bienes, así

²⁶⁵ WALLER, Irvin. Op. cit. p. 70.

como proporcionar una atención pronta, expedita y digna que requieren todos los habitantes de la Ciudad de México.

Mediante este acto, por tanto, se acordó la forma de organización y funcionamiento de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en el Distrito Federal, en el ámbito de la competencia de cada órgano relacionadas con el objeto de las Coordinaciones, que son básicamente las que se describen en los siguientes incisos:

a) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal; velar por la legalidad y por el respeto a los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida procuración de justicia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.²⁶⁶

b) La Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, que tiene entre sus funciones las de conducir las relaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con otros órganos de gobierno local y otorgar a los órganos del gobierno local el auxilio que requieran para el debido ejercicio de sus funciones, así como coordinar y supervisar el cumplimiento de las funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal y cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones del Jefe de Gobierno, acorde con lo establecido en el artículo 23, fracciones III, IV, XX y XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.²⁶⁷

c) La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, que en términos de lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, tiene como atribuciones las de mantener el orden público, proteger la integridad

²⁶⁶ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2004.

²⁶⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. 2004.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

física de las personas, así como sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones, colaborar en la investigación y persecución de los delitos cuando lo solicite el Ministerio Público.²⁶⁸

d) La Secretaría de Salud del Distrito Federal, que en esta materia tiene entre sus atribuciones las de planear, dirigir, controlar y evaluar los servicios de medicina legal y de apoyo a la Procuración de Justicia de conformidad con el artículo 29, fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.²⁶⁹

e) La Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35, fracción XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal,²⁷⁰ le corresponde la supervisión y vigilancia de los juzgados cívicos del Distrito Federal, así como coordinar la prestación de los servicios de defensa y asesoría jurídica en el Distrito Federal, según refiere el artículo 6 de la Ley de Defensoría de Oficio del Distrito Federal.²⁷¹

Habiendo sido determinada la forma en que habría de darse la colaboración de las dependencias dentro de este programa, fue mediante el Acuerdo identificado con la clave A/009/2001 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, que se estableció la circunscripción territorial de las 70 coordinaciones territoriales de Seguridad Pública y procuración de justicia, cuya entrada en vigor tuvo lugar con su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 11 de diciembre de 2001. Los principales criterios utilizados para la integración de las Coordinaciones Territoriales fue la consideración índices demográficos, índices delictivos, número de comités vecinales, extensión territorial a cubrir, organización sectorial y de

²⁶⁸ Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, 2004.

²⁶⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 2004.

²⁷⁰ Ib. Idem.

²⁷¹ Ley de Defensoría de Oficio del Distrito Federal, 2004.

cuadrantes de la Policía Preventiva, zonas de atención de las fiscalías y Agencias del Ministerio Público desconcentradas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de los Juzgados Cívicos adscritos a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal.²⁷²

El Objetivo General de las *Coordinaciones Territoriales* es combatir la criminalidad con un enfoque integral que permita reducir la incidencia delictiva en la vida de los ciudadanos. Esto se hará a través de la redistribución de las policías en las *Coordinaciones Territoriales* de acuerdo a la densidad demográfica y a los índices delictivos; así como acciones y programas de prevención e inteligencia, además de la eficacia en la atención e impartición de justicia en todos los niveles y con una política social de alto impacto.²⁷³ A fin de cumplir dicho Acuerdo, a partir de esa fecha hubo de incrementar la infraestructura de cada una de las dependencias implicadas, pasando de 52 a 70 las agencias del Ministerio Público; de 51 a 70 los sectores de la policía preventiva; y aumentar de 36 a 70 los Juzgados Cívicos.

Con el fin de lograr dicho objetivo, las dependencias que han conformado las bases se han comprometido a:

a) Establecer medidas conjuntas en materia de prevención y persecución de los delitos, así como recabar e intercambiar al efecto la información necesaria, con absoluto respeto a la competencia legal de cada una de las partes.

b) Coordinar mecanismos para la planeación, instrumentación, ejecución y evaluación de acciones conjuntas tendientes a mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas así como sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones cívicas y administrativas de investigación y persecución de los delitos y garantizar los derechos de defensa.

²⁷² Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 11 de diciembre de 2001, p. 144.

²⁷³ Programa de Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, p. 27.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

c) Proporcionar los servicios de medicina legal.

d) Aportar los elementos humanos, materiales y financieros que se determinen para cada una de las Coordinaciones para el cumplimiento de las presentes bases, y

e) Instrumentar un sistema de intercambio académico y técnico para la profesionalización y capacitación de las partes.²⁷⁴

Aunado a lo ya expresado, un aspecto de suma importancia en este programa radica en la misma composición de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, que al integrar a los representantes de las dependencias mencionadas en un solo espacio físico busca el aumento de la confianza en el sistema de justicia de la Ciudad de México y, derivado de ello, un probable incremento en los registros de denuncias de delitos y de infracciones cívicas, es decir, que la cifra negra de delitos no denunciados disminuya. Se plantea igualmente que la colaboración interinstitucional y el acercamiento a la ciudadanía contribuya en forma sustancial a combatir otros problemas que han repercutido en el incremento de los índices delictivos en el Distrito Federal, como la desconfianza en las policías preventiva y judicial, generadora de temor o de la sensación de una ausencia muy acusada, de inutilidad de sus servicios y de corrupción generalizada.²⁷⁵

Esta colaboración interinstitucional encaminada a establecer las bases para alcanzar el objetivo general de las Coordinaciones Territoriales de prevenir y combatir la criminalidad, así como procurar e impartir justicia con un enfoque integral que permita reducir la incidencia delictiva, a través de planes y programas

²⁷⁵ GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Op. cit. p. 113.

de prevención y la instrumentación de acciones conjuntas apoyadas en una política social de alto impacto se concreta mediante la integración a cada una de las respectivas sedes de un representante del Jefe de Gobierno, un representante del Jefe Delegacional, un Sector de la Secretaria de Seguridad Pública, una Agencia del Ministerio Público, un Juzgado Cívico, defensores de Oficio adscritos a la Coordinación, médicos Legistas, el Coordinador de Participación Ciudadana de la Demarcación Territorial y el Coordinador de Participación Ciudadana del Gobierno Central.²⁷⁶

Este mecanismo de colaboración se encamina, igualmente, a aumentar la capacidad de respuesta al llamado de la ciudadanía mediante una desconcentración por comunidad de estos servicios; mejorar la atención al público en las barandillas del Ministerio Público y de la Justicia Cívica; eficientar los mecanismos de evaluación de personal ineficiente y unificar la aplicación de planes y políticas criminales adecuadas conforme a las demandas ciudadanas en la zona atendida.

Bajo esta óptica se asigna un nuevo sentido a las corporaciones policiacas, definiendo una nueva relación con la sociedad, que se sustentará en una política social y de participación ciudadana de alto impacto; este es uno de los instrumentos fundamentales en la estrategia para abatir la delincuencia. A guisa de ejemplo, es válido mencionar la experiencia obtenida en el Estado de Texas, en 1991, en siete importantes ciudades de esta entidad de los Estados Unidos de Norteamérica, en las que con el ánimo de aumentar la seguridad de los habitantes, las autoridades de los ayuntamientos aplicaron una iniciativa para compartir sus poderes con los representantes de las comunidades, los círculos empresariales y los ciudadanos. Juntos formularon planes de acción para abarcar todos los aspectos de la prevención del delito, desde medidas destinadas a reducir

²⁷⁶ Programa de Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, p. 29.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

las oportunidades delictivas hasta disposiciones dirigidas a promover el desarrollo social y a fortalecer las comunidades.

Este experimento preparó el terreno para un nuevo tipo de asociación orientada a la prevención del delito, dispuesta a adoptar métodos de planificación estratégica y capaz de seguirlos, como fue la Comisión de Prevención del Delito de San Antonio, la primera comisión municipal de Estados Unidos creada con el único objetivo de prevenir el delito. Los cuatro objetivos principales de este organismo eran el de promover la comprensión y la participación de la comunidad en las actividades de prevención; establecer servicios sociales, educativos y de esparcimiento para jóvenes; responsabilizar a los delincuentes juveniles; reducir la violencia en las calles mediante la prevención de la violencia en el hogar y una mayor cooperación entre los distintos órganos encargados de hacer cumplir la ley.²⁷⁷

Funcionalidad.

Puesto que las causas de la problemática criminal son diversas y definitivamente dicha multiplicidad opera en forma particular en cada colonia, unidad habitacional, barrio o pueblo de la Ciudad de México, es obvio que la solución no se encuentra en la atención que una dependencia puede brindar por sí misma, sino en lo que pueda aportar a una red, entendida como el primer gran vínculo de alianzas de las diversas asociaciones o instituciones con posibilidad de aportar con sus propios recursos y en el marco de sus posibilidades elementos en el combate a la delincuencia.

²⁷⁷ WALLER, Irvin. Op. cit. p. 71.

En este plano, cada una de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia establecerá los mecanismos de organización y enlace que faciliten la comunicación rápida y eficiente. Las Coordinaciones Territoriales funcionarán bajo un esquema de reuniones diarias entre el Jefe de Sector de Seguridad Pública, el Agente del Ministerio Público Responsable de Agencia Investigadora, el Juez Cívico, el Defensor de Oficio, el Médico Legista, los Coordinadores de Participación Ciudadana y los representantes del Jefe Delegacional y del Jefe de Gobierno.

En lo que se refiere a la infraestructura de las Sedes de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, en ellas, como mínimo habrá de contarse con se con un área de atención a víctimas, de tal manera que se facilite la atención al ciudadano, víctima o testigo de algún delito y se evite el traslado a varios lugares dentro o fuera de la Delegación, debiendo en cada Coordinación se establecerán mecanismos que faciliten la comunicación rápida y eficiente, la organización y el enlace que requiriere este programa.²⁷⁸

El objetivo de esta conjunción girará en torno a la necesidad de establecer medidas conjuntas en materia de prevención y persecución de los delitos en las zonas que comprende la Coordinación, así como recabar e intercambiar al efecto la información necesaria, con absoluto respeto a la competencia legal de cada una de las partes de cara a las diversas acciones que habrán de tomarse en los asuntos que así lo requieran, y coordinar mecanismos para la planeación, instrumentación, ejecución y evaluación de acciones conjuntas tendientes a mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas así como sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones cívicas y administrativas de investigación y persecución de los delitos y garantizar los derechos de defensa de los remitidos a la Agencia del Ministerio Público o al Juzgado Cívico.

²⁷⁸ Programa de Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal. p. 30.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

El carácter prioritario de este programa ha propiciado que el horario de reunión diaria de las Coordinaciones sea a las 8:00 horas, con una duración máxima de una hora a fin de fomentar el carácter ejecutivo de las mismas. En ellas, se rendirá el Reporte de Novedades de las 24 horas anteriores por las diversas dependencias que integran las Coordinaciones Territoriales y se analizará la información vertida para la identificación de la conflictividad de las Unidades Territoriales que conforman la Coordinación, para posteriormente tomar acuerdos y líneas de acción conjuntas para la atención de las problemáticas detectadas en el ámbito de competencia de la respectiva coordinación.²⁷⁹

Este formato de operación, sin lugar a dudas, está estrechamente vinculado con el modelo de *Policía de proximidad*, surgido en Estados Unidos a finales de los años 70 como consecuencia del escaso éxito de los métodos tradicionales de prevención y del modelo policial "profesional" para enfrentarse al fenómeno de la delincuencia y, sobre todo durante el decenio de los 80, del incremento de los hechos de violencia, la venta y el consumo de drogas, los llamados "delitos de la calle" y los actos de incivilidad (*disorders*). Estos hechos, conjuntamente con el aumento del sentimiento de inseguridad de la ciudadanía, que hemos señalado que se agudiza por la atmósfera que respecto a la situación ofrecen los medios masivos de comunicación, principalmente la televisión, habían motivado el abandono de ciertas zonas por sus residentes o comerciantes. El nuevo modelo se extiende rápidamente a Canadá y Europa (con respecto a la "pequeña" y "mediana" delincuencia), complementándose con nuevos enfoques en materia de prevención de la criminalidad y la incorporación de la comunidad en la elaboración y ejecución de políticas públicas en este campo.²⁸⁰

²⁷⁹ Guía para los servidores públicos adscritos a la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, 2002, p. 13.

²⁸⁰ RICO, José María y CHINCHILLA, Laura. Seguridad Ciudadana en América Latina, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 2002, p. 43.

El concepto de Seguridad de la Comunidad está primordialmente ubicado en un contexto social, dentro del que el delito como problema se encuentra en una trama más amplia, por lo que en ella se parte primordialmente de la concepción de que una política de seguridad que no se base en una política que, de manera eficaz, combata al desempleo, la pobreza y la falta de vivienda con los resultantes problemas de desigualdad social, marginalidad, exclusión social y racismo, está condenada a tener sólo efectos limitados e incluso efectos secundarios no deseados, además de numerosos fracasos.²⁸¹

En este aspecto, en las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia una vez a la semana, generalmente los viernes, se realizará una reunión abierta con los representantes vecinales, para dar a conocer un informe general de los trabajos de la Coordinación, recabar quejas y denuncias de la población, establecer mecanismos de participación entre autoridades y vecinos y en general evaluar el trabajo desarrollado. En este aspecto, las Coordinaciones Territoriales promoverán la creación de redes de participación ciudadana con el propósito de corresponsabilizar de las políticas a los habitantes de la demarcación y de las acciones integrales de prevención del delito, de difusión de la cultura cívica, los derechos humanos y la asistencia social.²⁸²

Son estas características del modelo de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad y Procuración de Justicia las que lo acercan al mencionado esquema policía de orientación comunitaria o de proximidad, cuyos rasgos distintivos son:

a) Un cambio profundo en la organización policial, que se traduce sobre todo en el énfasis acordado a la descentralización operativa, la delegación de responsabilidades y el patrullaje a pie o en bicicleta del barrio, colonia o unidad territorial.

²⁸¹ BONNER, Kris. *Situación del delito y de la Seguridad Urbana en Europa. Políticas de Seguridad en las Grandes Ciudades en Delitos y Seguridad de los Habitantes*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997. p.55.

²⁸² Guía para los servidores públicos adscritos a la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, 2002, p. 16

b) La ampliación del mandato policial tradicional, ya que no se limita a las clásicas funciones de prevención y represión de la criminalidad y al mantenimiento del orden, sino que abarca la resolución de los problemas de la comunidad.

c) La selección y capacitación del personal policial, que debe ser más un gestor social que un agente encargado del mantenimiento del orden público.

d) Una intervención preactiva más que reactiva, enfatizándose las causas por encima de las consecuencias del delito.

e) Una amplia y activa participación de la sociedad civil y de la comunidad en la identificación y solución de sus principales problemas, incluyendo y subrayando el de la criminalidad.

f) El establecimiento de mecanismos de asociación, cooperación y coordinación entre las autoridades políticas, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general.

g) La obligación de rendir cuentas a las autoridades políticas y a la comunidad.²⁸³

h) Un mayor acercamiento a la comunidad con la finalidad de dar una respuesta personalizada a sus miembros.

i) La inserción de la acción policial en las políticas locales de desarrollo social.

²⁸³ RICO, José María y CHINCHILLA, Laura. Op. cit. p. 45.

Con relación a los dos últimos incisos, en las Coordinaciones Territoriales se plantea la necesidad de llegar a acuerdos concretos con la comunidad con base a un enfoque común sobre la delincuencia. La existencia de vínculos de colaboración intensiva entre el gobierno en sus niveles central y delegacional, el sector privado y los habitantes conducirá a la acción. Los habitantes están o debe buscarse que estén dispuestos a colaborar y a pensar en acciones de pequeña escala, limitadas temática y geográficamente, contra la pequeña criminalidad. Son los habitantes los que habrán de dar una idea del vínculo que existe entre los problemas de la calidad de vida y la delincuencia, en este caso, especialmente sobre la que puede considerarse menor. Sus percepciones son indispensables para el desarrollo de las estrategias más adecuadas en el combate a la inseguridad, sin embargo, la parte medular es que "este enfoque de abajo hacia arriba, se centra en la participación, por una parte, y en la voluntad por superar el problema de la delincuencia, por la otra. Ante los ojos del ciudadano la delincuencia disminuye tan pronto como ellos comienzan a resolver sus propios problemas".²⁸⁴

En la orientación respecto a las líneas de acción que habrá de tomar cada coordinación, juega un papel decisivo el reporte diario de cada una de éstas, el cual se turnará a la Comisión de Seguimiento y Evaluación, formada por los titulares de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Secretaría de Gobierno, de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Secretaría de Salud y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, más dos representantes de cada una de estas dependencias y uno que designe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Los acuerdos de la Comisión deberán tomarse por unanimidad y en caso de duda o diferencia, se podrá someter a la determinación del Jefe de Gobierno en las reuniones que para este efecto, tienen a diario estos funcionarios poco después de las 6 de la mañana.

²⁸⁴ BONNER, Kris. Op. cit. p. 57.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Igualmente, estos reportes son entregados al Sistema de Información Estadístico y Cartográfico con que cuenta cada Coordinación Territorial, a fin de conformar una base de datos e indicadores de la situación de seguridad pública en cada Unidad Territorial, desagregando al mayor detalle posible. Dicha base de datos será articulada por los representantes del Jefe Delegacional y del Jefe de Gobierno y su objetivo será detectar de forma inmediata a las personas que reincidan en la comisión de infracciones cívicas o que en su caso, estén pendientes de cumplimentarse órdenes de presentación, comparecencia, aprehensión o reaprehensión en su contra.²⁸⁵

Este Sistema de Información de la Coordinación Territorial se integra con: 1) los índices delictivos y de infracciones cívicas; 2) el índice de averiguaciones previas determinadas; 3) la problemática social, problemas urbanos, acciones de tránsito e informes de acciones policíacas; 4) el número de remisiones y presentaciones; 5) el tiempo de atención y respuesta al público por dependencia; 6) las estrategias preventivas; 7) las estrategias disuasivas; 8) la definición de programas preventivos para la comunidad; 9) el reporte sobre la mejora de servicios urbanos, que coadyuvan en la prevención de infracciones y delitos; y 10) el seguimiento y evaluación de operativos y programas.

Respecto a la evaluación de las 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, esta se encuentra a cargo de la Comisión de Seguimiento y Evaluación, que tendrá **como** parámetros a tomar en cuenta:

1. El comportamiento de los indicadores mencionados.
2. La evaluación permanente del funcionamiento de las Coordinaciones Territoriales por los habitantes.

²⁸⁵ Guía para los servidores públicos adscritos a la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, 2002, p. 15.

3. Evaluaciones externas, que pueden ser encuestas específicas para medir la percepción sobre los logros obtenidos.

4. Tomando como base lo anterior la Comisión de Seguimiento y Evaluación creará un sistema de reconocimientos para destacar el trabajo de las Coordinaciones Territoriales.

5. Los Comités Delegacionales de Seguridad Pública participarán en la evaluación mensual del trabajo de las Coordinaciones Territoriales de su demarcación.²⁸⁶

Dada lo novedoso de este tipo de programas en nuestro país y en el Distrito Federal, no deben dejarse de tomar en cuenta los resultados de las experiencias Europeas, que respecto a este tipo de programas y su aplicación, ha sido posible detectar una serie de puntos fundamentales respecto a su operación y a partir de ellos derivar diversas consideraciones que se han tomado en cuenta en la operación de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, entre las que destacan las siguientes:

1) Toda una gama de acontecimientos y actitudes está en la raíz de la sensación de “agravamiento” e inseguridad entre los ciudadanos. La existencia de delitos menores no es suficiente para explicar sensaciones de inseguridad. Lo problemático de la calidad de vida en el ambiente vital con sus características físicas y sociales puede ser parte de ello. La garantía debe, por lo tanto, ampliarse suficientemente; no puede hacerse caso omiso de la interrelación que existe entre la delincuencia y otros problemas graves de las grandes ciudades. En cuanto a este concepto, resulta sumamente importante trabajar en la búsqueda de un ambiente social seguro, es decir, procurar una ausencia de delincuencia o de

²⁸⁶ Guía para los servidores públicos adscritos a la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. 2002. p. 17.

problemas del medio social y ausencia de temor entre los residentes y transeúntes del ámbito territorial respectivo.

2) No es útil establecer prioridades para la prevención del delito desde el punto de vista nacional. Tampoco es recomendable fijar esta garantía de seguridad en una gran extensión territorial en el ámbito estatal. Una política de seguridad debe estar orientada a la situación concreta de barrios, colonias y unidades habitacionales. Puesto que la magnitud y la naturaleza de la delincuencia y la inseguridad subjetiva difieren considerablemente de un vecindario a otro, y debido al carácter local de muchos problemas de coexistencia, la colonia o el barrio es el mejor contexto organizativo para definir la prevención del delito.

3) El enfoque de servicio según el cual la policía y la justicia tienen competencia exclusiva en cuanto a la delincuencia y la inseguridad no ha demostrado ser eficaz en el pasado. Las autoridades deben prestar atención al fenómeno del "sobrecasillamiento" dentro del sistema estatal y promover un enfoque de abordaje del problema en el cual se conjunten los esfuerzos. La atención sanitaria, pública, la atención a los jóvenes, la educación, la planificación urbana y ambiental, son aspectos diversos de la calidad de vida y pueden, por lo tanto, influir sobre los factores que subyacen en la criminalidad.

4) El conjunto de medidas debe ser una combinación de iniciativas orientadas a los agresores, a las víctimas y a las situaciones. La prevención del delito por sí misma no es la solución al problema de la inseguridad; es mejor hablar de capacidad de controlar los problemas. La problemática de la delincuencia debe contrarrestarse mediante una política de prevención activa y una intervención de la policía por objetivos, en cuyas circunstancias el derecho penal sirve como recurso en caso de extrema necesidad.

5) A fin de concentrarse en la prevención integrada, deben adoptarse medidas en una política social y económica seria en los ámbitos estatal y delegacional. La Ciudad ha de ofrecer una amplia base social para la armónica integración de todos los proyectos e iniciativas en el contexto de una garantía integral de seguridad pública.²⁸⁷

Objetivos.

El Objetivo General de las Coordinaciones Territoriales es prevenir y combatir la criminalidad, así como procurar e impartir justicia con un enfoque integral que permita reducir la incidencia delictiva, a través de planes y programas de prevención y la instrumentación de acciones conjuntas apoyadas en una política social de alto impacto. Por lo que hace a sus Objetivos Específicos, estos son: 1) Diseñar estrategias y programas acordes a las características específicas de cada Coordinación. 2) Articular las instancias de gobierno cuyas funciones son garantizar la seguridad de los ciudadanos; 3) Vincular a los habitantes a las tareas de prevención y combate a la delincuencia y a la fiscalización de las instancias y dependencias participantes. 4) Racionalizar y eficientar los recursos humanos y materiales.²⁸⁸

A fin de cumplimentarlos, la existencia de las *Coordinaciones Territoriales* parte de una visión global sobre el hecho delictivo, las infracciones cívicas y los mecanismos para reducir su incidencia en la vida de los ciudadanos. Bajo esta óptica se asigna un nuevo sentido a las funciones de las instituciones implicadas, definiendo una nueva relación con la sociedad, que se sustentará en una política social y de participación ciudadana de alto impacto; este es uno de los instrumentos fundamentales en la estrategia para abatir la delincuencia.

Una de las primeras premisas que se derivan de tal enfoque es que el delito resulta en gran medida de elecciones influenciadas por aspectos concretos e

²⁸⁷ BONNER, Ken. Op. cit. p.36.

²⁸⁸ Guía para los servidores públicos adscritos a la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, 2002, p. 19.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial y sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo. En la vida cotidiana, los delitos leves o de baja penalidad, tienen un altísimo crecimiento exponencial cada año, con el consecuente deterioro social causado; sin embargo los presupuestos, la especialización y la infraestructura para combatirlos son significativamente mucho menores en comparación con los elementos utilizados contra los delitos del llamado crimen organizado, a pesar de estar interrelacionados y de la dependencia que existe entre ambos, los delitos leves o de baja penalidad impactan de manera determinante en la vida y la percepción de los habitantes. Por ello, las *Coordinaciones Territoriales* tienen como una de sus primeras metas, prevenir y abatir la existencia de este fenómeno, conforme se ha planteado un enfoque integral que permita reducir la incidencia delictiva, a través de planes y programas de prevención del delito.²⁸⁹

En concordancia a lo anteriormente afirmado, resulta claro que una de las principales tareas que se ha asignado a las Coordinaciones de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, en aras de cumplir el objetivo de prevenir la delincuencia, es el de atender el problema con base en estrategias que responsan a las prioridades de la ciudadanía en la zona en que residen, siendo el control del desorden uno de las demandas más insistentemente expresadas por la población de la Ciudad de México.

En su más amplio sentido, por desorden se alude al comportamiento incivilizado, burdo y amenazante que perturba la vida urbana. El comportamiento o la conducta desordenada, aunque no es tan grave como los delitos que mencionamos arriba, puede ser una amenaza al orden público al crear condiciones de temor y criminalidad. En este caso el desorden concreto que mayormente resiente la ciudadanía se manifiesta especialmente a través de la mendicidad agresiva, la prostitución en las calles, la ebriedad y consumo de lico r

²⁸⁹ RICO. José María y CHINCHILLA, Laura. Op. cit. p. 46.

en la vía pública, las conductas amenazantes, el hostigamiento, la obstrucción de calles, el vandalismo y los *graffitis*, la defecación en la vía pública, el comercio ambulante sin licencia, la limpieza de parabrisas sin consentimiento y otras actividades similares que generan un temor inmediato en la comunidad cuando llega a la masa crítica, y en el potencial para propiciar delitos más graves, la declinación urbana y el deterioro que pueden venir detrás del desorden desatado.²⁹⁰

Es esta la razón por la que a fin de hacer cumplir la Ley de Justicia Cívica y darle un carácter de instrumento de prevención del delito que se ha incorporado a los Juzgados Cívicos en las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, toda vez que la tolerancia de las faltas menores conduce a la comisión de conductas que revisten mayor gravedad y que, por el contrario, no tolerar la violación de esas disposiciones vigentes contribuye siempre a evitar la comisión de actos lesivos para la comunidad.

La ilegalidad y el desorden urbano han sido importantes factores criminógenos pese a que las autoridades lo hayan querido ignorar por décadas. Ilegalidad y desorden contribuyen de dos maneras al crimen: una indirecta y otra directa, ambas igualmente importantes. La contribución indirecta es la creación de un clima que refuerza la cultura de abuso y atropello en contra de los derechos de los demás, una tendencia hacia el deslizamiento moral que facilita el paso hacia las conductas propiamente criminales, según las tipifica el código penal. En la mayoría de colonias y zonas de la ciudad con la mayor incidencia criminal, antes de que el delito se desatara hubo una tolerancia hacia la violación generalizada y cotidiana de toda suerte de ordenamientos no penales, pero indispensables para la convivencia civilizada, como son los relativos a la justicia cívica. La consecuencia de la tolerancia a la falta menor, por tanto, conduce al auge de la falta mayor.²⁹¹

²⁹⁰ KELLING, George L. y COLES, Catherine M. ¡No más ventanas rotas!, editorial Instituto Cultural Ludwig von Mises, 1ª edición, México, 2002, p. 51.

²⁹¹ Propuestas para el Plan de Seguridad Pública, 2000-2006, COPARMEX, 31 de agosto de 2001, p. 36.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Este comportamiento desordenado sin reglas y sin vigilancia le indica a los ciudadanos que el área no es segura. La respuesta prudente pero temerosa de los ciudadanos será mantenerse lejos de las colonias, evitar ciertas zonas y reducir sus actividades normales y sus relaciones. Al alejarse los ciudadanos físicamente, también se alejan de sus actividades de apoyo mutuo con sus vecinos en las calles y renuncian a los controles sociales que inicialmente ayudaron a mantener en la comunidad; así penetra la pulverización social. Finalmente, el resultado para dicha colonia o barrio, cuya vida urbana o intercambio social se deterioró sensiblemente, es una creciente vulnerabilidad a la influencia de más comportamiento desordenado y delitos graves. George Kelling, al respecto, consideró:

"Los delitos en las calles florecen en zonas donde el comportamiento desordenado no se vigila. El pordiosero, sin vigilancia es, en efecto, la primera ventana rota. Los rufianes y ladrones, ya sean ocasionales o profesionales, creen que es mínimo el riesgo de que los atrapen o los identifiquen, si operan en calles donde sus víctimas potenciales ya están intimidadas por las condiciones prevalecientes. El ladrón puede razonar que si el vecindario no es capaz de evitar que un pordiosero se acerque a los transeúntes, es menos probable que llame a la policía para identificar a un rufian en potencia o interferir si el delito realmente se ejecuta".²⁹²

En este orden de ideas, es evidente que para la sociedad la implementación de un esquema de este tipo resulta más provechosa que la tradicional, que ha destacado mayormente el aspecto represivo que el preventivo, dado que resulta menos gravoso prevenir los hechos delictivos que reprimirlos, después de su comisión; tal prevención cobra mayor relevancia si no se limita a aquellas conductas tipificadas penalmente, sino que se extiende a las que se han considerado lesivas para el orden público. Una vez cometidas, las acciones delictivas que buscan prevenirse con frecuencia suponen efectos irreparables para

²⁹² KELLING, George L. y COLES, Catherine M. Op. cit. p. 57.

la víctima (homicidio, violación, entre otros); generan una costosa actividad administrativa, tanto en los ramos de administración de justicia como penitenciario, y suponen generalmente un alto coste social y personal, tanto para la víctima, como para el autor y para la sociedad misma, que ve resentida su tranquilidad y que finalmente casi siempre ha de sufragar, mediante impuestos, toda la actividad posterior a la comisión del delito.²⁹³

No puede soslayarse que un esquema preventivo que sustenta buena parte de su operatividad en lo relativo a la intensificación en la sanción de las conductas cuya comisión implica la descomposición social a través de las sanciones administrativas impuestas por los órganos de Justicia Cívica, puede generar situaciones que pongan en peligro los derechos humanos de los perseguidos. Para reducir esta posibilidad al mínimo, es necesario que todas las operaciones de carácter preventivo encaminadas a la persecución de las conductas tipificadas en la ley de Justicia Cívica deben adecuarse a los presupuestos legales contenidos en la legislación respectiva, la cuál, por interés social, deberá permitir el ejercicio eficaz de la acción preventiva policial. En este aspecto, es válido afirmar que a fin que una policía preventiva pueda interesarse en la detención de los individuos que se encuentran en situación de crisis precriminal, es indispensable que la legislación defina nítidamente los criterios objetivos o indicios externos que permitan reconocer en una persona una probabilidad muy fuerte de cometer una infracción grave. Una vez establecidos los criterios por la ley, tendrá que darse el poder de intervenir a la policía y dejar que ella determine los procedimientos de intervención de cada caso.

Es necesario admitir que una política de esta naturaleza puede ser concebida como un mecanismo sumamente estricto e incluso dotado de tintes inquisitorios. Sin embargo, su valoración sólo puede ser hecha en el marco de la situación actual de la criminalidad en la Ciudad de México y el sentimiento de Seguridad de

²⁹³ NUÑEZ PEDRAZA, Manuel. *La policía en la prevención del planeta en Delitos y Seguridad de los Habitantes*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997. p.160.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

los habitantes. Si bien la política del Gobierno del Distrito Federal plantea que la prevención del delito se alcanzará primordialmente mediante el combate a las condiciones que lo generan, entre ellas la pobreza, no puede evadirse un creciente reclamo de la ciudadanía que exige resultados pronto y visibles, lo que evidentemente no ocurrirá con este tipo de medidas, más bien previstas para el mediano plazo, por lo que en el corto e inmediato plazo, uno de los ejes articuladores de esta estrategia debe ser la erradicación gradual de aquellas conductas que generan sentimientos de abandono e inoperancia de la autoridad en materia de seguridad Pública.

Pero, como se ha dicho, no es este el único eje de esta estrategia. Por el contrario, el principal se articula en torno a la consideración de los hechos delictivos como productos de múltiples determinaciones y por lo tanto, a la necesaria implementación de una política social enfocada a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en los rubros de salud, educación, empleo y vivienda. Como se ha señalado en las páginas de esta tesis, la delincuencia es un fenómeno de amplio espectro que va desde las condiciones familiares y socioeconómicas que influyen y exponen a los sujetos, principalmente a los jóvenes, a seguir una vida de incidencia y reincidencia criminal, pasando por las condiciones que favorecen la delincuencia, la actuación de las policías y del sistema integral de justicia, hasta la administración urbana, indispensable para crear condiciones que reduzcan la violencia, los actos de vandalismo, promuevan una percepción de mayor seguridad y reconstituyan los lazos de solidaridad entre los habitantes. A partir de esta visión integral, se concluye necesariamente que las instancias encargadas de la integración familiar, la salud, la recreación, la vivienda, los administradores urbanos y las instituciones educativas serán fundamentales para abatir los índices delictivos y generar un ambiente de mayor seguridad entre los ciudadanos.

Sin embargo, es menester tener en cuenta que existen tres tipos de comisión del delito, cada uno de los cuales requiere de una estrategia diferente por parte de las autoridades. Hay algunos delitos denominados singulares, cometidos por delincuentes por primera y única vez, en un arranque provocado por una pasión: odio, temor, codicia o euforia, estos deben ser sancionados pero no pueden ser objeto de programas o acciones previas. Otros delitos, son cometidos por delincuentes con una conducta reiterada, ya sea individualmente o en pandilla, a la que se le llama artesanal y requiere de acciones persecutorias, preventivas y disuasivas. Finalmente, existe la gran empresa delictiva a la que se le denomina Delincuencia Organizada, misma que, como se ha mencionado, cuenta con estructura empresarial, por jerarquías, división interna del trabajo, sistemas de mercadeo, transportes y medios modernos de comunicación, así como armamento más sofisticado y eficaz, que las que tienen los agentes de la autoridad.²⁹⁴

Esta empresa delictiva, es mucho más peligrosa para la sociedad, por la violencia que genera y en la que se sostiene, por su poder corruptor que crea un sistema de ondas de delincuencia y complicidad. Asimismo, este esquema presenta a una delincuencia de mayor peligrosidad que la común, ya que permite el reclutamiento de individuos eficientes, entrenamiento especializado y capacidad de operación. A fin de combatirlo, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el Marco de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública, llevarán a cabo trabajos de inteligencia policial y operativos coordinados que permitirán avanzar en el desmembramiento de bandas y del crimen organizado. Con base a este punto, se han elaborado lineamientos para facilitar la actuación conjunta de estas instancias, como es el denominado "Programa Emergente para abatir el Robo a Transeúnte", el cual se encarga de abatir el robo a transeúnte, delito en el que influyen las condiciones estructurales que relajan el orden público y la prevención del delito generalizado y que es cometido en diferentes formas por individuos a los que se

²⁹⁴ Programa integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, 2000-2006, p. 26.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

ha identificado como "chineros", "cadeneros" y "bolseros", la mayoría de los cuales operan en grupos de tres o cuatro sujetos en promedio, de los que uno somete a la víctima, otro despoja y un tercero en calidad de "aguador o muro" se mantiene vigilando; por lo regular siempre portan armas blancas y en lugar de amagar a su víctima la desmayan, la sorprenden o le arrebatan sus pertenencias.²⁹⁵

Este programa, dirigido igualmente en contra del robo a cuentahabiente, robo a pasajeros de taxis o microbús se basa en el establecimiento de operativos dinámicos y específicos en **puntos o colonias prioritarias** encaminados a poner a disposición a personas en delitos flagrantes, enlazar información con procesos judiciales para saber si existe una orden pendiente de cumplir, ya sea ante el Juez Cívico o Ministerio Público, así como a establecer acciones para abatir la delincuencia de manera sorpresiva, en las zonas donde se tiene conocimiento que frecuentan o habitan estos delincuentes y se ha buscado su relación con otros ilícitos, así como programas de vigilancia en fechas de alta movilización, cuaresma, fiestas patrias, 12 de diciembre y temporada navideña. En este programa, juega un papel trascendental la vigilancia en patrullaje pie-tierra en los lugares dónde hay mayor afluencia de transeúntes, tales como zonas comerciales, mercados, centros recreativos, paradas de autobuses y en el transporte colectivo metro.

El despliegue más adecuado de las patrullas policiales a pie o en bicicleta, se realizará en función de los datos obtenidos en las diversas facetas de información policial que han de realizarse con carácter previo, según los casos, sistematizando y complementando las funciones preventivas e investigativas efectuadas en las Coordinaciones. Este despliegue, de carácter disuasorio, habrá de ir modificándose, según la evolución de la criminalidad y la modificación de sus

²⁹⁵ Ib. Idem. p. 41

hábitos o lugares de actuación, hasta conseguir su erradicación. Conjuntamente, conforme las circunstancias lo aconsejen, podrán efectuarse operativos parciales de control general, registro o chequeo (redadas) en áreas de especial significado criminógeno, así como en áreas donde se ubique preferentemente el tráfico de drogas o sustancias estupefacientes.²⁹⁶

Es importante destacar que se obtienen resultados cuando por sistema los policías salen de sus autos patrulla e interactúan con los ciudadanos, ya sea en patrulla a pie, en bicicleta, en cuatrimoto o en cualquier otra forma similar. Este formato facilita el ejercicio de una autoridad negociada al llegar a conocerse los policías y los ciudadanos, confiar el uno en el otro y reconocer su interés mutuo en el mantenimiento del orden en las calles.

Con relación a la policía, debe señalarse que la implementación de este operativo no es viable en todas las zonas, como por ejemplo aquellas zonas altamente conflictivas como las llamadas santuarios de impunidad⁷ criminal e ilegalidad, como las colonias Tepito, Doctores, Buenos Aires, Guerrero, Anáhuac, Nopalera, San Felipe de Jesús o Tepalcates, áreas de la ciudad en donde es posible cometer delitos con mucha mayor impunidad que en el resto de la urbe y en donde se guarecen numerosos delincuentes, muchos de los cuales actúan con pleno conocimiento de los vecinos, que por temor, en la mayor parte de los casos, o incluso por solidaridad o complicidad, no los denuncian. Sin embargo, en aquellos en que existen las condiciones para hacerlo, los agentes empiezan a discernir pronto sobre “quien es quien” entre los problemáticos miembros de pandillas. Absorben información acerca de las normas de la comunidad, los sujetos conflictivos, los problemas, los eventos de la comunidad. De la misma forma, se genera un importante cambio respecto a las reacciones entre los ciudadanos y los policías cuando existe esta cercanía en comparación de los casos en que intervienen elementos extraños en una disputa del vecindario, o se realizan operativos o redadas sorpresivas por agentes desconocidos, temerosos,

²⁹⁶ NUÑEZ PEDRAZA, Manuel. Op. cit. p. 160.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

superados en número, sin conocer a nadie ni las peculiaridades del territorio. Esta conexión entre los policías y los ciudadanos en un vecindario se dirige a producir, principalmente, reacciones positivas de los unos en los otros, mientras que la presencia de otras instituciones y de la representación de los Jefes Delegacionales, de los representantes del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los propios miembros de la comunidad tienen la tarea primordial de evitar las prácticas de corrupción que se procuraban evitar con el constante traslado de los elementos de la policía preventiva de una colonia a otra. Aunado a ello, donde esa conexión existe, cuando un policía comete un error, el prestigio de él o de ella en el vecindario asegura a los vecinos que cometió un error, y no un acto de ineptitud o corrupción, al tiempo que los mismos agentes se vuelven menos temerosos y más confiados en sus contactos con los ciudadanos.²⁹⁷

Es importante destacar, en lo relativo al combate a la corrupción, que mediante la operación de las Coordinaciones Territoriales de Coordinación de Seguridad Pública y Procuración de Justicia se ejercerá un esfuerzo conjunto para lograr la unificación de criterios que contribuyan a promover el fortalecimiento y los esquemas de control interno, impulsando con ello al mejoramiento de la calidad de los servicios de seguridad pública y procuración de justicia, por lo que se han instrumentado mecanismos ágiles y eficientes que permiten a la comunidad denunciar las faltas de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia, y garantizar mediante los procedimientos administrativos disciplinarios o en casos graves, ante el Ministerio Público en averiguación previa, que realmente se impongan las sanciones correspondientes y contribuyan a crear una cultura entre el personal de los principios de legalidad, imparcialidad, honradez que deben estar presentes en la prestación del servicio público. En consecuencia, la Contraloría Interna y la Visitaduría de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, llevan a cabo una estrecha coordinación con la

²⁹⁷ KELLING, George y COLES, Catherine M. . Op. cit. p. 171.

Fiscalía para Servidores Públicos, esta última creada para lograr el esclarecimiento de los hechos delictivos relacionados con los servidores públicos, con la finalidad y el firme propósito de que a través de la estricta y eficiente aplicación de las normas legales, se integren y perfeccionen las averiguaciones previas, se acredite el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los indiciados.²⁹⁸

Igualmente, es de primordial importancia para la implementación de estos mecanismos, la capacitación de los elementos encargados del servicio de Seguridad Pública. En este rubro, la coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en materia de capacitación y profesionalización de los elementos policiales contempla:

a) La revisión de los actuales planes de estudio de ambas dependencias con objeto de unificar criterios en materia de investigación y fomentar valores éticos, que permitan contar con policías con espíritu de servicio, honradez, legalidad y eficiencia.

b) Incorporar de manera permanente al contenido temático de los programas de estudio en sus diferentes niveles, adelantos técnicos y científicos.

c) Actualizar y capacitar a los cuerpos de seguridad pública en el manejo de tecnología de punta.

d) Actualizar de manera permanente a los cuerpos de seguridad pública en materia de derechos humanos, fomentando una cultura de respeto a la dignidad de las personas con acciones tendientes a eliminar todo tipo de discriminación y exclusión por razones de jerarquías, condición religiosa, preferencia política, género, edad o preferencia sexual.

²⁹⁸ Programa integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, 2000-2006, p. 26.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

e) El Intercambio académico y de experiencias para robustecer la profesionalización de los elementos policiales y fomentar la integración de los mismos.

f) Crear un centro de investigación científica y académica sobre la materia de la Seguridad Pública y Procuración de Justicia.²⁹⁹

Con base a lo expuesto, en cuanto a sus objetivos, afirmamos que la meta general de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y favorecer una mayor cohesión y solidaridad sociales, mientras que como finalidades específicas, se pueden mencionar:

a) Identificar los problemas de la comunidad, a través de la cercanía de los elementos encargados de la Seguridad Pública, en particular en materia de criminalidad y orden público, y propiciar soluciones sostenibles a los mismos, recurriendo para ello al enfoque "resolución de problemas" (problem solving);

b) Disminuir las formas más graves y preocupantes de criminalidad, así como el sentimiento de inseguridad de la ciudadanía frente a ellas;

c) Incrementar el nivel de satisfacción de la población ante la intervención policial y del sistema penal en su conjunto;

d) Contribuir a la coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública;

e) Valorizar al personal judicial;

²⁹⁹ Programa integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, 2000-2006, p. 23.

f) Mejorar los mecanismos de control (internos y externos) sobre la actuación policial;

g) Ofrecer un servicio de calidad mediante respuestas personalizadas.³⁰⁰

La importancia de la configuración territorial en la operatividad de las coordinaciones.

Las Coordinaciones Territoriales se establecen a partir de las Unidades Territoriales y los Comités Vecinales, que son la estructura básica de organización, representación y participación ciudadana.

Estas Unidades carecen de antecedentes respecto a conformaciones territoriales legalmente reconocidas en el periodo comprendido a partir de la abolición del régimen municipal en 1928. Desde ese momento se sucedieron diversas figuras que funcionaban como paliativos ante la ausencia de autoridades políticas electas democráticamente y que más que posibilitar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de la ciudad, en realidad la limitaban y la controlaban. Así, durante años el Consejo consultivo, las Juntas de vecinos, la Asociación de residentes y los Comités de manzana fueron controlados por el gobierno y por el partido gobernante que utilizaban un modelo corporativo-clientelar de relación con la ciudadanía. Fue hasta 1994 que se aprueba la primera Ley de participación ciudadana, que se crea como un instrumento normativo encaminado a avanzar hacia la formalización institucional de los elementos para un gobierno local. Entre las aportaciones de este ordenamiento, se encuentra la constitución de los Consejos Ciudadanos como espacio de participación de los habitantes de la Ciudad de México.³⁰¹

Fue la Ley de participación ciudadana, aprobada a finales de 1998, la que trajo consigo el surgimiento de la figura de los Comités vecinales, los cuales sustituirían a los Consejos de ciudadanos. Una diferencia entre ambas figuras es que aquellos

³⁰⁰ RICO, José María y CHINCHILLA, Laura. Op. cit. p. 43.

³⁰¹ Álvarez Enríquez, Lucía. Op. cit. p. 247.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Consejos se elegían y organizaban a nivel delegacional, en tanto que los actuales Comités tienen como sustento la Unidad Territorial, que conforme a la Ley mencionada abarca la colonia, el barrio, el pueblo o la unidad habitacional según haya determinado el Instituto Electoral del Distrito Federal, con base en diversos criterios. entre los que destaca el de identidad cultural, según define el propio artículo 85 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.³⁰²

No obstante, la delimitación de los ámbitos territoriales fue un problema mucho más complejo del que se puede deducir de la simple lectura de las disposiciones aplicables. La primera cuestión que debe resolverse al momento de su elaboración fue el reparto de la población en circunscripciones regionales. Nominalmente la representación vecinal se redujo a un nivel intermedio entre el nivel de manzana, que antes formalmente se estimaba en 50 mil unidades, y el de la delegación, cuyo Consejo de Ciudadanos se constituía por 15 Consejeros por cada 100 mil habitantes y uno más por cada 50 mil. Por el contrario, la nueva ley limitó la representación a las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales. Cada una de ellas tiene dimensiones distintas, lo cual debería compensarse a partir de la utilización del número de electores. No obstante, las colonias son alrededor de 2 600, mientras que las Unidades Territoriales configuradas por el Instituto Electoral del Distrito Federal suman 1352. Tal reducción en el número de unidades indica que la distribución no se ajusta rigurosamente al criterio de una representación por colonia o pueblo, por lo que es evidente que se redujo en forma considerable la representatividad.³⁰³

Este fenómeno surgió a la determinación unilateral adoptada por la autoridad electoral administrativa del Distrito Federal, que se guió con mayor apego a criterios electorales que sociológicos y culturales, tales como el concepto de

³⁰² Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2004.

³⁰³ RENDÓN CORONA, Armando. Elección de Comités Vecinales del 4 de julio de 1999 en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2001, p.25.

comunidad de vida, nivel socioeconómico y vecindad. La principal razón de esta situación, según se refirió, fue el desgaste del personal del Instituto debido a su interrelación con la sociedad. Así, el criterio principal del repartimiento está enunciado en la Presentación del Catálogo de Unidades Territoriales, donde se precisa que esa "división territorial posibilita la determinación del número y ubicación de las mesas receptoras y los centros de votación". Para llevar a cabo esta tarea, el IEDF contó con la colaboración del IEFE, que uso como criterio el de las secciones electorales, a su vez definidas por el número de electores. El resultado final de este trabajo, por demarcación, es el que se resume en el siguiente cuadro:

Delegación	Unidades Territoriales	Comités Vecinales	Integrantes de Comités Vecinales
Alvaro Obregón	158	160	471
Azcapotzalco	87	91	945
Benito Juárez	52	56	614
Coyoacán	102	113	1137
Cuajimalpa	36	36	313
Cuauhtémoc	37	43	568
Gustavo A. Madero	148	162	873
Iztacalco	46	56	616
Iztapalapa	189	189	2213
Magdalena Contreras	38	37	395
Miguel Hidalgo	75	81	787
Milpa Alta	10	12	125
Tláhuac	145	147	290
Tlalpan	37	37	396
Venustiano Carranza	58	61	704
Xochimilco	71	71	650
Totales	1280	1352	14 097

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Debe señalarse que en virtud de la presión ciudadana, originada por situaciones de diversa índole, como el que los vecinos tuvieran que votar por representantes de otra colonia, así como la falta de respeto a la identidad ciudadana en algunos casos, se logró modificar la definición original de las Unidades Territoriales. Entre las innovaciones aportadas por esta movilización, se encuentra la subdivisión de las unidades territoriales que resultaban demasiado grandes, así como, en un número reducido de oportunidades, la integración de un solo Comité por dos Unidades Territoriales.³⁰⁴

Por lo tanto y en consideración a esta reestructuración, hoy en día, el Distrito Federal se compone de 1,352 unidades territoriales, donde los ciudadanos eligen a su "comité vecinal". A partir del año 2001 estos comités tienen el derecho y la obligación de operar, por lo pronto, trece programas, cada uno con su techo financiero, desde el programa de seguridad pública vecinal hasta el programa para las personas de la tercera edad. Los vecinos de cada unidad territorial, organizados por sus comités vecinales, tendrán que ir construyendo progresivamente una "cultura vecinal" de autogobierno, siendo estos los elementos sustanciales por los que se haya determinado que sean precisamente estas divisiones territoriales las que hayan sido tomadas como base para la integración de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, determinándose el número de Unidades que abarcaría cada Conformación de acuerdo con los índices de criminalidad de la zona respectiva.

En este renglón, la principal tarea de estos Comités es la Gestión Urbana en general, la vigilancia y la Seguridad Pública, ante la autoridad Delegacional correspondiente, tales como Servicios Urbanos y de Obra Pública como desasolve, luminarias, poda de árboles, reparación de banquetas, entre otras. El objetivo mediato de estos comités, en este sentido, es el de construir las bases de

³⁰⁴ RENDÓN CORONA, Armando. Op. cit. p. 26.

una cultura de la prevención y de la denuncia ciudadana. así como un mayor participación de la Sociedad Civil en los asuntos públicos. En esta perspectiva, resultará determinante la consolidación de los Comités de Seguridad Pública a fin de permitir un mayor conocimiento de la problemática en ámbitos de actuaciones locales y cierta autonomía, pues están pensados como formas de organización autogestiva.³⁰⁵

De esta forma, y partiendo de esta división regional del Distrito Federal, el equipo de trabajo propuso la creación de 70 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, siendo los criterios utilizados los índices demográficos, índices delictivos, número de comités vecinales, extensión territorial a cubrir y organización sectorial y de cuadrantes de la Policía Preventiva, zonas de atención de las fiscalías y agencias desconcentradas que dependen de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de los juzgados cívicos adscritos a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal.³⁰⁶

Las ideas básicas que sustentan la constitución de los asentamientos humanos son la búsqueda de un refugio del medio ambiente, la privacidad y el control de ingreso y egreso de no miembros de la familia o grupo, la posibilidad de fácil contacto social y la certeza respecto a la seguridad personal. Sin embargo, las demandas sociales de la comunidad rompen este balance de armonía debido al incremento del vandalismo, de la incivilidad, de la criminalidad, así como el deterioro de dichos asentamiento producido por estas conductas y la contaminación. De ahí que más que nunca se haga necesaria “una planeación de las grandes urbes para protegerlas del crimen o, en su caso, para reducirlo a espacios con fácil y natural vigilancia, en donde sea posible, aún mediante mensajes no verbales, una clara separación entre residentes e intrusos, y en

³⁰⁵ ISUNZA VIZUET, Georgina y HERNÁNDEZ ESQUIVEL, Juan Carlos. Seguridad Pública y Participación Ciudadana en el Distrito Federal 1999 en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2001, p.105.

³⁰⁶ Programa de Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, p. 3.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

donde se imponga la autoridad de los primeros. Empero, ello exige cohesión social e interacción social y ambiental entre residentes; de existir estos elementos habrá satisfacción de estar en el espacio vital elegido, con un regular, mediano o alto sentimiento de seguridad, que es por lo que lucha el hombre en lo individual y colectivamente".³⁰⁷

La perspectiva regional con apego a la que se han constituido las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia responde a esta lógica, así como a la consideración de que los problemas en la mayoría de los casos son locales y requieren identificación y respuestas a este nivel, lo que hace necesario delegar una mayor autoridad a los servidores públicos encargados de los niveles más cercanos a la comunidad en que se dividen las diversas corporaciones encargadas de la Seguridad Pública en el Distrito Federal, a fin de que puedan asumir la responsabilidad de atender las necesidades del vecindario. Por lo tanto, las zonas y áreas de acción se apoyan en la mayor medida posible a los límites de las Unidades Territoriales y los Comités Vecinales, estructura básica de organización, representación y participación ciudadana, en una búsqueda gradual de que el personal de las dependencias asignado a dichas unidades geográficas lo sea de manera permanente.

La búsqueda de que los policías que patrullan la comunidad se compenetren a ella tiene múltiples objetivos. La reducción de la delincuencia es ciertamente una prioridad, pero esta comprende diversas formas de acción policíaca de acuerdo con la ley y apropiada en términos civiles y morales, dirigidas a reducir el temor, a proteger a los vecindarios y a ayudar a los vecinos en el manejo de sus problemas. La meta más amplia es ayudar a las comunidades a mantener un

³⁰⁷ MÉNDEZ GONZÁLEZ, Néstor J. Problemas actuales de Seguridad Pública y Administración de Justicia en *Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública*, editorial Instituto Nacional de Ciencias Penales. 1ª edición, México, 2003, p. 377.

medio ambiente seguro, en el cual las instituciones básicas (familia, escuelas, comercios) puedan funcionar efectivamente y prosperar.³⁰⁸

Debe tenerse plena conciencia de que esta política de prevención tiene como finalidad reducir, hasta donde sea posible, el fenómeno de la desviación, sin embargo, en sentido realista debe aceptarse que no es dable esperar que se logre suprimir esta totalmente. Lo que si es claro, es que parte de la premisa de que un buen manejo de las políticas preventivas debe producir una menor utilización del aparato represor. El tratamiento penitenciario, y en general toda política de represión debe ser vista, en gran medida, como "resultado de las fallas que existen en la política social correcta".³⁰⁹

En concordancia a estos planteamientos, es fundamental reforzar las medidas tendientes a adaptar la policía y la operación de todas las corporaciones adscritas a las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia a las realidades sociales de su zona de influencia. Para perseguir a la gran criminalidad o a la pequeña delincuencia, es necesario diferenciar la organización de la justicia y de la policía. Una justicia que esté cerca de la vida cotidiana de las personas, que tenga audiencias locales en diferentes colonias con los órganos representativos de sus respectivas comunidades, esto es, los Comités Vecinales, puede responder mejor a la demanda de justicia. "La reorganización de la policía hacia el concepto de policía de barrio o policía de calle revaloriza fuertemente su acción y la percepción de la opinión pública".³¹⁰

No debe soslayarse que el impacto de la presencia policial depende en gran medida de la calidad de la relación histórica y concreta entre la policía y los habitantes de un barrio o colonia, y de la manera en que se ejerce esta relación. La presencia policial puede dar seguridad temporalmente, pero numerosos

³⁰⁸ KELLING, George y COLES, Catherine M. Op. cit. p. 266.

³⁰⁹ RESTREPO FONTALVO. Jorge. Criminología. Un enfoque humanístico, editorial Temis, 3ª edición, Bogotá, 2002, p. 343.

³¹⁰ MARCUS, Michel. El delito y los modos de regulación en *Delito y seguridad de los habitantes*, Editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997. p. 116.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

estudios muestran que una mayor presencia policial en el espacio público puede aumentar el sentimiento de inseguridad, tanto por razones históricas como por razones de orden metodológico, como puede ser incluso el uso de las sirenas en las patrullas. Por ello, paralelamente a la instalación de las *Coordinaciones Territoriales*, se realizarán talleres y cursos permanentes de capacitación y profesionalización de los servidores públicos involucrados en este nuevo esquema de trabajo. El propósito es influir en la voluntad del personal para avanzar hacia una transformación profunda del servicio y a mejorar los mecanismos de interacción con la ciudadanía. Esta capacitación se realizará a través de los institutos de formación respectivos.³¹¹

El estudio de la estadística criminal en el ámbito de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Entendida la criminalidad como el fenómeno de masas constituido por el conjunto de los delitos que se cometen en un tiempo y lugar determinados, un hecho real es que sólo recientemente se ha estudiado de manera científica, siendo el método comparativo, gracias al cual es posible despejar las condiciones históricas, políticas, económicas y sociales que afectan la delincuencia en el plano de la realidad global, el método más recurrido y en el que se suele partir de la distinción de tres tipos de niveles de realidad: el primero es el de la **criminalidad real** está constituida por el conjunto de delitos que se cometen efectivamente en un espacio y tiempo dados, prescindiendo de que hayan sido o no denunciados, investigados, juzgados y condenados; por tanto, la criminalidad real sigue siendo una incógnita, ya que la sociedad no sabe en ningún momento la cantidad exacta de delitos cometidos realmente; la **criminalidad aparente**, por otra parte, comprende los delitos denunciados a la policía o al Ministerio Público o descubiertos por dichos organismos, sin que hayan sido juzgados por los

³¹¹ Programa de Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, p. 7.

tribunales; finalmente, la **criminalidad legal** es aquella que resulta del conjunto de condenas pronunciadas por los tribunales en lo penal, llamándose ordinariamente criminalidad impune a la diferencia entre la criminalidad aparente y la criminalidad legal o judicial.³¹²

Otras denominaciones utilizadas comúnmente en el campo de la interpretación estadística, son:

- a) Cifra oficial. Es el número de infractores que aparecen en las estadísticas oficiales (policíacas, judiciales, de menores), pueden ser casos denunciados, de sujetos arrestados, de consignados, de procesos, de sentenciados, entre otros.
- b) Cifra negra. Es el volumen de delitos que no llegan al conocimiento de las autoridades. En este caso son las acciones criminales que no aparecen en la estadística criminal.
- c) Cifra real. Sería el volumen de delitos que no llegan al conocimiento de las autoridades. En este caso son las acciones criminales que no aparecen en la estadística criminal.³¹³

El método estadístico constituye como tal, por tanto, la técnica fundamental para el análisis del fenómeno criminal. Las estadísticas criminales permiten estudiar el movimiento general de la criminalidad, sus ritmos y variaciones, sus correlaciones con ciertas características personales (raza, edad, sexo) y determinadas condiciones geográficas y sociales (económicas, culturales, políticas). Igualmente, son las estadísticas criminales las únicas que pueden indicar sin emotividad ni prejuicios los problemas específicos a los cuales deben enfrentarse prioritariamente la administración de justicia y las personas encargadas de la planificación. Tanto la opinión pública como el legislador necesitan algo más que impresiones superficiales, y es gracias al uso de las

³¹² RICO, José María. Op. cit. p. 33.

³¹³ RODRÍGUEZ MANZANERA. Luis. Criminología, editorial Porrúa, 15ª edición, México, 2000, p. 54.

estadísticas que ambos sectores dejan de oscilar entre tal o cual afirmación y pueden forjarse una convicción firme y clara en lo que se refiere al aumento o a la disminución de la delincuencia, al volumen y a la especie de delitos más frecuentes. Asimismo, apoyándose en ella el legislador puede conocer finalmente la amplitud y la naturaleza de las actividades criminales y decidir con lucidez la orientación que conviene dar a los caudales públicos.³¹⁴

Al lado de las estadísticas sobre la criminalidad, encontramos también otras sobre el delincuente, las cuales permiten evidenciar sus características personales y sociales, así como establecer porcentajes y correlaciones entre diversos datos. Asimismo, es importante que siendo un hecho que existen uniformidades sociales relativas a las que se encuentran sujetos todos los seres humanos, las mismas operan, en su propio nivel, para los delincuentes, según explica el Maestro Héctor Solís Quiroga, que entre otra regularidades, hace notorias las siguientes:

1. Variedad. Cada delincuente y cada delito son diferentes de los demás, sin que se pueda encontrar uno igual a otro.
2. Similitud. Todo delincuente y todo delito encuentran en otros de su especie algunas similitudes, sea por razones de tipo, constitución, formas de vivir y de actuar u otras características que permiten incluirlos en una o varias clasificaciones secretas.
3. Repetición. Ciertas formas de delincuencia, determinados delitos y manera de vivir de los delincuentes, se repiten constante o periódicamente en cada sociedad. La repetición significa producción conservadora, causación simple y elemental, sin ninguna creación, en donde el efecto elemental reproduce la causa, a la que se encadenan nuevos efectos.

³¹⁴ RICO, José María. *Op. cit.* p. 42.

4. Oposición. Dentro de la delincuencia existen, en las formas más diversas, fenómenos de oposición en que los hombres triunfan transitoriamente unos sobre otros, y que en ocasiones se neutralizan. En virtud de este principio, dentro de la delincuencia existen sectores enemigos entre sí, que a su vez son combatidos por la policía. Las formas de lucha y sus resultados permiten la victoria pasajera del más fuerte, peligroso, inteligente o evolucionado.
5. Adaptación. La delincuencia tiende a adaptarse al medio físico o social en que se desenvuelven, y aún a las formas más comunes de oposición que encuentran. Los delincuentes se allanan a las prácticas policíacas; se perfeccionan para no entrar en conflicto directo mientras no sea necesario; crean nuevas formas de convivencia que tienden a evitar el choque y en ocasiones aun el contacto ocasional.
6. Interacción. Entre los delincuentes, sean personas o asociaciones y sus grupos amigos o enemigos, incluyendo a la policía, existen interacciones que modifican o combinan sus actividades delictuosas y las normales de las personas relacionadas con ellos.
7. Equilibrio relativo. La delincuencia cumple un fin de equilibrio psíquico, social o económico, grupal o personal, y como fenómeno general se ve compensado a su vez por las fuerzas sociales organizadas. Este fenómeno se explica debido a que desequilibrio o equilibrio relativo son la condición necesaria a la existencia de la sociedad. A su vez el fenómeno de la criminalidad no podría existir si no cumpliera con su función compensatoria psicofísica y de resolución de problemas que los propios delincuentes sufren: miseria, ignorancia, hambre, entre otros.

8. **Movilidad.** La movilidad social consiste en la transición de una posición social a otra, sea en el sentido horizontal o en el vertical. Para que se produzca el fenómeno de la movilidad social, vertical u horizontal, entre los delincuentes, podrán influir el grado de éxito, la habilidad, la relación política, la potencia económica, los intereses personales y la acción policíaca. La movilidad horizontal de los delincuentes profesionales se presenta cuando, por razones de intereses económicos, políticos o de persecución policíaca, tienen que pasar a otros grupos, cambiar de rumbo de la ciudad, o de una ciudad a otra, aunque conserven su especialidad y aun su técnica, o la abandonan por otra. En lo que respecta a su movilidad vertical, un delincuente necesita, para ascender, verse coronado por grandes éxitos, poseer cierta influencia política y las habilidades necesarias para realizar dentro de la mayor seguridad (influencia en la policía) las diversas maniobras requeridas, además de haber obtenido éxitos económicos. El descenso se condiciona con los fracasos y las pérdidas de potencia económica.
9. **Influencia geográfica.** El medio geográfico y el factor meteorológico influyen en los diversos aspectos de la delincuencia, causando diversas predominancias delictivas, en lugares y estaciones diferentes.
10. **Agrupamiento.** Los delincuentes se agrupan entre sí en relación directa de sus semejanzas y se apartan en relación directa de sus diferencias predominantes.
11. **Predominancia masculina.** Cuantitativamente predomina el varón sobre la mujer en la comisión de delitos.

12. Imitación. El delito se desarrolla, en su generalidad, sobre la base de la imitación (consciente) y aún de la contaminación, tomando el patrón de otros ya cometidos.
13. Evolución criminal. La delincuencia, como otros fenómenos sociales, es capaz de desarrollo, evolución y perfeccionamiento; pasa de formas individuales, violentas y emocionales que causan daño en altos valores, como la salud y la vida, a formas asociadas, inteligentes, menos dañosas y si muy productivas, que atacan valores secundarios, como los bienes materiales.
14. Oscilación. Cuantitativamente la delincuencia oscila en razón inversa de la gravedad de sus formas, por lo que las formas más graves se producen en limitados casos, en tanto que las más leves se multiplican notablemente en la sociedad.
15. Ciclos irregulares. Cuando una comunidad se ve afectada por un fenómeno natural, económico o social, nacional o internacional, el ritmo de la delincuencia varía, en aumento o disminución, influido por dichos fenómenos.
16. Adecuación. La delincuencia de una comunidad determinada, varía en razón directa de la complejidad de su vida, siendo adecuado a ella. Así, no se puede esperar encontrar a grupos criminales en comunidades paupérrimas o pequeñas, dado que cada sociedad tiene hechos sociales negativos –y por tanto su delincuencia-, adecuados a su grado de progreso.
17. Edad evolutiva. La intensidad estadística de la delincuencia varía con la evolución individual, con sus crisis biopsíquicas y con el grado de intervención del sujeto en la lucha por la subsistencia. Por tanto, las

manifestaciones delictuosas individuales varían de acuerdo con la edad y parecen aumentar estadísticamente, en las épocas evolutivas críticas del sujeto. Así las infracciones infantiles son escasas hasta la evolución pueril, alrededor de los doce años de edad, para continuar en ascenso durante toda la adolescencia; el clímax se presenta entre los veinte y los veinticinco años de edad, después decrece y vuelve a aumentar cuando la crisis del climaterio se presenta, para disminuir nuevamente.

18. Continuidad. El fenómeno de la delincuencia presenta una continuidad histórica, variando eslabonadamente sus formas. Como todos los fenómenos sociales normales, se realiza constantemente, de momento a momento, y en las grandes comunidades nunca falta. Sus causas, los hechos y las consecuencias sociales, están evolutiva e históricamente eslabonadas, de tal manera que unos influyen sobre los posteriores en una secuencia continuada.
19. Paralelismo. En lugares distantes y no comunicados entre sí, suelen aparecer manifestaciones originales y parecidas de delincuencia.
20. Especificidad. Cuando, obedeciendo a la acción de ciertas circunstancias, el individuo ha realizado por primera vez su actividad delictuosa, cada vez que quede sujeto a la misma situación, aunque tendiendo a perfeccionarse y protegerse contra las consecuencias indeseadas.³¹⁵

En el campo de la estadística criminal y en especial en el caso de la mexicana, con relación a sus altos niveles de corrupción e impunidad que han perneado al sistema penal en todos sus niveles, debe destacarse el uso de la que se ha conceptualizado como "cifra dorada", desarrollada por el maestro belga Severín

³¹⁵ SOLÍS QUIROGA, Héctor. Sociología Criminal, editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1977, p. 224.

Carlos Versele, que la distinguió de la cifra negra de delincuentes que escapan a la detección oficial, a aquella conformada por los delincuentes que tienen el poder político y lo ejercen impunemente, abandonando a los ciudadanos y la colectividad a la explotación de la oligarquía, o que disponen de un poder económico que se desarrolla en detrimento del conjunto de la sociedad. Señala que se trata esencialmente de convivencias político-económicas, de colusiones político-financieras, de sutiles peculados, de concusiones disfrazadas y de abusos reales, favorecidos por las lagunas de la ley más o menos deliberadas, como por las complacencias más o menos conscientes.³¹⁶

Por otra parte, las estadísticas criminales tienen numerosas limitaciones. La primera es una consecuencia directa de la cifra negra de la criminalidad, La segunda consiste en la existencia de cierto número de fluctuaciones incontrolables capaces de tener repercusiones considerables en las tasas de la criminalidad (modificación de los textos legales, variación de las estrategias policíacas o de su funcionamiento operativo); la tercera se refiere al hecho de que la criminalidad puede adoptar, y de hecho actualmente adopta, nuevos aspectos de tal especie que la identificación de los autores se complica (daños a la propiedad y actos de vandalismo con ocasión de ciertas manifestaciones públicas, asaltos a bancos, y establecimientos comerciales ejecutados en grupo y con disfraces). En resumen, las estadísticas criminales no pueden considerarse como índices completamente válidos para medir la criminalidad de un país o de una ciudad, sin más bien como un instrumento capaz de analizar los modos de operar del sistema de justicia penal, así como la clientela de dicho sistema.³¹⁷

Es por esta razón que el estudio de las estadísticas criminales es el principal instrumento en la valoración del funcionamiento de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, así como el desempeño de los servidores públicos que la integran y de las mejorías que se

³¹⁶ RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. Op. cit. p. 54.

³¹⁷ RICO, José María. Op. cit. p. 42.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

observen en la recomposición del tejido social en su zona de influencia. En consecuencia, siendo el uso de la estadística criminal un instrumento adecuado para conocer la criminalidad que caracteriza a una zona, son las estadísticas policiales en particular el parámetro fundamental en la determinación de las líneas de acción de las coordinaciones, ya que por estar más cercanas a la realidad delictiva, informan de manera más válida sobre ella. En razón a lo anterior, es que a partir de las estadísticas de mayor relevancia manejadas en algunas de las Coordinaciones Territoriales que funcionan en la delegación Cuauhtémoc, que por sus características posee algunas de las regiones de mayor conflictividad en materia de criminalidad en la ciudad, a fin de valorar a partir de estas consideraciones su efectividad.

Caso muestra: Delegación Cuauhtémoc.

La delegación Cuauhtémoc se localiza en la zona centro norte del Distrito Federal, colinda al norte con las delegaciones Azcapotzalco y Gustavo A. Madero; al oriente con Venustiano Carranza; al sur con Benito Juárez, Iztacalco y Miguel Hidalgo, con quien comparte límites en el poniente. En esta demarcación se ubica el Centro Histórico, el cual comprende el 75% del territorio delegacional y está considerado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como patrimonio de la humanidad; además es asiento de los poderes federales y locales. Para cuestiones administrativas, el gobierno delegacional se divide en seis subdelegaciones territoriales: Centro Histórico, San Rafael-Zona Roza, Roma-Condesa, Obrera-Doctores, Tepito-Guerrero y Santa María-Tlatelolco.

Un hecho fundamental en la existencia de esta delegación y la relación entre sus habitantes es el sismo de 1985, ya que fue la más afectada de las delegaciones del Distrito Federal, pues en ella tuvo lugar el 80% de los daños que ocasionó el siniestro y que a la fecha, arroja como resultado la existencia de numerosos inmuebles en muy malas condiciones. A esto debe añadirse el hecho

de que a principios de la década de los noventa era la delegación con mayor número de predios baldíos, con un total de 285, con una superficie de 935 196 metros cuadrados, situación que generó la proliferación de numerosos asentos irregulares, principalmente en la zona centro y en barrios como la colonia Guerrero. Este es uno de los principales conflictos que concentra esta delegación, junto con los que son inherentes a su caracterización como un área de intensa comercialización de productos, lo que da como resultado un alto porcentaje de población ocupada en el comercio, tanto formal como ambulante, lo que deriva en otra serie de dificultades, entre las que destaca la delincuencia, así como un elevado índice de "giros negros".³¹⁸

La superficie de la delegación Cuauhtémoc representa el 2.2% del total del territorio del Distrito Federal y las 3 244 hectáreas que la integran son de uso urbano. Sobresale que de la superficie total se ha destinado, por lo menos, el 43.5% para uso de suelo mixto, en el que se mezclan vivienda con industria, comercio y servicios; y el 26.6% para uso habitacional. En lo que se refiere a los servicios de que dispone la demarcación, el 97.21% de la población cuenta con agua entubada, mientras que el 98.29 % tiene cobertura de drenaje y el 98.94% de energía eléctrica. En este aspecto, es importante destacar que dichos servicios se suministran de manera desigual, como consecuencia de la diversidad en las condiciones de vida de sus habitantes que depende de la conjunción dentro de su territorio de colonias de nivel económico medio o medio alto, como la Roma Norte y Sur, Condesa, Hipódromo Condesa, Hipódromo, Cuauhtémoc y Juárez, que son las mejor dotadas en cuanto a servicios, en tanto que colonias con población de menores recursos como la Guerrero, Morelos Paulino Navarro, Tránsito, Esperanza, Peralvillo, Valle Gómez y Ex Hipódromo de Peralvillo, cuentan con una infraestructura de menor calidad. En lo que toca al equipamiento para la dotación de otros servicios, la delegación Cuauhtémoc tiene registrados los niveles más altos del Distrito Federal, en especial en los rubros de educación, salud, cultura,

³¹⁸ VALDEZ ZURITA, Leonardo, LARA LEÓN, Rubén y REYES DEL CAMPILLO, Juan Francisco, Delegación Cuauhtémoc en la serie Estudios Electorales 2000. Instituto Electoral del Distrito Federal. México. 2003, p. 8.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

administración pública y comercio, los cuales no sólo atienden a la población que en ella habita, sino también a la de otras delegaciones, del área metropolitana, e incluso de otras entidades federativas.³¹⁹

En cuanto a sus características socioeconómicas, la Delegación Cuauhtémoc se caracteriza por predominar en ella las actividades terciarias y por una mayor heterogeneidad en la conformación de la población residente, así como una estructura urbana fragmentada, en la que se localizan barrios de antigua tradición. Hacia el poniente y sur destaca la población de ingresos medios, mientras al norte y oriente predominan las colonias populares. La diversidad social implicada en este tipo de estructura urbana define, por un lado, una relación funcional entre zonas productoras y zonas de atracción de delincuentes; por otro lado, actitudes y respuestas diferenciadas de la ciudadanía ante el problema delictivo. En el perímetro de la delegación se encuentran 31 177 establecimientos comerciales, 885 empresas financieras, inmobiliarias y de alquiler, así como 22 388 empresas de servicios como restaurantes, hoteles, educativos, médicos, profesionales, técnicos, de reparación y especializados. A estos se les agrega un total de 5128 empresas manufactureras. Por esta razón a esta delegación acuden diariamente cerca de 3 millones de personas para realizar actividades de trabajo, educativas, comerciales, culturales y otras. Por ello, aunque Cuauhtémoc no es la delegación con mayor población en el Distrito Federal, es la que presenta los más altos índices delictivos y a su interior se ubican algunas de colonias que ostentan los mayores niveles de conflicto en el Distrito Federal, destacando Centro, Guerrero, Doctores y Morelos (Tepito).³²⁰

Estas colonias comprenden, en su mayoría, áreas que tienden a despoblarse, en las que el uso del suelo residencial se ha reducido notablemente, concentrando

³¹⁹ VALDEZ ZURITA, Leonardo, LARA LEÓN, Rubén y REYES DEL CAMPILLO Juan Francisco. Op. cit. p. 10.

³²⁰ ISUNZA VIZUET, Georgina y HERNÁNDEZ ESQUIVEL, Juan Carlos. Op. cit. p. 106.

diversas actividades económicas, principalmente terciarias, receptoras de grandes contingentes de población flotante o no residente. Destaca el caso de la Colonia Morelos (Tepito), por el gran impacto que causa en la opinión pública y por tratarse de un barrio con alto grado de especialización delictiva que ha sido objeto de diversos operativos policíacos, que tuvieron por objeto no sólo el decomiso de mercancía de procedencia ilegal, sino también capturar algunos miembros de bandas dedicadas a la comercialización de drogas, productos robados y armas.

Son estas las principales características de la delegación Cuauhtémoc, que conforme a la delimitación vigente se subdivide en 8 Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia que abarcan 43 Unidades Territoriales, en las que se concentra una población total de 533 772 ciudadanos. En lo particular, los datos son los que se detallan en las siguientes páginas.

Cuauhtémoc 1. Cuauhtémoc 1 (CUH-1), está integrada por 10 unidades territoriales, 7 de ellas de un nivel socioeconómico popular bajo y muy bajo (Atrampa, Ex Hipódromo Peralvillo, Maza Felipe Pescador, Peralvillo, San Simón Tolnahuac, Santa María Insurgentes y Valle Gómez, así como 3 de nivel socioeconómico medio normal y medio bajo (Unidad Nonoalco Tlatelolco Centro, Oriente y Poniente). El padrón electoral correspondiente a estas unidades territoriales es de 76 239, mientras que la lista nominal es de 75 375 y el número total de pobladores es de 85 854.³²¹

Con respecto al análisis estadístico de las Unidades Territoriales que comprenden la Coordinación Cuauhtémoc 1, los delitos elegidos como indicadores en esta tesis (homicidio doloso, lesiones dolosas, robo a casa habitación en sus modalidades con violencia o sin violencia, robo a negocio con violencia y sin violencia, robo a transeúnte en vía pública, a conductor o en transporte público y robo de vehículo con o sin violencia) durante los años de 1999, 2000, 2001, 2002 y los primeros 10 meses de 2003, arroja los siguientes datos:

³²¹ Base de datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2003.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

En el caso del homicidio doloso, en el año de 1999 se presentaron 9 denuncias en las agencias del Ministerio Público correspondiente a Cuauhtémoc 1, mientras que en 2000 fueron 5, 11 en 2001, 15 en 2002 y 4 en los diez primeros meses de 2003, siendo evidente el decremento experimentado en el último año, en el que el promedio de homicidios dolosos por mes es de .4, mientras que en 2002 fue de 1.25.

Por lo que hace al robo a casa habitación con violencia, 8 denuncias fueron presentadas en 1999, 4 en 2000, 6 en 2001, 11 en 2002 y 4 durante los diez primeros meses de 2003, lo que significa un promedio de .4 denuncias por mes, inferior al .91 que se presentó respecto a este mismo delito el año anterior, En lo relativo al robo a casa habitación sin violencia, este tuvo lugar en 119 ocasiones en el año de 1999, 88 en 2000, 99 en 2001, 89 en 2002, lo que se traduce en un promedio mensual de denuncias de .74, que resulta ligeramente superior al .71 que se obtiene de las 71 denuncias presentadas durante el año 2003.

En el caso del robo a negocio, cuando fue cometido con violencia fue denunciado en 68 ocasiones en el año de 1999, mientras que en 2000 fue hecho esto en 40 ocasiones, 34 en 2001, 47 en 2002 y 39 en 2003, por lo que promediando las denuncias presentadas por el número de meses de los que se tiene información respecto los últimos dos años, tenemos que en 2003 el promedio fue de 3.9 delitos por mes, mismo promedio que se obtiene de los doce meses de 2002. En el caso del robo a negocio sin violencia, en 1999 se registraron 153 denuncias de este ilícito, en 2000 fueron 114, en 2001 fueron 91, en 2002 fueron 112 y en 2003 fueron 72, cifra de la que se obtiene un promedio de denuncias por mes de 7.2, sensiblemente inferior al promedio de 2003 que fue de 9.3 denuncias mensuales respecto a este delito.

El robo a transeúnte, cuando fue cometido en vía pública, tuvo lugar en 500 oportunidades en 1999, 316 en 2000, 226 en 2001, 240 en 2002 y 218 de enero a

octubre de 2003, por lo que este año se observa una media de 21.8 denuncias por mes, superior a las 20 que se presentaban por cada mes el año que le antecedió. En el caso del robo a conductor, en 1999 se registraron 149 denuncias, mientras que en 2000 se presentaron 48, en 2001 fueron 99, en 2002 fueron 107 y en 2003, de enero a octubre, 76, promediando 7.6 denuncias por mes, por debajo del 8.9 de 2002. Por lo que es al robo cometido dentro de las unidades de transporte público, en 1999 se presentaron 82 denuncias, por 38 de 2000, 73 de 2001, 95 de 2002, cifra de la que se obtiene un promedio de 7.9 denuncias por mes, cifra notablemente superior a las 5.5 denuncias mensuales que se registraron en los diez primeros meses de 2003.

Con referencia al delito de robo de vehículo con violencia, en el año de 1999 fueron denunciadas 111 conductas relativas a este delito, 120 se registraron en 2000, 181 en 2001, 141 en 2002 y 104 en 2003, promediándose en los diez primeros meses de este año, que son de los que se tienen datos, 10.4 denuncias por mes, cantidad inferior al 11.75 de 2003. Cuando fue cometido sin violencia, este delito se denunció en 153 ocasiones en 1999, 185 en 2000, 166 en 2001, 221 en 2002 y 146 en 2003, siendo evidente la tendencia a la baja de este delito, dado que en los diez primeros meses de 2003 se promediaron 14.6 denuncias por mes, cantidad menor a las 18.4 de 2002.³²²

Del análisis de las cifras anteriormente ofrecidas, se puede afirmar que en las Unidades Territoriales adscritas a CUH-1, a excepción de los delitos de lesiones dolosas y robo a transeúnte en vía públicas, en los que se detectó un ligero incremento en la incidencia, en el resto de los delitos se muestra un avance cuantitativo en su combate, dado que en todos los casos se observa una reducción en el número de denuncias presentadas al mes.

Cuahtémoc 2. La Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia identificada con la denominación Cuahtémoc 2 (CUH-2) abarca el

³²² Base de datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2003.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

territorio que conforman 4 unidades territoriales, dos de nivel socioeconómico popular bajo y muy bajo, que son las colonias Buenavista y Guerrero, y dos de nivel socioeconómico medio normal y medio bajo, que son Santa María la Ribera Norte y Santa María la Ribera Sur. Estas unidades, en forma conjunta, cuentan con un padrón electoral de 85 241 ciudadanos y una lista nominal, conforme a los datos del Registro Federal de Electores, de 84 026 ciudadanos, así como una población total de 95 637 ciudadanos.³²³

Por lo que respecta a los índices delictivos, en cuanto al delito de homicidio culposo, en el año de 1999 se denunciaron 14 conductas de este tipo ante las Agencias del Ministerio Público correspondientes a esta circunscripción, por 6 de 2000, 12 en 2001, 12 en 2002 y 13 en los primeros diez meses de 2003, siendo evidente el incremento en este ilícito, contrario a lo que ocurre en el caso de las lesiones dolosas, delito sobre el que se presentaron 462 denuncias en 1999, 418 en 2000, 358 en 2001, 383 en 2002 y 254 de enero a octubre de 2003, año en el que el promedio de denuncias por mes es de 25.4, cantidad que se encuentra por debajo del 31.91 del año anterior.

En el caso del robo a casa habitación, este delito en cuanto a su comisión con violencia, en esta demarcación, se encuentra vinculado este tipo de conductas al delito de homicidio culposo, dado que un buen número de estos ocurre durante la perpetración de este tipo de hurto, siendo ésta una de los delitos que va al alza en esta demarcación, en la que en el año de 1999 se cometieron 16 robos con violencia, por 8 de 2000, 10 en 2001, 8 en 2002 y 13 en 2003. En su modalidad sin violencia, si bien la tendencia es a la baja, la cifra se mantiene en una constante histórica respecto a los últimos 4 años, ya que si bien en 1999 se cometieron 161 ilícitos penales de este carácter, en 2000 fueron 96, por 98 de 2001, 114 en 2002,

³²³ Base de datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2003.

esto es, un promedio de 9.5 denuncias por mes, mientras que fueron 99 en 2003, año en que el promedio mensual se elevó a 9.9 denuncias.

En el caso del robo a transeúnte, respecto a los delitos de este tipo que se cometieron en la vía pública, en 1999 fueron 1729 las denuncias respectivas, por 536 en 2000, 401 en 2001, 512 en 2002 y 496 en los primeros diez meses de 2003, esto es, un promedio de 49.6 denuncias por mes, sensiblemente más alto que el 42.6 de 2003, sin embargo, debe resaltarse que a partir de 2000, la cifra es más o menos constante y no se ha vuelto nunca a los índices de 1999, año en que el promedio mensual fue de 144.08. Similar es el caso del robo a conductor, que en 1999 registró un índice de 221 denuncias, reduciendo éste a 44 en 2000, 127 en 2001, 156 en 2002 y 88 en 2003, siendo claro el decremento de este año, con 8.8 denuncias presentadas mensualmente, con relación a la media de 13 denuncias que tuvo lugar en 2002. Para el caso del robo a transporte público, nuevamente se evidencia el año de 1999 como un punto sumamente álgido en cuanto a este ilícito, cometiéndose 208 conductas de este tipo en tal fecha, por 64 de 2000, 72 de 2001, 59 en 2002 y 71 en 2003, aunque tampoco debe soslayarse que hubo un notorio incremento en estos primeros 10 meses del año recién concluido.

Por último, en lo que toca al delito de robo de vehículo, en su modalidad con violencia, se cometieron 123 en 1999, por 114 de 2000, 127 de 2001, 175 en 2002 y 124 de enero a octubre de 2003, bajando así el promedio de 14.5 denuncias mensuales en 2002 a 12.5 durante 2003. En el caso del robo de vehículo sin violencia, sus niveles de comisione se redujeron igualmente, siendo 239 las denuncias presentadas en 1999, 244 en 2000, 223 en 2001, 220 en 2002, dando esto un promedio de 18.3 que es idéntico al que se obtiene de los diez primeros meses de 2003, en los que se cometieron 183 robos de vehículo sin violencia en las unidades territoriales correspondientes a esta coordinación.³²⁴

³²⁴ Base de datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 2003.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

En conclusión, debe destacarse que los efectos de la operación de la Coordinación Territorial de Procuración de Justicia y Seguridad Pública Cuauhtémoc 2, se han visto reflejados con mayor impacto en lo que respecta a los delitos de lesiones, robo a conductor, así como en el de robo a vehículo con violencia, sin embargo, existe una mayor parte de delitos, como los casos del homicidio doloso, el robo a casa habitación con y sin violencia, así como el robo en vía pública y el robo en transporte, en los que se ha experimentado un incremento de ilícitos en el año anterior con relación a sus antecedentes, aunque debe destacarse que en ningún caso de vuelve a las cifras de 1999.

Cuauhtémoc 3. La Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia Cuauhtémoc 3 (CUH-3), abarca únicamente una unidad territorial, la Colonia Morelos, esto es, la zona conocida como Tepito, cuyo nivel socioeconómico es popular bajo y muy bajo. Este hecho responde a las características de tal unidad, considerada como uno de los santuarios de impunidad de los delincuentes en la Ciudad de México e incluso, una zona vedada a las fuerzas de la seguridad pública. En esta Coordinación se registran, conforme a la información del Registro Federal de Electores, un total de 28 170 ciudadanos en el Padrón Electoral y 27 700 en el listado nominal, mientras que su población consta de 32 856 ciudadanos.³²⁵

Respecto a sus índices delictivos, en el caso del homicidio doloso, se presentaron 9 denuncias por este hecho en 1999, 15 en 2000, 17 en 2001, 49 en 2002 y 83 en los diez primeros meses de 2003, debiendo destacarse que el incremento en estos últimos dos años, pero principalmente en el reciente pasado, tiene que ver con conflictos entre pandillas de criminales, "ajustes de cuentas" entre sus respectivos líderes, así como con la operación de sicarios y asesinos a sueldo, algunos en contra de los cuales, incluyendo a varios de alta peligrosidad,

³²⁵ Base de datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2003.

ha sido ya ejercida la acción penal por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En el caso de las lesiones dolosas estas han ido a la baja en el último año con respecto a los promedios históricos, al pasar de las 135 denuncias de 1999, las 143 de 2000 y las 163 de 2001, a 131 en 2002, esto es, 10.91 mensuales, y 97 en los diez primeros meses de 2003, cifra de la que se obtiene un promedio de 9.7 denuncias mensuales.

Con relación al robo a casa habitación, este es uno de los delitos con menores índices de comisión en esta zona, lo que se debe principalmente al conocimiento y la cohesión que existe entre la mayor parte de sus habitantes, así como al nivel socioeconómico de las viviendas y las posesiones que en ellas se encuentran; así, en 1999 se denunciaron 4 caso, mientras que en 2000 fueron 3, por ninguno en los años de 2001 y 2002 y 5 en los diez primeros meses de 2003. En cuanto al robo a casa habitación sin violencia, si bien es cierto que los índices de este ilícito son más altos que el anterior, igualmente lo es que no lo son respecto a los de otras zonas, de forma tal que en 1999 se presentaron 22 denuncias de este ilícito, por 15 de 2000, 25 en 2001, 20 en 2002, esto es, 1.6 en forma mensual, y 18 de enero a octubre de 2002, haciendo un promedio de 1.8 denuncias mensuales, que a la postre resulta un poco más alto que el del año anterior.

El robo a negocio cometido con violencia incrementó sus índices este año, al pasar de las 26 denuncias de 1999, las 15 de 2000 y las 25 de 2001, a 13 en 2002, índice que vuelve a elevarse en 2003, en que ascienden a 23 las denuncias presentadas de enero a octubre de ese año. Caso contrario es el de robo a negocio sin violencia, delito que fue denunciado en 53 ocasiones en 1999, 41 en 2000, 51 en 2001, 58 en 2002 y 39 en los diez primeros meses de 2003, pasando de un promedio de 4.83 a 3.9 denuncias mensuales en el lapso de un año.

Por lo que se refiere al robo a transeúnte cometido en vía pública, uno de los delitos comunes en esta región, su decremento es notorio y progresivo, al pasar de los 271 delitos denunciados en 1999, los 227 de 2000, los 234 de 2001 a 196

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

en 2002, esto es, 16.3 mensuales, y 156 en 2003, es decir, 1.5 al mes. En el caso del tobo a conductor, este pasó de los 47 ilícitos denunciados en 1999, a 19 en 2000, 47 en 2001, 23 en 2002 y 15 en 2003, siendo igualmente destacable la reducción en los índices de este delito, así como en el de robo ocurrido en transporte público, del que se registraron 40 en 1999, 29 en 2000, 30 en 2001, 36 en 2002, es decir, un promedio de 3 denuncias al mes, y 17 en 2003, lo que arroja un promedio de 1.4 denuncias mensuales.

Otro delito cuyos índices han decrecido en esta zona es el de robo de vehículo, el cual, en su modalidad con violencia, pasó de las 32 denuncias de 1999, a las 45 de 2000, 61 en 2001 y las 60 de 2002, de donde se obtiene un promedio de 5 denuncias al mes, a los 29 de 2003, que se traducen en 2.4 denuncias mensuales, es decir, poco menos de la mitad de las realizadas tan sólo un año antes. En el caso del robo de vehículo sin violencia, este fue denunciado 31 ocasiones en 1999, 39 en 2000, 29 en 2001, 40 en 2002 y 21 en 2003, pasando así en este último año de 3.3 denuncias mensuales a 1.75.³²⁶

De lo anteriormente dicho, puede deducirse que en la Coordinación Territorial Cuauhtémoc 3, que por sus características abarca una de las zonas de mayor conflicto en la ciudad, los índices delictivos se han elevado en conductas que tienen que ver con la operación de la delincuencia organizada, como es el caso del homicidio doloso, principalmente, así como del robo a casa habitación y a negocio con violencia, sin embargo, existe un decremento sumamente notorio en otros delitos más vinculados con la actividad diaria de sus habitantes y la seguridad pública, como es el caso de las lesiones dolosas y principalmente el robo a transeúnte en vía pública y en transporte público, a conductor, así como en el robo de vehículos con y sin violencia.

³²⁶ Base de datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 2003.

Cuahtémoc 4. La Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia Cuahtémoc 4 (CUH-4), se integra por dos unidades territoriales de nivel socioeconómico popular bajo y muy bajo, que son las unidades Centro Norte y Centro Oriente, en las que se aglutina una población total de 48 579 habitantes, mientras que el Registro Federal de Electores da cuenta de un padrón electoral comprendido por 42 793 ciudadanos y una lista nominal de 41 739 ciudadanos.³²⁷

Los índices delictivos de CUH-4 indican que en el año de 1999, se denunciaron 24 homicidios dolosos en las Agencias del Ministerio Público correspondientes, mientras que en 2000 fueron 8, en 2001 fueron 10, en 2002 fueron 14, para un promedio mensual de 1.15, y en los diez primeros meses de 2003 fueron 11, es decir, un promedio de 1.1, cifra prácticamente idéntica a la del año que le antecede. Refiriéndonos al delito de lesiones dolosas, sumamente acaecido en una zona caracterizada por conflictos entre vecinos, este ha descendido drásticamente, teniendo en consideración que en 1999 se presentaron 457 denuncias al respecto, por 467 de 2000, 384 en 2001, 429 en 2002, hasta las 292 de 2003, pasando de un promedio mensual de denuncias de 35.75 en 2002, a 29.2 en 2003.

En el caso del robo a casa habitación cometido con uso de la violencia, en 1999 se denunciaron 10 de estos ilícitos, 3 en 2000, 5 en 2001, 7 en 2002 y nuevamente 5 en los diez primeros meses de 2003.. En el caso del robo a casa habitación sin violencia, este se cometió 51 veces en 1999, 50 en 2000, 46 en 2001, 50 en 2002 y 44 en 2003. En ambos casos, es evidente que existe una constante histórica más bien baja en cuanto a este tipo de ilícitos en la zona, sin embargo, la misma no ha podido ser abatida en los años recientes.

Lo contrario ocurre con el robo a negocio con violencia, delito que se denunció en 97 ocasiones en 1999, 77 en 2000, 76 en 2001, 95 en 2002 y 64 en 2003, año en el que el promedio mensual de denuncias es de 6.4, sensiblemente inferior al

³²⁷ *Ib. Idem.*

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

7.91 de 2002. No obstante, los índices van a la alza en lo que se refiere al robo a negocio sin violencia, que pasa de los 411 de 1999, a 272 en 2000, 232 en 2001, 250 en 2002 y 284 en 2003.

En el delito de robo a transeúnte, siendo esta una de las zonas en el Distrito Federal de comisión de este ilícito, en los primeros diez meses de 2003 hubo un retroceso respecto a los avances logrados en años anteriores con relación a 1999, en el que se presentaron 1000 denuncias relativas a esta conducta, descendiendo a 543 en 2000, 534 en 2001 y 576 en 2002, lo que significaba un promedio de 48 delitos mensuales, que se volvió a incrementar drásticamente en 2003, en cuyos diez primeros meses de cometieron 765 robos a transeúnte en vía pública, de donde se obtiene un promedio de 76.5 denuncias mensuales. En cuanto al robo a conductor, este fue denunciado 64 ocasiones en 1999, 32 en 2000, 36 en 2001, 51 en 2002 y 37 en 2003, año cuyo promedio mensual de denuncias de 3.7 en menor al 4.25 del año anterior. Algo semejante ocurre con respecto al delito de robo en transporte público, del cual se denunciaron 192 conductas en 1999, 44 en 2000, 52 en 2001, 54 en 2002, esto es, 4.5 en forma mensual, y 42 de enero a octubre de 2003, lo que se traduce en 4.2 denuncias mensuales.

Por cuanto hace al robo de vehículo con violencia, los índices indican que la comisión de esta actividad ilegal a decrecido, siendo 49 las denuncias presentadas en 1999, 111 en 2000, 55 en 2001, 71 en 2002 y 55 en 2003, promediando este año 5.5 denuncias en forma mensual, por las 5.9 del año anterior, es decir, prácticamente la misma cifra aunque a la baja, contrario a lo que ocurre con respecto al robo de vehículo sin violencia, que en 1999 registró 76 denuncias, por 104 en 2000, 88 en 2001, 68 en 2002, es decir, 5.6 mensuales, mientras que de enero a octubre de 2003 se registraron 66 de estos delitos, es decir, 6.6 en forma mensual.³²⁸

³²⁸ Base de datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2003.

De las cifras anteriores se colige que el funcionamiento de esta Coordinación ha sido irregular con respecto a delitos como el robo a casa habitación y a negocio sin violencia, que conservan sus índices usuales, así como en el caso del robo a transeúnte, que en el último año sufrió un incremento considerable, teniendo en cuenta los avances obtenidos en años anteriores. Por el contrario, más consistentes han sido los resultados en materia de homicidio y lesiones dolosas, de robo a casa habitación, robo a negocio y robo de vehículo, todos con violencia, así como en el robo a conductor y en transporte público.

Cuahtémoc 5. La Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia Cuahtémoc 5 (CU-5), abarca algunas de las zonas con un nivel socioeconómico más elevado de la demarcación, al encontrarse adscritas a ella las unidades territoriales Cuahtémoc y Juárez, de nivel alto y medio alto, así como las colonias San Rafael y Tabacalera, correspondientes al nivel socioeconómico medio normal y medio bajo. Estas unidades territoriales, en conjunto, cuentan con un padrón electoral de 38 743 ciudadanos y una lista nominal de 38 192, mientras que su población está compuesta por 43 761 habitantes.³²⁹

Los índices criminales de esta Coordinación nos indican una baja en cuanto a los delitos de homicidio y lesiones, dolosos ambos; en el primer caso, se presentaron 9 denuncias en 1999, 5 en 2000, 16 en 2001, 7 en 2003 y 2 en los diez primeros meses de 2003; el segundo arroja cifras de 345 denuncias en 1999, 261 en 2000, 216 en 2001, 226 en 2002 y 152 de enero a octubre de 2003, pasando así de un promedio de 18.8 a 15.3 en el lapso de un año.

En el caso del robo a casa habitación con violencia, existe una constante histórica que no ha sido abatida, reflejada en las 9 denuncias de 1999, 6 en 2000, 8 en 2001, 7 en 2002 y 7 en 2003. Más tangibles son los resultados en materia de

³²⁹ Base de datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2003.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

robo a casa habitación sin violencia, ilícito del cual se presentaron 136 denuncias en 1999, 86 en 2000, 96 en 2001, 105 en 2002 y 75 en 2003, para un promedio de 7.5 denuncias mensuales, menor al 8.75 del año anterior. Algo similar ocurre con el robo a negocio con violencia y con el robo a negocio sin violencia; en el primero, se registraron 162 denuncias en 1999, 127 en 2000, 133 en 2001, 171 en 2002, es decir, 14.5 denuncias mensuales, y 141 de enero a octubre de 2003, lo que arroja un resultado de 14.1 denuncias mensuales; en el segundo caso, se denunciaron estas conductas en 334 oportunidades en 1999, 290 en 2000, 294 en 2001, 264 en 2002 y 214 en 2003, año en el que hasta la fecha del corte, es decir, octubre, de promediaban 21.4 denuncias por mes, cifra inferior a las 22 de 2002.

Una tendencia análoga es la que se percibe en el delito de robo a transeúnte en vía pública, denunciado 1599 ocasiones en 1999, 531 en 2000, 378 en 2001, 443 en 2002 y 405 en 2003, siendo destacable en este caso que contrario a lo que ocurre en Cuauhtémoc 4, en esta Coordinación se han ido consolidando los resultados en este tipo de delitos respecto a la cantidad que de ellos se cometían hace apenas cuatro años. En el caso del robo a conductor, se denunció 143 veces en 1999, 32 en 2000, 53 en 2001, 54 en 2002, lo que arroja un promedio de 4.5 denuncias mensuales, y desciende a 30 en los primeros diez meses de 2003, cifra de la que se obtiene un promedio mensual de denuncias de 3. En el caso de robo en transporte público, existe igualmente un descenso en su incidencia, que fue de 293 denuncias en 1999, 102 en 2000, 103 en 2001, 88 en 2002, de donde se obtiene un promedio de 7.3 denuncias mensuales, y 61 en el periodo de diez meses de 2003, equivalente a un promedio de 6.1 denuncias presentadas en un mes.

En el caso del robo a vehículo, existe igualmente un decremento considerable en los índices delictivos, conforme al análisis de las cifras que indican que en 1999 se presentaron 135 denuncias, en 2000 se presentaron 152, en 2001 fueron 365, en 2002 el número fue de 211, es decir, 17.5 al mes, mientras que en 2003, de

enero a octubre, se presentaron 101, de donde se obtiene un promedio de 10.1 denuncias por mes. Este descenso no es tan marcado en el caso de robo de vehículo sin violencia, en el que más bien se está ante otra constante histórica, de la que se obtiene que en 1999 se presentaron 425 denuncias al respecto, 434 en 2000, 412 en 2001, 420 en 2002 y 399 en 2003.³³⁰

Conforme a las cifras proporcionadas, se debe destacar que en la CUH-5, se ha observado un avance considerable en el combate a delitos como el homicidio y las lesiones dolosas, así como en el robo de vehículo con violencia, mientras que en el resto de los rubros, los decrementos son menores o bien, se han mantenido los niveles usuales de incidencia.

Cuauhtémoc 6. La Coordinación Territorial y de Procuración de Justicia Cuauhtémoc 6 (CUH-6) abarca dos unidades territoriales, que son el Centro, de nivel socioeconómico popular bajo y muy bajo, y Centro Alameda, de nivel mediano normal y medio bajo, en las que se cuenta con un padrón electoral de 15 474 ciudadanos, con una lista nominal de 15 212 y con una población de 17516 habitantes.³³¹ A pesar de estos datos, esta zona es una de las que tiene un mayor índice de población flotante en el Distrito Federal, dado que en ella se encuentran numerosos establecimientos mercantiles, dependencias de los gobiernos federal y local, así como un número considerable de lugares de esparcimiento, lo que genera un gran número de hombres y mujeres provenientes de otras zonas del Distrito Federal o de las entidades federativas transitando a diario en su territorio.

Así, en esta Coordinación, respecto al delito de homicidio doloso, se observa un ligero aumento en el año recién concluido, en el que se presentaron 6 denuncias, antecediéndole 1999, en el que se presentaron 13, 2000, en el que fueron 5, 2001 en el que fueron 10 y finalmente 2002, en el que fueron 4. Algo parecido ocurre en el caso de las lesiones dolosas se observa un decremento,

³³⁰ Base de datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2003.

³³¹ Base de datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2003.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

siendo presentadas 337 denuncias en 1999, 273 en 2000, 214 en 2001, 229 en 2002, cifra de la que se obtiene un promedio mensual de 19.08, y 208 en 2003, esto es, 20.8 al mes.

El delito de robo a casa habitación con violencia es prácticamente inexistente en esta zona, dado el reducido número de viviendas asentadas en su territorio y la proliferación de establecimientos mercantiles que atraen más a la delincuencia. Así, en 1999 se presentó 1 denuncia, por 2 que se presentaron en 2000, 2 en 2001, 2 en 2002 y ninguna en los diez primeros meses de 2003. No obstante, el robo a casa habitación sin violencia, aunque su índice está compuesto por un número reducido de delitos, si ha presentado un incremento, ya que en 1999 fueron 44 las denuncias respectivas, por 22 de 2000, 16 en 2001, 21 en 2002 y 35 en 2003, elevándose el promedio de 1.75 a 3 denuncias presentadas mensualmente en un año.

En el caso de robo a negocio con violencia, existe un decremento considerable; en 1999 se presentaron 175 denuncias sobre este ilícito, por 85 de 2000, 143 de 2001, 129 en 2002, esto es, 10.75 al mes, y 90 en los diez primeros meses de 2003, obteniendo ese año un promedio de 9 denuncias con periodicidad mensual. No ocurre así en el caso del robo a negocio sin violencia, delito respecto al cual se registraron 500 denuncias en 1999, 331 en 2000, 370 en 2001, 346 en 2002 y 307 en 2003, observándose un ligero incremento del promedio mensual del 28.8 de 2002 al 30.7 de 2003. Por lo que hace al robo a transeúnte en vía pública, uno de los delitos de mayor incidencia en esta zona, en el año de 1999 se registraron 1531 denuncias al respecto, cifra que ha disminuido en los años subsecuentes, al llegar a 520 en 2000, 698 en 2001, 733 en 2002 y 707 en 2003, año en el que si bien se observa un incremento, no es tan significativo en comparación con el avance obtenido a partir de 2000 respecto a lo que ocurría en esta zona con anterioridad a esa fecha.

En el caso de robo a conductor, existe un decremento en los niveles de incidencia, según los cuales en 1999 se presentaron 47 denuncias, 20 en 2000, 16 en 2001, 32 en 2002, esto es, 2.66 en forma mensual, y 14 de enero a octubre de 2003, de donde se obtiene un promedio de 1.4 denuncias levantadas al mes. Más sensible es el decremento que se observa en la incidencia del delito de robo en transporte público, en el que se pasó de 80 denuncias en 1999, a 40 en 2000, 34 en 2001, 48 en 2002, lo que da un promedio de 4 al mes, a 18 en los primeros diez meses de este año, obteniendo así un promedio de 1.8 denuncias al mes.

Igualmente significativo ha sido el decremento en los niveles de robo de vehículos con violencia, en el que se ha pasado de los 35 ilícitos cometidos en 1999 a los 46 de 2000, 40 en 2001, 46 en 2002 y tan sólo 16 en 2003, pasando de un promedio de 3.8 a uno de 1.6 en un año. De mayor discreción es la disminución en los índices de robo a vehículos sin violencia, delito del que se registraron 99 denuncias en 1999, 125 en 2000, 72 en 2001, 84 en 2002, que se traduce en 7 al mes, a 64 en el periodo mencionado de 2003, lo que indica un promedio de 6.4 denuncias al mes.³³²

Así, en CUH-5 se está ante un escenario en el que existen delitos que se mantienen en sus niveles históricos, como es el homicidio doloso y las lesiones dolosas, mientras que hay un aumento considerable en las cifras de delitos como el robo a casa habitación y a negocio sin violencia, sin embargo, se ha mostrado una alta eficacia en el combate al robo, cometido ya sea en contra de conductor o en transporte público, así como en el robo de vehículo con y sin violencia, mientras que en el robo a transeúnte, existe una tendencia a la alza, que sin embargo se mantiene lejos de los niveles de 1999.

Cuauhtémoc 7. La Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia distinguida con la clave Cuauhtémoc 7 (CUH-7), abarca siete unidades territoriales, dos de ellas correspondientes al nivel socioeconómico

³³² Base de datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2003.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

alto y medio alto, que son las colonias Hipódromo e Hipódromo Condesa, mientras que el resto, es decir, Centro Urbano Benito Juárez, Condesa, Roma Oriente, Roma Poniente y Roma Sur, corresponden al nivel medio normal y medio bajo. En conjunto, estas unidades cuentan con un padrón electoral de 65 587 ciudadanos y una lista nominal de 64 662 ciudadanos, mientras que su población es de 75 149 habitantes.³³³

En cuanto a sus índices delictivos, en el caso del homicidio doloso se observa un ligero decremento en los últimos dos años en relación a lo que ocurría en los anteriores, ya que en 1999 se cometieron 13 homicidios dolosos en la zona, por 19 de 2000, 9 en 2001 y 8 en 2002, año en que el promedio de denuncias mensual es de 0.6, idéntico al que hasta el momento se mantiene a octubre de 2003, año en el que se han presentado 6 denuncias en la materia. Donde se está ante un ligero incremento es en el caso de las lesiones dolosas, delito en el que en 1999 se registraron 304 denuncias, por 274 de 2000, 225 de 2001, 248 de 2002 y 218 en 2003, obteniendo un promedio este año de 21.8 denuncias mensuales, mayor al 20.6 de 2002.

En el caso del robo a casa habitación existe un incremento sobre un número de ilícitos que ha sido reducido a lo largo de estos años, al ser presentadas 12 denuncias en 1999, 7 en 2000, 17 en 2001, 7 en 2002 y 14 en 2003. Por el contrario, sensible es la reducción en el caso del robo a casa habitación sin violencia, en cuyo caso se registraron 192 denuncias en 1999, 141 en 2000, 146 en 2001, 168 en 2002 y 99 de enero a octubre de 2003, lo que arroja un promedio de 9.9 denuncias al mes, menor a las 14 que se presentaban en 2002. Similar es el avance en materia de robo a negocio con violencia, en el que se registraron 191 denuncias en 1999, 204 en 2000, 213 en 2001, 220 en 2002, promediando este año 18.3 denuncias mensuales, reduciendo dicha media a 14.8 denuncias

³³³ Ib. Idem.

mensuales a octubre de 2003, fecha hasta la cual se habían registrado 148 denuncias. Asimismo, se observa un decremento en el caso del robo a negocio sin violencia, ilícito que fue notificado a la autoridad correspondiente en 451 ocasiones en 1999, 389 en 2000, 325 en 2001, 327 en 2002 y 240 en 2003, reduciendo el promedio de 27.5 denuncias mensuales en 2002 a 24 en 2003.

Otros delitos que se han combatido con buenos resultados en esta Coordinación son el robo a transeúnte en vía pública y el robo a conductor. En el primer caso, se registraron 1443 ilícitos en 1999, 613 en 2000, 435 en 2001, 501 en 2002 y 396 en los diez primeros meses de 2003, año en el que se tiene un promedio de 39.6 denuncias al mes de esta actividad delictuosa, cifra por debajo del 41.75 del año anterior y muy por debajo del 120.25 de 1999. En el caso del robo a conductor, fueron 122 las conductas presentadas al respecto en 1999, por 53 de 2000, 69 de 2001, 71 en 2002 y 43 en 2003, siendo la reducción de la variante en el promedio mensual de 5.9 a 4.3 denuncias.

En donde se obtiene un incremento en la incidencia delictiva es en el caso del robo en transporte público, en el que se registraron 200 ilícitos en 1999, 101 en 2000, 102 en 2001, 69 en 2002, para un promedio mensual de 5.75, y 87 en 2003, cifra de la que se obtiene una media mensual de 8.7 denuncias. Sin embargo, se vuelven a obtener notables avances en lo concerniente al delito de robo de vehículo, que en su comisión con violencia, fue denunciado 405 veces en 1999, por 349 de 2000, 439 de 2001, 340 de 2002 y 213 en 2003, obteniendo de los diez meses que comprende este año un promedio de 21.3 denuncias al mes, inferior al 28.3 del año anterior. En lo que hace al robo de vehículos sin violencia, en 1999 se denunciaron 742, mientras que en 2000 se hizo en 723 ocasiones la denuncia, 700 en 2001, 615 en 2002 y 463 en 2003, pasándose en este año de un promedio de 51.25 denuncias mensuales a 46.3.³³⁴

³³⁴ Base de datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2003.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Por lo tanto, con respecto a CUH-7. las cifras expuestas nos muestran que si bien existen ligeros incrementos en delitos cuyos niveles de incidencia en la zona han sido más bien constantes en los últimos cuatro años, como son el homicidio doloso y el robo a casa habitación con violencia, y ha habido un incremento considerable en el caso del robo a transporte público, en todos los demás rubros los resultados han sido sumamente efectivos, conforme a las disminuciones en la incidencia delictiva de la zona.

Cuahtémoc 8. La Coordinación Territorial y de Procuración de Justicia Cuahtémoc 8 (CUH-8) abarca 13 unidades territoriales, 5 de ellas, que son Algarín, Ampliación Asturias, Asturias, Paulino Navarro y Vista Alegre, corresponden al nivel socioeconómico medio normal y medio bajo, mientras que el resto, es decir, las unidades territoriales Buenos Aires, Centro Sur, Doctores Norte, Doctores Sur, Esperanza, Obrera Norte y Obrera Sur, pertenecen al nivel popular bajo y muy bajo, siendo algunas de ellas lugares habitualmente vinculados con la comisión de determinadas actividades ilegales, como las colonias Buenos Aires y Doctores, en las que el robo de vehículos y autopartes es cometido con regularidad. En estas unidades territoriales se concentra una población de 116 904 habitantes, y juntas, cuentan con un padrón electoral de 103 972 ciudadanos y una lista nominal de 102 259 ciudadanos.³³⁵

En lo referente a sus índices de criminalidad, las estadísticas indican que en 1999 se cometieron 14 homicidios dolosos, por 4 de 2000, 13 de 2001, 16 de 2002 y 18 en los primeros meses de 2003, en un incremento que se encuentra vinculado, como ocurre en Cuahtémoc-3, a la operación y los ajustes de cuentas de pandillas de criminales organizados. En lo referente a las lesiones dolosas, estas se registraron en un número de 392 en 1999, de 423 en 2000, 381 en 2001, 453 en 2002 y 369 en los diez primeros meses de 2003, cifra de la que se

³³⁵ Base de datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 2003.

obtiene un promedio mensual de denuncias de 36.9, ligeramente inferior al 37.75 de 2002.

En lo que se refiere al robo a casa habitación con violencia, este se dio en 5 ocasiones en 1999, 4 en 2000, 6 en 2001, 7 en 2002 y 9 en 2003, habiendo un incremento en los diez primeros meses de ese año respecto a lo ocurrido en los cuatro anteriores, lo cual ocurre igualmente en el robo a casa habitación sin violencia, el cual registró 95 denuncias en 1999, 78 en 2000, 80 en 2001, 102 en 2002 y 126 de enero a octubre de 2003.

En el delito de robo a negocio con violencia, en 1999 tuvieron lugar 134 denuncias, por 83 de 2000, 83 de 2001, 96 de 2002 y 93 de 2003, promediando este último año 9.3 denuncias en forma mensual, cifra superior a las 8 registradas en 2002. En donde existe un ligero decremento es en el robo a negocio sin violencia, delito por el que en 1999 se iniciaron 359 averiguaciones previas, 240 en 2000, 256 en 2001, 251 en 2002 y 196 en 2003, dato del que se obtiene, teniendo en consideración que para este año sólo se han considerado los diez primeros meses, un promedio de 19.6 denuncias por mes, inferior al 20.9 del año 2002.

Un delito que si bien este año tuvo un ligero incremento, al igual que ha sido en una buena parte de las Coordinaciones Territoriales de la delegación Cuauhtémoc ha observado un significativo avance, es el del robo a transeúnte en vía pública, ya que de las 1384 denuncias que se levantaron en 1999, se ha descendido a 860 en 2000, 455 en 2001, 422 en 2002 y 414 en 2003. Algo similar ocurre en el caso del robo a conductor, actividad sumamente recurrida por la delincuencia en esta zona y de la que en 1999 se levantaron 319 denuncias, número que descendió a 100 en 2000, y volvió a aumentar en los años subsecuentes, pero sin alcanzar los niveles anteriores, al registrarse 116 casos en 2001, 122 en 2002 y 103 en los primeros meses de 2003. La disminución es este tipo de delitos ha sido más acentuada en el de robo en transporte público, del que se registraron 119 casos en

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

1999, 67 en 2000, 48 en 2001, 53 en 2002, cifra que se significa en un promedio mensual de 4.4 denuncias por mes, cifra ligeramente más elevada que el 3.5 de promedio que se obtiene de las 35 denuncias presentadas de enero a octubre de 2003.

Sin embargo, el delito más común en la zona, es el robo a vehículo, del que se observa fue denunciado, cuando fue cometido con violencia, en 155 en 1999, 126 en 2000, 172 en 2001, 186 en 2002 y 230 en 2003, lo que evidencia un crecimiento gradual de esta actividad, lo que ocurre aunque en mucho menor escala en el caso del robo de vehículo sin violencia, ilícito que fue denunciado 260 ocasiones en 1999, 278 en 2000, 311 en 2001, 316 en 2002, cantidad que se traduce en un promedio de 26.3 denuncias por mes, muy ligeramente inferior a las 26.8 que se presentaron al mes en 2003, año en el que se iniciaron 268 denuncias al respecto al mes de octubre.³³⁶

De los datos anteriores, se aprecia con suma claridad que en la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia identificada con la clave CUH-8, el avance en el combate al delito sólo ha tenido avances no muy significativos en lo relativo al robo a transeúnte en vía pública, a conductor y en transporte público, sin embargo, ha sido ineficaz en los delitos que mayor repercusión tienen en colonias como la Buenos Aires, la Doctores y la Obrera, que son los de robo de vehículos, en los que los índices, principalmente en el caso de robo de autos con violencia, se mantienen a la alza.

³³⁶ Base de datos estadísticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2003.

Capítulo V

Políticas Complementarias para la prevención del delito.

Sin embargo, a Clarissa la irritaba llevar este monstruo brumoso agitándose en su interior, la irritaba oír el sonido de las ramas quebrándose, y sentir sus cascos hincándose en las profundidades de aquel bosque de suelo cubierto por las hojas, el alma. No podría estar en momento alguno totalmente tranquila, o totalmente segura, debido a que en cualquier instante el monstruo podía atacarla con su odio que, de manera especial después de su última enfermedad, tenía el poder de provocarle la sensación de ser rasgada, de dolor en la espina dorsal. Le producía dolor físico, y era causa de que todo su placer en la belleza, en la amistad, en sentirse bien, en ser amada y en convertir a su hogar en un sitio delicioso, se balanceara, temblara y se inclinara, como si realmente hubiera un monstruo royendo las raíces, como si la amplia gama de satisfacciones solo fuera egoísmo. ¡Cuánto Odio!

Virginia Woolf, La señora Dollaway.

La adopción del punto de vista de las clases subalternas para la construcción de la política criminal.

Como tal, el Programa de Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración implementado por el Gobierno del Distrito Federal no es, en forma alguna, la solución integral al problema de la delincuencia en la Ciudad de México, sino que constituyen una de las primeras medidas de una política criminal encaminada a obtener una transformación gradual del sistema penal en el Distrito Federal encaminado a que las instituciones y los programas de gobierno sean mucho más eficaces en el combate del fenómeno delictivo. En la concreción de este esfuerzo, del estudio de los diversos temas que han permitido la realización de la tesis, los ejes en torno a los cuales encuentran sustento estas políticas complementarias son los que se mencionaran en los siguientes pasos, así como ejemplos que muestren la forma en que se han venido aplicando en los años recientes.

Como se ha destacado en los capítulos precedentes, la atención de la estrategia de política criminal del Gobierno del Distrito Federal, conforme a las perspectivas de la que parte la denominada criminología crítica que se dirige con especial énfasis al proceso de criminalización, individualizando en él uno de los mayores nudos teóricos y prácticos de las relaciones sociales de desigualdad

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

propias de la sociedad capitalista y, persiguiendo, como uno de sus objetivos principales, extender de un modo riguroso la crítica del derecho desigual al campo del derecho penal. Elaborar a partir de esta visualización una teoría materialista, esto es económico-política, de la desviación, de los comportamientos socialmente negativos y de la criminalización, así como trazar las líneas de una política criminal alternativa, de una política de clases subalterna en el sector de la desviación es la tarea principal que debe involucrar a los encargados de la realización y ejecución de las políticas criminales que parten de la convicción de que sólo un análisis pomenorizado de los mecanismos y de las funciones reales del sistema penal en la sociedad capitalista de este naciente siglo puede permitir una estrategia alternativa y funcional en el ámbito del control social de la desviación, esto es, una política criminal de las clases actualmente subalternas. Sólo partiendo del interés de estas últimas se estará en una posición favorable para alcanzar los objetivos requeridos.

Este ejercicio debe partir, necesariamente, del fortalecimiento del derecho como instrumento de protección del más débil, encaminado a acotar los límites de lo que Kant denominó "libertades salvajes y desenfrenadas", expresión con la que aludía a la condición desregulada propia del estado de naturaleza, esto es, en ausencia de derecho, y en oposición a aquella propia del "estado jurídico" o de derecho". Es evidente que tal poder o libertad es inevitablemente el poder del más fuerte, mientras que el derecho representa su negación, volcado, siempre según el modelo kantiano, a asegurar la convivencia y, por consiguiente, la garantía de libertad de todos".³³⁷

Tales libertades salvajes han cobrado un nuevo auge durante la última parte del último siglo y el inicio de este, en la que el fenómeno de la globalización, es decir, el surgimiento de relaciones estables entre las diferentes regiones y mercados del mundo y que si bien ha venido desarrollándose de manera regular desde hacer

³³⁷ FERRAJOLI, Luigi. *El galantismo y la filosofía del derecho*, editorial Universidad Externado de Colombia, 1ª edición, Bogotá, 2001. p.120.

por lo menos cinco siglos, es en el lapso de tiempo mencionado en el que ha adquirido formas cada vez más complejas. Una de estas es que actualmente, el proceso de interrelación entre estos diversos mercados es conducido mayormente por agentes privados, cuyo objetivo primordial consiste en ensanchar su escala de ganancias por la venta de productos y servicios, así como el establecimiento de filiales con el fin de reducir costos y competir en los mercados internos de países extranjeros. Para el cumplimiento de tales fines, es común que las empresas transnacionales más influyentes presionen a los gobiernos locales, principalmente a través de los organismos multinacionales para relajar los marcos legales y suprimir restricciones legales que permitieran a empresarios locales con mejores recursos competir con ellos en mejores condiciones.³³⁸

Este fenómeno en la actualidad, se caracteriza así, por una parte, por una relación de competencia muy dinámica entre las regiones más desarrolladas en las áreas de comercio, finanzas, inversiones y otras, y por relaciones generalmente asimétricas con los países de las regiones más subdesarrolladas. Sin embargo, si bien es cierto que las compañías multinacionales privadas con los instrumentos más poderosos de los procesos actuales de la globalización no son sus únicos promotores, ya que los gobiernos y los mencionados organismos internacionales también desempeñan un papel relevante al tomar decisiones que afectan el entorno económico mundial, como la decisión del Fondo Monetario Internacional de restringir la liquidez en los países endeudados, lo que promueve prácticamente la inversión extranjera y por ende, una mayor globalización de los mercados de capitales del mundo, proceso que ha significado un grave proceso de concentración económica y por lo tanto, de mayores desigualdades no sólo entre los países y entre éstos y las empresas multinacionales, sino entre los habitantes de un mismo Estado.³³⁹

³³⁸ LÓPEZ VILLAFANE, Víctor. *Globalización y regionalización desigual*, editorial Siglo XXI, 1ª edición. México. 1997. p. 14.

³³⁹ LÓPEZ VILLAFANE, Víctor. Op. cit. p. 15,

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

En este contexto, la clase dominante se mantiene interesada en contener la desviación social de manera que ésta no perjudique la funcionalidad del sistema económico-social y sus propios intereses y, en consecuencia, en el mantenimiento de la propia hegemonía en el proceso selectivo de definición y persecución de la criminalidad; las clases subalternas, en cambio, están interesadas en una lucha radical contra los comportamientos socialmente negativos, es decir en una superación de las condiciones propias del sistema socioeconómico capitalista, a la que la propia sociología liberal ha referido no infrecuentemente los fenómenos de la criminalidad. Las clases subalternas están, al mismo tiempo, interesadas en un decidido desplazamiento de la actual política criminal relativa a importantes zonas socialmente nocivas todavía inmunes al proceso de criminalización y de efectiva penalización, como los crímenes económicos, los delitos ambientales y los que se comenten por vía del crimen organizado, que suelen ser socialmente bastante más dañosos en muchos casos que la desviación usualmente criminalizada y perseguida. Las clases subalternas son, así, las seleccionadas negativamente por los mecanismos de criminalización. Las estadísticas indican que en los países de capitalismo avanzado la gran mayoría de la población carcelaria es de extracción humilde, en particular la que pertenece al subproletariado y por ende, a las zonas ya marginadas socialmente como ejército industrial de reserva por el sistema de producción capitalista. Tales datos muestran, igualmente, que más del 80% de los delitos perseguidos en esos países son delitos contra la propiedad, lo que evidencia que estas conductas son reacciones individuales y no políticas ante las contradicciones típicas del sistema de distribución de la riqueza y de gratificaciones sociales, propio de la sociedad capitalista, por lo que es natural que a estas formas de desviación estén particularmente expuestas las clases más desfavorecidas por el sistema de distribución.³⁴⁰

Este proceso de globalización, que desde el ángulo político se traduce en un ejercicio hegemónico con pretensiones unipolares por parte de una potencia cuyo

³⁴⁰ BARATTA, Alessandro. Op. cit. p. 210-

régimen político ha sido cercado por las corporaciones con el objetivo de que, a su vez, cerquen a los operadores políticos periféricos a efecto de que no opongan ninguna resistencia a sus intereses en sus respectivos países. Tal práctica ha traído como consecuencia que el poder de los Estados y por consecuencia, de sus gobiernos, se haya reducido notoriamente en beneficio de algunos cientos de poderosísimas empresas cuyos cálculos parten siempre de la búsqueda del rendimiento inmediato o a mediano plazo, anulando la capacidad programadora y planificadora de los Estados a largo plazo y limitando inexorablemente su autonomía decisoria. Los gobiernos de los países en desarrollo se vuelven entonces en rehenes de las exigencias de las corporaciones y de las encuestas de opinión; esta situación provoca que sus decisiones sean coyunturales y contradictorias, de modo que es fácil que respondan a las discursos de las estructuras ideológicas de emergencia y poco probable que las enfrenten, ya que esto provocaría, por lo general, su caída en las encuestas y el fortalecimiento de las posiciones postuladas por las corporaciones. En este contexto, cada día resulta más difícil el éxito inmediato de proyectos políticos con coherencia en ideas consecuentes con el fortalecimiento del estado de derecho. A esta situación debe agregarse, como obstáculos para el desarrollo de mejores proyectos vinculados con este proceso, la fatal ignorancia de los operadores políticos de los gobiernos respecto del sistema penal y la atracción que ejerce en algunos de sus miembros la facilidad con que obtienen el tan disputado y efímero espacio mediático por la vía de propuestas sumamente conservadoras y cuya ineficacia es manifiesta, como la reducción de la edad penal o la pena de muerte.³⁴¹

El fortalecimiento de estas "libertades salvajes" y el restablecimiento de una economía de mercado con cada vez menos controles han agudizado, por diversos factores, algunos de los cuales se han explicado ya, la distancia tecnológica y la distribución de la riqueza. Como resultado de la reducción inversión productiva acarreada por este fenómeno y que provoca grave desocupación estructural,

³⁴¹ ZAFFARONI, Raúl. *Naturaleza y necesidad de los Consejos de Política Criminal en Justicia Penal y Sobre población penitenciaria*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 2001, p. 89

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Estados en crisis financiera procuran equilibrarse apelando a la penalización fiscal, que refuerza esquemas de recaudación con preferente incidencia sobre los consumidores, del tipo del impuesto al valor agregado (IVA). La población activa se encuentra amenazada por las constantes presiones para la derogación del Derecho del Trabajo y el paso del contrato y las relaciones laborales a figuras similares a la prestación de servicios del Derecho Civil, modo de operar identificado como "desregulación". Los desocupados estructurales entran en la ilegalidad impositiva y penal al pretender sobrevivir y desaparece toda certeza de un mundo asegurado por el trabajo. La salud y la educación se convierten en mercancías y el Estado omite su función de garante de los mínimos servicios básicos. Cada sociedad entonces va creando sus propios espacios de marginación estructural, por efecto de economías que crecen en términos de producto bruto, pero que excluyen de estos beneficios a tres cuartas partes de sus respectivas poblaciones, las que, aparentemente, no necesitan para seguir creciendo en beneficio del cuarto restante. En este cuadro de acelerado retroceso social no es fácil enfrentar la estructura ideológica de la emergencia fundada en la conflictividad creciente y en los brotes patológicos de la anomia de clases sociales enteras que se hunden irremediablemente. El deterioro de sus servicios y sus prestaciones sociales, por otra parte, no suele implicar una reducción presupuestaria, sino la liberación de recursos que se reorientan parcialmente en beneficio de un reducido número de particulares, como es el pago de deudas privadas o rescates financieros.³⁴²

Derivado de estas tendencias, el derecho por tanto ha entrado en una crisis en virtud de una perspectiva del neoliberalismo en la que se reduce, en sustancia, al proyecto de una refundación sólo parcial del Estado liberal de derecho, como cobertura y sostén, simplemente a la reducción de las funciones públicas de naturaleza social. Este proyecto tiene un carácter inevitablemente antidemocrático, ya que el diseño de una renovada "sociedad abierta" basada en la revalorización

³⁴² ZAFFARONI, Raúl. Op. cit., p. 90.

ético-política del mercado y del Estado liberal de derecho corresponde en realidad a una simplificación del sistema político mediante la amputación de sus funciones positivas que satisfacen demandas y necesidades ampliamente difundidas a nivel social, como la vivienda, la asistencia médica, servicios públicos, seguridad social, garantía de salarios mínimos suficientes, entre otras, y que los mecanismos competitivos y transaccionales del mercado no estarían en condiciones nunca de reemplazar , de acuerdo con criterios siquiera mínimos de justicia distributiva.

Tal situación resulta contraria a la propia naturaleza del derecho moderno y del estado liberal de derecho. Principio de legalidad, división de poderes, sujeción de todos a los poderes de la ley no son sino las técnicas dirigidas a garantizar la limitación la limitación y la regulación del poder de otro modo absoluto, La propia metáfora de Hobbes del Contrato Social y del Leviatán aluden a esta función del derecho, al identificarlo como la negación de la guerra de todos contra todos propia del estado de naturaleza. Como tal, el derecho es un instrumento de limitación y de minimización de los poderes salvajes propios del estado no de derecho sino de violencia salvaje que semejantes poderes comportan como una inevitable consecuencia. Es el límite y, más aún, la negación de la ley del más fuerte que regiría en su ausencia y aparentemente, se pretende hacer regir. Por eso, es adecuada la visión de Ferrajoli del derecho como la ley del más débil frente a la ley del más fuerte propia del estado de naturaleza. Esto debe decirse no sólo en cuanto a los derechos fundamentales, que son las leyes del más débil por antonomasia, sino de todo el derecho, tal como ha venido caracterizándose en su modelo garantista: “del derecho penal, establecido en tutela de los asociados contra la violencia de los delitos, del derecho procesal, establecido en tutela de los imputados contra la arbitrariedad policial y judicial; del derecho laboral, establecido en tutela de los trabajadores contra el poder de los empleadores. Incluso el derecho de propiedad es una ley del más débil contra el poder de apropiación de los bienes por parte más fuerte a través del uso de la violencia”.³⁴³

³⁴³ FERRAJOLI, Luigi. Op. cit. p. 123.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Es a través de esta perspectiva de protección a los más débiles que se hace necesario partir de una premisa distinta a lo que acontece hoy en día: si bien el comportamiento criminal se distribuye en todos los grupos sociales, la nocividad social de las formas de criminalidad de la clase dominante, por su naturaleza ampliamente inmune, es bastante más grave que toda la criminalidad cometida por los grupos marginales empujados a esta situación en forma determinante por las razones socioeconómicas ya detalladas, y que es la usualmente perseguida. Este sistema de inmunidades y de criminalización selectiva influye, en correlación con el estado de las relaciones de poder entre las clases, en la creación, por una parte, de un salvoconducto más o menos para la praxis ilegal de los grupos ilegales en el ataque a los intereses y derechos de las clases subalternas o de las naciones más débiles (a manera de ejemplo, habrá de pensarse en las reorientaciones presupuestarias en los últimos años ejecutadas a fin de pagar los costos de un rescate bancario que en gran medida se originó a causa de ilícitos cometidos por poseedores de grandes cantidades de recursos económicos); influye, por la otra, en razón a la fuerza y poder de control político alcanzados por las clases subalternas dentro de las concretas relaciones de hegemonía, con una restricción más o menos rigurosa de la acción política de los movimientos de marginación social.

Por ello, la adopción del punto de vista del interés de las clases subalternas se perfila como garantía, tanto en toda la ciencia materialista como también en el campo específico de la teoría de la desviación y de la criminalización, de una praxis teórica y política alternativa que parta de la raíz de los fenómenos negativos examinados e influya sobre sus causas profundas, en aras de fortalecer una visión que sea capaz de penetrar en la lógica de las contradicciones que la realidad social presenta, y aprehender las necesidades de los individuos y de la comunidad en su contenido históricamente determinado, a fin de orientar la acción con miras a la superación de estas contradicciones y a la satisfacción de estas necesidades, a efecto de lo cual no habrá de limitarse a la descripción de las

relaciones sociales de desigualdad que refleja el sistema penal, ya sea en su forma fragmentaria de proteger los intereses o bien, en su modo selectivo de distribuir el status de criminal. El análisis habrá de ser llevado a un nivel más elevado, con el propósito de comprender la función histórica y actual del sistema penal para la conservación y reproducción de las relaciones de desigualdad. Sólo en este nivel revelan su origen común las relaciones económicas de propiedad y las relaciones políticas de poder y es posible, por tanto, superar la alternativa que se presenta en el ámbito de la criminología liberal contemporánea, es decir, la alternativa entre una consideración de las relaciones económicas a expensas de las políticas y una consideración de las relaciones políticas a expensas de las económicas.³⁴⁴

De los resultados positivos y de los límites teóricos e ideológicos de la criminología liberal contemporánea, y de las perspectivas y resultados obtenidos en el ámbito de la criminología crítica, emergen cuatro indicaciones estratégicas para la elaboración y desarrollo de una política criminal de las clases subalternas, cuya implementación en búsqueda de resultados a mediano y largo plazo habrán de revisarse a fin de fortalecer el sistema penal en el Distrito Federal:

a) De la inserción del problema de la desviación y de la criminalidad en el análisis de la estructura general de la sociedad se deriva la necesidad de una interpretación por separado de los fenómenos de comportamiento socialmente negativo que se encuentran en las clases subalternas y de los que se encuentran en las clases dominantes, tales como la criminalidad económica, criminalidad de los detentadores de poder y la delincuencia organizada. Los primeros son expresiones específicas de las contradicciones que caracterizan la dinámica de las relaciones de producción y distribución en una determinada fase de desarrollo de la formación económica-social y, en la mayor parte de los casos, una respuesta individual y políticamente inadecuada a dichas contradicciones por parte de los individuos socialmente desfavorecidos. Los segundos se estudian a la luz de la relación funcional que media entre procesos legales y procesos ilegales de la

³⁴⁴ BARATTA, Alessandro. Op. cit. p. 211.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

acumulación y de la circulación de capital, y entre estos procesos y la esfera política. Se impone así la distinción de una política criminal cuyo objetivo sea la búsqueda de la transformación social e institucional. En tal virtud, una política criminal alternativa coherente con su propia base teórica no puede ser una política de “sustitutivos penales” que queden limitados en una perspectiva vagamente reformista y humanitaria, sino una política de grandes reformas sociales e institucionales para el desarrollo de la igualdad, de la democracia, de formas de vida comunitaria y civil alternativas y más humanas.

b) De la crítica del derecho penal desigual derivan consecuencias susceptibles de analizarse en dos perfiles. Un primer perfil concierne al ensanchamiento y reforzamiento de la tutela penal en campos de interés esencial para la vida de los individuos y de la comunidad: la salud, la seguridad en el trabajo, la integridad ecológica, entre otros. Se trata de dirigir los mecanismos de la reacción social institucional hacia la criminalidad económica, hacia las desviaciones criminales de los organismos y corporaciones del Estado y hacia la criminalidad organizada. Se trata, al mismo tiempo, de asegurar una mayor representación procesal a favor de los intereses colectivos. Un segundo perfil, que estimamos todavía más importante que el primero concierne, por el contrario, a una obra radical y que requiere ser sumamente analizada de despenalización, de contracción al máximo del sistema punitivo, excluyendo de él, total o parcialmente, innumerables sectores que recargan algunos códigos, y que van de los delitos de opinión, al ultraje, al aborto, a algunos delitos contra la moralidad pública, entre otros. Esta estrategia de despenalización significa la sustitución de sanciones penales por formas de control no estigmatizantes como las sanciones administrativas o civiles, así como el comienzo de otros procesos de socialización del control de la desviación y la privatización de los conflictos, en la medida en que sea posible y oportuno.

c) Un análisis realista y radical de las funciones efectivas por la cárcel lleva al planteamiento de una consecuencia radical en la individualización del objetivo final

de la estrategia alternativa. Este objetivo es la abolición de la institución carcelaria, acción que tiene el mismo significado para la criminología crítica que la del manicomio para la nueva psiquiatría. Son múltiples y políticamente diferenciadas las fases para el acercamiento a este objetivo, constituidas por el ensanchamiento del sistema de medidas alternativas, por una ampliación de las formas de suspensión condicional de la pena y de libertad condicional (medidas que ya ha implementado en determinadas condiciones la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal), por la introducción de formas de ejecución de la pena en régimen de semilibertad, por el experimento de la extensión del régimen de permisos, y por una nueva evaluación del trabajo carcelario en todos los sentidos. Por sobre todo, es importante la apertura de la cárcel hacia la sociedad, incluso por medio de la colaboración de las entidades locales y, más aún, mediante la cooperación de los detenidos y su asociación con organizaciones de producción como las cooperativas, con el fin de limitar las consecuencias que acarrea la institución carcelaria en la división artificial de la clase, de reubicar al condenado en la clase y, por medio del antagonismo de la clase, en la sociedad.

d) Finalmente, dentro de una estrategia político-criminal radicalmente alternativa debería tenerse en máxima consideración la función de la opinión pública y de los procesos psicológicos que en ella se desenvuelven apoyando y legitimando los estereotipos de la criminalidad, las definiciones y las teorías del sentido común acerca de ella, aspectos que activan los procesos informales de reacción a la desviación y a la criminalidad. En este sentido, resulta esencial la instauración de un esfuerzo continuado a favor del desarrollo de una conciencia alternativa en el cambio de la delincuencia, encaminado a invertir las relaciones de hegemonía cultural con una labor decidida de crítica ideológica, de producción científica y de información. El resultado perseguido es brindar a la política alternativa una adecuada base ideológica, sin la cual aquella estará destinada a pervivir como una utopía. Para estos fines es necesario promover una discusión

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

de masas sobre el fenómeno criminal en el seno de la sociedad y de todas las clases.³⁴⁵

Políticas de seguridad y políticas sociales.

El objetivo de evitar la pérdida y, por el contrario, reforzar la estructura del Estado social y democrático de derecho debe dirigir su esfuerzo hacia la integración de un Estado de bienestar que garantice la seguridad pública a los ciudadanos, mediante el diseño y puesta en marcha de una política criminal acorde a las necesidades de la sociedad a fin de que se constituya en el medio más eficaz para conseguir tal fin. En este rubro la participación ciudadana, como la que se fomenta en el programa de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, es de gran importancia en el tratamiento de este problema, así como en los esfuerzos por disminuir la carga de la víctima y promover la consolidación de valores como la tolerancia, el respeto y la ayuda mutua, pero principalmente, en el fomento entre las autoridades de todos los niveles de una vocación de servicio encaminada hacia una misma dirección, la de mejorar las condiciones de vida del ciudadano.³⁴⁶

El cumplimiento de este fin debe partir de una política encaminada a garantizar auténticamente una distribución más sana de la riqueza, a fin de paliar los efectos del estrepitoso fracaso de las actuales políticas económicas que han ahondado cada vez más las brechas entre quienes tienen oportunidades de vida y quienes carecen de todos. El planteamiento en este sentido debe ser el emplear la mayor cantidad de recursos posibles a fin de encaminar las políticas sociales a una efectiva satisfacción de las demandas fundamentales de la ciudadanía, como educación, salud, vivienda, juventud y protección a las minorías étnicas, dejando

³⁴⁵ BARATTA, Alessandro. Op. cit. p. 213-219.

³⁴⁶ LÓPEZ GONZÁLEZ, Silvia Patricia. *Elementos para una política criminal acorde al Estado de Bienestar en Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública*, editorial Instituto Nacional de Ciencias Penales. 1ª edición, México, 2003, p. 471.

en un segundo término, al menos momentáneamente, el apuntalamiento del ámbito macroeconómico, dado que el relativo crecimiento de este, como se ha señalado, no se ha traducido en forma alguna en bienestar social.

La política social a partir de esta perspectiva, debe integrarse a partir del conjunto de acciones del gobierno en programas que en modo alguno deben estar aislados de la realidad económica nacional, por lo que todas las limitaciones que enfrente una administración local, que es la naturaleza de la que ha instaurado el proyecto analizado en esta tesis, no pueden obstar para incumplir con la responsabilidad de devolver a la sociedad los recursos que ella entrega al gobierno para su administración, ya que, contrario a lo que ocurre con las entidades privadas, el Estado se debe al interés común y éste es indudablemente el que atiende al mejoramiento de la mayoría de la población, por lo que en una sociedad integrada por hombres y mujeres que carecen de lo mínimo indispensable para vivir con dignidad, el deber del Estado es garantizar que estén en condiciones de ejercer a plenitud sus derechos.

Los elementos constitutivos de una política social, en primer lugar tienen que ver con una política de empleo y política salarial, factores que sustentan el bienestar de la población tiene. Asimismo, incluye las políticas de protección social, como un segundo eje de la política social, donde están incluidas cuestiones como alimentación, salud, protección económica, vivienda, protección de la familia, creación de las condiciones para la equidad de las mujeres, y esencialmente la asistencia social, que es una parte de esta protección social. Finalmente está la educación, como un elemento de política social encaminada, en el futuro de cada individuo, a ampliar las oportunidades de trabajo.

La conducción de todas estas políticas públicas, desde una visión integral de sus objetivos, en materia de la Seguridad Pública deben orientarse al propósito de ordenar la prevención de la antisocialidad, ya que es imposible sostener la creencia respecto a que sólo mediante las medidas de índole penal habrá de conseguirse ese propósito. Por el contrario, el combate al delito ha de regularse

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

con normas y acciones precisas de contenidos variados que eviten las causas y no sólo los efectos de la desviación. Aunado a esto, debe señalarse que una sociedad que percibe acciones tendientes a mejorar su nivel de vida, a acceder con mayor facilidad a los satisfactores mínimos de vida, tiende a ser un conglomerado que cree y confía más en sus autoridades, que se siente segura en la prevención de ilícitos, ante la capacidad de respuesta de aquéllas e incrementa sensiblemente su cultura de la denuncia y del rechazo al abuso de autoridad y a la corrupción.³⁴⁷

En congruencia con estos planteamientos, el Gobierno del Distrito Federal, en forma paralela a la operación del Programa de las Coordinaciones de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, ha implementado otros programas encaminados a promover la recuperación del tejido social, fortalecer la comunidad escolar y rescatar el entorno urbano para prevenir la comisión de delitos, la violencia y las adicciones y mejorar la percepción ciudadana sobre la seguridad pública.

Uno de ellos es el Programa de Prevención del Delito, la Violencia y las Adicciones, cuyos lineamientos estratégicos son:

- a) Frenar el empobrecimiento;
- b) Reconstruir el tejido social y comunitario;
- c) Recuperar los espacios públicos;
- d) Prevenir la violencia social, de género, el maltrato infantil y la desintegración familiar;
- e) Reducir las adicciones y la descomposición social;
- f) Construir una relación de confianza de los habitantes de la ciudad hacia los servidores responsables de la seguridad pública y la procuración de justicia;
- g) Fomentar los valores cívicos y democráticos y la cultura de la legalidad;

³⁴⁷ GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. *Políticas Públicas en Materia de Criminalidad*, p. 101.

- h) Promover la educación para la paz y la práctica de la resolución no violenta de conflictos.³⁴⁸

La participación corresponsable de las comunidades y ciudadanos es la base de este programa de prevención del delito, a partir de la perspectiva de transformar el tipo de relación entre el gobierno y la sociedad, a fin de pasar de las relaciones de tipo clientelar, en donde la manipulación y el control de los grupos sociales era un elemento prioritario, a una nueva relación con la gente tendiente a fortalecer el proceso de transferencia de decisiones a la ciudadanía y de la adecuada fiscalización de ejercicio de gobierno, a fin de que los propios vecinos se conviertan en actores de los procesos colectivos propios de su comunidad, y en este marco propongan, evalúen y supervisen la acción de gobierno, ampliándose así los espacios de decisión para los habitantes de la ciudad, como lo señala el propio titular de la Dirección General de Participación Ciudadana:

“No estaría mal en este punto hablar de una visión autogestionaria, en el sentido, reitero, de una apropiación social de decisiones públicas. Queremos que así sea y estamos comprometidos con esta lógica y con esta valoración de no tutelar, de no suplantar a la gente, sino de crear condiciones y abrir espacios que permitan que se vaya dando efectivamente esta transferencia de función pública y este proceso de apropiación social de una serie de decisiones...estamos comprometidos con esta lógica y con esta valoración de no tutelar, de no suplantar a la gente, sino de crear condiciones y abrir espacios que permitan que se vaya dando efectivamente esta transferencia de función pública y este proceso de apropiación social de una serie de decisiones”.³⁴⁹

El programa de Prevención del Delito, la Violencia y las Adicciones se divide, a su vez, en tres subprogramas estratégicos, que son los siguientes:

- a) JÓVENES EN SITUACIÓN DE RIESGO:** Orientado a garantizar el ejercicio de

³⁴⁸ PROGRAMA DE PREVENCIÓN DEL DELITO LA VIOLENCIA Y LAS ADICCIONES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2001, p. 1.

³⁴⁹ CERVANTES DÍAZ LOMBARDO, Eduardo. *Desarrollo Social y Participación Ciudadana en Derechos Sociales y Estado Igualitario*, Gobierno del Distrito Federal, México, 2001, p. 58.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

los derechos sociales de los jóvenes, romper el círculo de violencia, delitos y adicciones, ofrecerles nuevos espacios de convivencia y relación, propiciar una imagen social positiva y un adecuado trato institucional.

b) ORGANIZACIÓN COMUNITARIA Y SEGURIDAD ESCOLAR: Dirigido a construir redes comunitarias de prevención con el apoyo de las comisiones vecinales de prevención del delito y de los comités de seguridad escolar. Dichas redes promoverán la participación de los niños, jóvenes y sus familias en programas de prevención del delito, la violencia y las adicciones, y el conocimiento de las instituciones encargadas de atender a las víctimas del delito. En este programa se promoverá la realización de actividades culturales, deportivas y de recuperación del espacio urbano.

c) RED DE REFERENCIA Y CONTRAREFERENCIA: Es el mecanismo de articulación interinstitucional para dar respuesta pronta y eficaz a las demandas de prevención y atención que presente la ciudadanía. Su función será recibir y canalizar estas demandas a las instancias competentes. La red estará constituida por diversas instancias del Gobierno del Distrito Federal, entre ellas la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Salud y la Consejería Jurídica.³⁵⁰

Estos subprogramas se apoyan, por su parte, de los siguientes programas permanentes:

a) Comisiones vecinales de prevención al delito y Coordinaciones territoriales de seguridad pública y procuración de justicia, a los que da seguimiento la Dirección General de Desarrollo Social;

³⁵⁰ PROGRAMA DE PREVENCIÓN DEL DELITO LA VIOLENCIA Y LAS ADICCIONES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. 2001. p. 3.

b) Comités de seguridad escolar en convenio con la Subsecretaría de asuntos educativos del Distrito Federal, a cargo de la Dirección General de Servicios Educativos;

c) Programa interinstitucional de Prevención del Delito, implementado por el Instituto de Educación Media Superior;

d) Programa de investigación sobre jóvenes, diseñado y desarrollado por la Universidad de la Ciudad de México.

e) Programa de implementación 16 Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAPVIF), Programa de atención psicológica, Programa de asistencia y servicios jurídicos, Tribunal administrativo en materia de violencia familiar, Programa de capacitación y prevención de la violencia, Albergue para mujeres que sufren violencia familiar y Consejo de Prevención y Atención a la Violencia Familiar, todos ellos atendidos por la Dirección General de Equidad y Desarrollo

f) Programa de formación y capacitación para la solución no violenta de conflictos y Programa de prevención de noviazgos violentos (Amor es sin violencia), a los que da seguimiento el Instituto de las Mujeres, y

g) Programa de prevención de adicciones, conducido por el Instituto de Asistencia e Integración Social.³⁵¹

De los mencionados subprogramas, destaca el de atención a jóvenes en situación de riesgo, desarrollado por un equipo interinstitucional de investigación cuya tarea era realizar un diagnóstico sobre jóvenes en la Ciudad de México y posteriormente construir un programa de atención para este sector estratégico de

³⁵¹ PROGRAMA DE PREVENCIÓN DEL DELITO LA VIOLENCIA Y LAS ADICCIONES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2001, p. 4.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

la sociedad, actividad que se realizó mediante la consulta de índices delictivos, bases de datos socioeconómicos de la Ciudad de México, documentos especializados en la materia y 150 entrevistas a jóvenes internos de entre 18 y 20 años realizadas en 6 reclusorios; 50 entrevistas a familias de jóvenes internos; 12 entrevistas a organizaciones civiles que trabajan con jóvenes; 40 entrevistas a usuarios de las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, y 504 entrevistas a grupos de jóvenes residentes en las unidades territoriales seleccionadas.

Las conclusiones obtenidas por este equipo, del cruce de las variables de población juvenil, presencia de bandas delictivas, domicilios familiares de los reclusos e incidencia delictiva, fue la identificación de 150 unidades territoriales prioritarias, en las que se concentra un alto porcentaje de la población juvenil en situación de riesgo, lo que significa, en primer lugar, residir en zonas de alta incidencia delictiva, de media, alta y muy alta marginalidad, de influencia de bandas y pandillas y en las que se ubican familias de presos en reclusorios. En virtud de estas circunstancias se consideró la necesidad de realizar un programa que incluyese también otras situaciones de riesgo que enfrentan los jóvenes como el desempleo, la deserción escolar, la desintegración familiar, la violencia y las adicciones, así como las necesidades y expectativas que tienen los jóvenes de un desarrollo armónico en su vida en la comunidad.³⁵²

A partir de estas conclusiones se implementó el subprograma, cuyo objetivo general es promover la integración social de jóvenes en situación de riesgo, para prevenir y protegerlos de la violencia, el delito y las adicciones, garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, así como generar una mejor convivencia familiar y comunitaria. En lo referente a sus objetivos particulares, estos son establecer un programa de tutores para la prevención y protección de los jóvenes en situaciones de riesgo; promover y fortalecer los vínculos familiares y comunitarios de los

³⁵² SUBPROGRAMA DE JOVENES EN SITUACIÓN DE RIESGO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. 2001, p. 3.

jóvenes; generar alternativas para mejorar la calidad de vida de los jóvenes y sus familias, y fortalecer valores de solidaridad, tolerancia, respeto a la diversidad, inclusión y equidad entre los jóvenes.

La estrategia mediante la que se opera este programa inicia por seleccionar las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales en que se aplicará; posteriormente se establecen prioridades de trabajo y ponderación en la asignación de recursos, en las zonas seleccionadas, se involucra, con la figura de tutor, a miembros de la comunidad con solvencia moral, en el apoyo al desarrollo de los jóvenes, se instrumenta un programas de trabajo que favorezcan la superación individual, familiar y comunitaria de los jóvenes, se desarrollan mecanismos de atención interinstitucional en beneficio de los jóvenes y sus familias, y se estimula la formación de redes de jóvenes , todo esto seguido por un Comité Técnico en el que se integran a especialistas en la materia.³⁵³

De esta forma, la Administración Pública del Distrito Federal procura, través de un trabajo multidisciplinario entre las dependencias del Gobierno, actuando en forma conjunta con las redes vecinales, orientar esfuerzos para frenar el empobrecimiento, reconstruir el tejido social y humanitario, recuperar los espacios públicos y prevenir la violencia social y de género mediante la implementación de este tipo de acciones en materia de desarrollo social encaminadas a fortalecer tanto a la comunidad escolar y del entorno urbano a fin de facilitar la prevención de la comisión de delitos, violencia y adicciones y mejorar la percepción que la ciudadanía tiene de la seguridad pública.

Coordinación de instancias gubernamentales.

El anterior apartado deja en evidencia, que la estrategia de política criminal del Gobierno del Distrito Federal no se limita a establecer mecanismos que

³⁵³ SUBPROGRAMA DE JOVENES EN SITUACIÓN DE RIESGO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 2001, p. 5.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

incrementen la eficacia y agilicen la comunicación entre las instituciones públicas encargadas de la Seguridad Pública y Procuración de Justicia, sino que ha integrado a aquellas encargadas de tareas en materia de desarrollo social, sustancialmente, como parte de un planteamiento de combate a la delincuencia a partir de las causas que se originan, sin descuidar los efectos que actualmente tienen lugar en detrimento de los ciudadanos y la convivencia social.

El propósito de este esquema de operación es que, conforme a los patrones delineados teóricamente al respecto, es promover la actuación sistematizada y coordinada entre las diversas instituciones públicas competentes en la materia, a través de gabinetes y grupos de interacción que integren las funciones de policía, procuración de justicia y desarrollo social brindándole integralidad al Programa de Gobierno y a su funcionamiento cotidiano.³⁵⁴

En este orden de ideas y a fin de consolidar la coordinación entre las instituciones encargadas de la prevención del delito y de la procuración de justicia en el Distrito Federal, se mantiene el diseño de reuniones diarias del Gabinete de Seguridad y Gobierno, instancia en que posible conocer en forma general los problemas de seguridad pública, para tomar las medidas necesarias para el combate a la delincuencia, tales como la actuación conjunta de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública en la realización de operativos para la erradicación de la delincuencia en las colonias más conflictivas de esta Ciudad, para los que se dispusieron 100 elementos de cada institución, quienes realizan patrullaje dinámico, adicional al que efectúan los elementos asignados a cada coordinación territorial de seguridad pública y procuración de justicia. Entre los resultados obtenidos por este mecanismo de trabajo, destacan el desmantelamiento de bandas de secuestradores en diversos puntos de la ciudad, la detención de asaltantes, así como de bandas dedicadas a la falsificación de placas para taxi.

³⁵⁴ GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. *Políticas Públicas en Materia de Criminalidad*, p. 219.

Asimismo, esta coordinación a procurado mantenerse con gobiernos de las entidades circundantes al Distrito Federal e instancias federales, como la Procuraduría General de la República, con la que se ha trabajado en numerosos operativos conjuntos realizados en la Zona Rosa, Tepito, San Juan de Aragón, entre otros lugares, encaminados a la detención de vendedores de estupefacientes, así como con la Policía Federal Preventiva con la que se ha trabajado especialmente en operativos encaminados a la persecución de bandas de ladrones de automóviles.

Esta política de seguridad integrada dentro de la política local global es otra de las respuestas administrativas al problema de la inseguridad en el Distrito Federal y a la creciente demanda de una seguridad policial por parte de los ciudadanos y las empresas. Se desarrolla para subrayar la situación estructuralmente atendiendo distintas formas de inseguridad desde diversos puntos de vista, y no sólo a partir del la persecución del delito, ya que no se limita a la represión propia de la seguridad objetiva, mediante sanciones, y a la reducción de posibles riesgos, sino que se concentra también en la reducción de la inseguridad subjetiva, esto es, la sensación de inseguridad, dado que los diversos problemas en materia de seguridad pública "están correlacionados y se fortalecen entre sí, por lo que la prevención de la inseguridad es posible sólo mediante un enfoque integral".³⁵⁵

De la misma forma, esta coordinación, que como se ha señalado pasa por todos los niveles de las instituciones involucradas, es decir, desde los agentes del Ministerio Público y los Jefes de Sector de la Policía Preventiva hasta el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y el Secretario de Seguridad Pública, introduce en el trabajo de las respectivas dependencias la noción de red de proyectos y de actores. Trabajar en red cambia poco a poco la manera de percibir las realidades, de apreciar la gravedad de algunos comportamientos delictivos; permite adaptar mejor las respuestas y las responsabilidades en las

³⁵⁵ BONNER, Kris. Op.cit. p. 55.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

situaciones. Una dirección común vincula estrechamente las líneas de acción de cada dependencia, a pesar de la dificultad que aún representa el rebasar las prácticas de instituciones que solían tener un funcionamiento muy centralizado y que incluso, antes de 1997, dependían de un nivel de gobierno federal.

A esto hay que añadir que el enfoque implementado en las coordinaciones respecto a establecer vínculos interinstitucionales desde el nivel en el que se atiende el espacio en que se comete el delito tiene el objeto de implementar las acciones y aplicar los recursos necesarios para reestablecer o recuperar las relaciones distorsionadas, es decir, el territorio conocido y reconocido por los ciudadanos, a fin de aproximar la resolución de los conflictos lo más posible a la comunidad. Por ello, los criterios de proximidad y subsidiariedad política y administrativa son fundamentales para el desarrollo de esta política de seguridad pública, ya que únicamente "la seguridad es algo más que la ausencia de delitos, es algo más que la organización de los servicios públicos (policiales, judiciales, etc.): es una relación entre la garantía de seguridad y, por ende, patrimonio colectivo".³⁵⁶

Este planteamiento en el que la seguridad parte de un cúmulo de relaciones, es el que se ha impuesto en sociedades desarrolladas. Los países europeos han desarrollado importantes cambios en los modelos clásicos de seguridad, una vez fracasados los que se sustentaban en el sistema tradicional de control, basado en la trilogía policía-justicia-prisión. Un ejemplo de ello es el modelo que se ha aplicado en Barcelona, desde 1984:

"Así, estamos planteando políticas de seguridad globalizadas, que no sólo integren las respuestas penales sino que también incorporen como elemento central criterios de prevención, de participación comunitaria, de solidaridad con las víctimas y con los

³⁵⁶ LAHOSA I. CAÑELLAS, Josep María. *Comunidad y Seguridad, el modelo de Barcelona en Delito y seguridad de los habitantes*, Editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997, p. 120.

victimarios. Tal y como hemos manifestado, la seguridad pública es algo que hay que gestionar en relación con la proximidad de la aparición del conflicto; esta gestión debe tener en cuenta las diferentes apreciaciones colectivas sobre el conflicto, debe ser capaz de modular las intervenciones públicas con base en los recursos y la construcción social que se haga de éstos. Parece claro que las autoridades de proximidad son las mejor situadas para enfrentar esta gestión: su especial situación entre las demandas de los ciudadanos y las capacidades de los servicios son una garantía de ello. Decíamos que la nueva política de Seguridad Pública en Barcelona debía tener en cuenta el conocimiento de la realidad. Así pues, durante estos años se ha desarrollado un importante esfuerzo mediante el análisis, año tras año, de las encuestas de victimización y opinión sobre seguridad, que hemos exportado a otros lugares del país, impulsando la constitución de estructuras de análisis conjunto, analizando los datos de policía, recogiendo y analizando conjuntamente con los vecinos sus demandas. En el ámbito de la cooperación, el consejo ha permitido a las administraciones desarrollar criterios de coordinación. En este sentido, hay que mencionar el esfuerzo realizado por la administración de justicia para la puesta en marcha de la justicia inmediata en Barcelona; el convenio de colaboración firmado entre el Ministerio del Interior y el Ayuntamiento de Barcelona referente a la coordinación policial; la constitución de las Mesas de Coordinación Policial, tanto en la ciudad como en los distritos; el trabajo desarrollado en algunos distritos en cooperación con servicios de la Generalitat de Catalunya. En lo que se refiere a la solidaridad institucional, hay que citar el trabajo de investigación sobre la victimización en el mundo del comercio realizado conjuntamente con la Cámara Oficial de la Industria, Comercio y Navegación de Barcelona; el trabajo conjunto con entidades privadas; la incorporación de criterios de seguridad pública en los planes integrales, en especial el de Ciutat Vella, y la presencia de servicios dependientes de otras administraciones en el seno de los Consejos de Seguridad y Prevención en los distritos".³⁵⁷

Es evidente que por tratarse de un tema en extremo complejo, en cuya resolución intervienen numerosas instituciones públicas y privadas, se hace indispensable la creación de organismos capaces de aglutinarlas y ordenarlas. Por ello, en Barcelona, como en los países que han adoptado un modelo similar, teniendo en cuenta el énfasis acordado a lo local, se han constituido Consejos Locales, generalmente municipales, de Seguridad Ciudadana y Consejos Nacionales, esencialmente encargados de elaborar las políticas integrales en el

³⁵⁷ LAHOSA I. CAÑELLAS, Josep María. Op. cit., p. 121.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

sector y coordinar las acciones de los Consejos Locales. La creación de este modelo de instancia interinstitucional, cuya naturaleza es similar a las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y procuración de Justicia, contempla los siguientes pasos:

a) Establecimiento de una coalición encabezada por un líder. Esta coalición debe involucrar a las principales instituciones que intervienen en el tema de la criminalidad y la seguridad ciudadana (policía, sistema judicial, autoridades políticas y nacionales y locales, educación, salud, vivienda, trabajo, cultura, sector privado), necesitándose además que se asegure cierto consenso sobre su constitución, la frecuencia de sus reuniones y la aplicación efectiva de las acciones a emprender o los ajustes que se impongan a las acciones ya determinadas, que se establezcan las responsabilidades que los representantes de cada una de tales instituciones deba asumir en el marco de sus respectivas competencias y posibilidades, y que se garantice una estrecha coordinación entre dichos órganos. En el caso de las Coordinaciones Territoriales del Distrito Federal, si bien se tiene claramente definido la periodicidad de las reuniones y las responsabilidades de cada una de las dependencias involucradas, encabezadas por los representantes del Jefe de Gobierno en el nivel de la Unidad Territorial y por el propio Jefe de Gobierno a nivel central, la participación gubernamental se limita únicamente al ejecutivo local, es decir, al Jefe de Gobierno y las Secretarías del Gobierno del Distrito Federal y las entidades político-administrativas desconcentradas, es decir, las delegaciones, así como las comunidades respectivas por medio de los Comités Vecinales y más recientemente, diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quienes acuden a las reuniones de las Coordinaciones que abarcan los distritos por los que han sido electos, sin embargo, contrario a lo que ocurre en el modelo de los Consejos, no existe una coordinación con autoridades de otro nivel, ni con el Poder Judicial del Distrito Federal.

b) Identificación de Plan de problemas y factores de riesgo. Una vez efectuada esta identificación mediante diagnósticos sobre la situación, se deberán establecer prioridades con respecto a los problemas a resolver, mecanismo de trabajo similar al implementado en las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

c) Elaboración y desarrollo de un plan de acción. El plan de acción debe tener en cuenta lo siguiente:

-Determinar sus objetivos, tanto el general como los específicos, los resultado esperados y el plazo en que se espera obtenerlos, los medios de verificación, los recursos necesarios y disponibles, las personas responsables y un cronograma de actividades.

-Apuntar esencialmente los factores de riesgo, y

-Conseguir cierto equilibrio entre las acciones de control social y de prevención y, entre éstas, a las de carácter situacional y social.

d) Aplicación. Esta actividad debe incluir la capacitación de los representantes de la Coalición que intervengan en la aplicación del plan de acción, siendo éste uno de los elementos primordiales en el proyecto de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia y en el que se ha puesto especial énfasis,

e) Monitoreo y evaluación.

f) Comunicación de resultados.³⁵⁸

Resulta sumamente clara la semejanza en cuanto a los esquemas de los Consejos y al de las Coordinaciones Territoriales, salvo los matices señalados y

³⁵⁸ RICO, José María y CHINCHILLA, Laura. *Seguridad Ciudadana en América Latina*, editorial Siglo XXI, 1ª edición. México, 2002. p. 168.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

algunos otros dependientes de la realidad capitalina mexicana, sin embargo, es obvio que el espíritu de la estrategia es compartido en ambos casos, es decir, el propósito de contribuir a organizar cuerpos interinstitucionales encaminados a trabajar, desde el ámbito más cercano a la ciudadanía, sustentada sobre la base del análisis diario de los fenómenos criminales en las zonas delimitadas, la elaboración de los diagnósticos respectivo y la planeación de acciones conjuntas debidamente planeadas y evaluadas. Por tanto es evidente que los beneficios que puede acarrear opera la Ciudad esta política de corresponsabilización entre las administraciones y la comunidad debe ser un factor importante en el combate al crimen en el Distrito Federal, sin embargo, el elemento que más requiere fortalecerse a través de este esfuerzo conjunto a fin de garantizar el éxito de esta estrategia es la reconstrucción de la confianza de los ciudadanos en sus autoridades y en la esperanza de un mejor futuro para la capital del país.

Planificación urbana.

El grado de desorden existente en México es sumamente elevado con relación a otras partes del mundo, por lo que un progreso importante en esta materia en un plazo relativamente corto resulta difícil de alcanzar, a pesar de que exista voluntad administrativa y ciudadana para así hacerlo. A esta situación contribuyen, principalmente, ciertos aspectos del contexto urbano en México que dificultan la aplicación de las estrategias de Seguridad Pública en el nivel delegacional. Considerados en conjunto, estos factores explican en gran parte la dificultad para diseñar e implementar políticas municipales o delegacionales de seguridad pública aptas para las condiciones del país y la Ciudad de México en particular. Estas circunstancias incluyen:

- a) Un crecimiento urbano rápido y sostenido, que ha resultado en el debilitamiento del tejido social de los barrios y comunidades;

- b) La persistencia de irregularidades en el uso del suelo urbano. que conlleva a serias dificultades de acceso vial por parte de las autoridades, así como a la falta de vigilancia de parte de miembros de la comunidad sobre áreas comunes;
- c) La conversión de barrios enteros al comercio de bienes ilegales y robados, bajo el control de bandas organizadas, como las colonias Morelos y Doctores en la Delegación Cuauhtémoc:
- d) El aumento en el tráfico y el consumo de narcóticos, que si bien no caen dentro del ámbito de responsabilidades locales, generan nuevos y peligrosos intereses en contra del orden público y mayor eficacia policial;
- e) La tolerancia generalizada de altos niveles de desorden público, en comparación con otras partes del mundo, incluyendo el comercio ambulante, las faltas de normas de tráfico vehicular, y la presencia de basura y graffitis en lugares públicos:
- f) La ineficacia y corrupción de muchas autoridades Delegacionales relacionadas con los aspectos mencionados anteriormente, y
- g) La presencia de altos niveles de pobreza e inequidad social, en relación tanto a otros países como a generaciones previas en México.³⁵⁹

Estos rasgos son un fenómeno emergente en las sociedades latinoamericanas en las últimas décadas que ha provocado el incremento de la violencia social. Entre sus manifestaciones más elocuentes se encuentra el aumento del crimen, la delincuencia y la inseguridad ciudadana en las grandes concentraciones urbanas. Según lo refieren algunos estudios, América Latina y El Caribe figuran hoy en día

³⁵⁹ ROWLAND. Allisón. *La Seguridad Pública Local en México: una agenda sin rumbo*. Centro de Investigación y Docencia Económica, 1ª edición, México, 2002, p.19.

entre las regiones más violentas del mundo, con tasas promedio cercanas a 20 homicidios por cien mil habitantes. Entre los estudiosos de la criminalidad existe consenso acerca de la relación entre ciertos factores sociales y la mayor proclividad a la violencia social. Así, la densidad poblacional, la estructura por edad, la descomposición material del entorno, la composición étnica, la estructura familiar y las diferencia regionales, inciden de manera variable en el nivel de homicidios e inseguridad que una sociedad experimenta. Se argumenta incluso que en una sociedad en proceso de transición hacia formas democráticas de gobierno, el debilitamiento de las relaciones tradicionales de patronazgo y la creciente competencia electoral pueden, en una fase inicial, estimular los conflictos y –por ende- la criminalidad.³⁶⁰

Tanto en a México como en el resto de América Latina, las investigaciones disponibles confirman la veracidad de algunas de estas relaciones, sobre todo las que atañen a variables demográficas como la edad y el sexo, así como a las diferencias regionales. En efecto, uno de los rasgos aparentemente universales del perfil de víctimas y victimarios es que son desproporcionadamente adultos jóvenes, y además, hombres, ya que si bien en las mujeres también las tasas de criminalidad han sufrido alguna elevación, por razones eminentemente socioculturales, los hombres siguen siendo los innegables protagonistas de la mayoría de los hechos violentos en la región. Esta asociación entre vida urbana, violencia e inseguridad no debe verse por separado respecto a la creciente fragmentación social que por diferentes vías promueve el modelo económico en curso (menguada ciudadanía laboral, caída de los niveles de bienestar, debilitamiento de los canales tradicionales de movilidad, pérdida de centralidad de las identidades colectivas), factores que integran la base de la ruptura de la solidaridad social y la espiral ascendente en la criminalidad que hoy en día enfrentan nuestras sociedades, en las que ha crecido alarmantemente el carácter organizado de la violencia, perpetrada cada vez con más cálculo y premeditación y

³⁶⁰ ARIZA, Marina. Op. cit. p. 14.

mayor número de agresores, al uso creciente de armas de fuego, al aumento de delitos como los secuestros, a la extensión del consumo de drogas, del tráfico de órganos y personas, y a la prostitución infantil.

En el caso del Distrito Federal, en los años ochenta, se observa un desmedido e incontrolable crecimiento de la ciudad y una abierta conurbación con el Valle de México. Aún así, el fenómeno criminal se mantenía dentro de lo controlable. El crecimiento en las cifras de incidencia delictiva aún no llegaba a grados alarmantes, aunque no dejaba de ser un signo de alerta para el futuro próximo los cambios sociales que tenían lugar, en los que la convivencia tendía a ser cada día más difícil, y donde el déficit de vivienda, empleo y servicios públicos crecía de una manera muy rápida. La actividad económica y financiera del país se vio sometida a una gran contracción y a elevados índices de inflación.

Bajo este panorama el Distrito Federal ingresó en la última década del siglo. En términos generales, el país se sometió a un proceso de transformación económica que impactó sobre todo a la planta productiva pequeña, cuyas empresas comenzaron a quebrar, y en consecuencia, se incrementó el desempleo. En materia de seguridad pública no se hizo mucho, afectando el aumento del índice delictivo: de 1990 a 1994 se registró un aumento del 40% en tan sólo cuatro años. Para 1995 la criminalidad alcanzó niveles exorbitantes, aumentó en un 45%, es decir, pasamos de 180,000 delitos registrado en 1994 a 252,000 en 1995. En 1995 en el Distrito Federal se perdieron 57,673 mil años de vida saludables perdidos por homicidios o lesiones infringidas intencionalmente por terceros y 10,308 por suicidios o lesiones autoinfringidas. En este aspecto, es importante recordar que la violencia afecta directa e indirectamente la economía nacional, lo que en el ámbito de los grandes centros urbanos fortalece los mercados ilegales, que a su vez generan incentivos cada vez mayores para entrar a la delincuencia generándose así una "espiral de violencia", ya que cada peso que la sociedad gasta en la reparación de daños derivados de hechos violentos es una oportunidad perdida para destinarlo a elevar la producción del país y el nivel de

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

vida de la población, generando así los factores descritos que dificultan la convivencia urbana.³⁶¹

Esta problemática se ha enfrentado recientemente mediante la adopción de medidas en materia de administración y planificación urbana que pretenden promover la idea de que todos los servicios y las funciones de la ciudad o el municipio respectivo pueden orientarse y combinarse con el fin de aumentar, tanto objetiva como subjetivamente, la seguridad de los habitantes. Este tipo de proyectos, aunque corresponden a programas de planificación urbana, han requerido la coordinación de diversos servicios municipales y la participación de personas que no forman parte de la administración municipal; en ocasiones trascienden incluso, la mera prevención de situaciones y contemplan elementos propios de áreas de desarrollo social.

Así por ejemplo, el programa de lucha contra la delincuencia de Delf, en Holanda, iniciado en 1985, es un ejemplo notable y positivo de las iniciativas generales seguidas por los administradores urbanos para prevenir la delincuencia. En un barrio de viviendas baratas, plagado de problemas graves de delincuencia y degradación de las estructuras sociales, la ciudad de Delf implantó un programa que preveía, además de medidas sociales, una mejor supervisión y mayor limpieza de los edificios, la transformación de varias viviendas y la celebración de consultas constantes con los residentes.³⁶²

En este contexto puede ubicarse al Plan Estratégico para la Regeneración y Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México, instrumento con el que la Administración Pública Local pretende responder a la necesidad de enfrentar un proceso de marcado deterioro de las condiciones de vida de los habitantes y usuarios del Centro Histórico, así como la degradación del entorno

³⁶¹ ZURITA, Beatriz y otros. *Tendencias y causas del delito violento en el Distrito Federal*, editorial Mexican Health foundation, 1ª edición, México, 1999, p. 6.

³⁶² WALLER, Irvin. Op. cit. p. 72.

urbano y de los valores patrimoniales que, en 1980, se declararon como zona de monumentos y poseen la denominación de la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. El Plan se concibe como un instrumento rector de la acción pública y de las iniciativas sociales y de los particulares en el largo plazo, al mismo tiempo que sirve de base para la realización de un conjunto de acciones inmediatas detonadoras del proceso de regeneración y desarrollo integral del Centro Histórico de la Ciudad de México. Se trata de un instrumento de coordinación entre los sectores público, social y privado y de concurrencia entre los gobiernos local y federal, en un marco integral de actuación que plantea como una de sus estrategias "impulsar proyectos integrales de renovación urbana con perfiles específicos" y a partir de ese punto fortalecer y recuperar el Centro Histórico, con programas de orden económico, social y cultural, dentro de enfoque integral que propone cuatro estrategias de actuación, estrechamente vinculadas entre sí: a) el rescate de la centralidad, b) la regeneración habitacional, c) el desarrollo económico y d) el desarrollo social.³⁶³

El deterioro de la unidad y calidad urbana y arquitectónica de los barrios del Centro Histórico, y el abandono de los espacios públicos, no sólo deterioran la imagen urbana de esta zona patrimonial, sino que también favorecen las conductas antisociales y la violencia urbana. Al respecto, un importante factor del deterioro se atribuye a la presencia prácticamente permanente en muchas calles del centro, del comercio en vía pública, la falta de seguridad, la insuficiente iluminación en calles y plazas y al deficiente servicio de limpieza. En las últimas décadas se han perdido algunas de las características más importantes de la estructura urbana; el proceso de despoblamiento y de descapitalización crearon vacíos que han sido ocupados por actividades informales; las calles han devenido en un medio de comunicación masivo que han propiciado la banalización de las estructuras materiales en el Centro Histórico. Por su parte, el patrimonio construido se ha visto seriamente afectado por la competencia del control del

³⁶³ Plan Estratégico para la Regeneración y Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México, 2003, p. 2.

espacio urbano donde predomina la intención de rentabilizar el uso del suelo mediante la construcción de edificios con alta densidad, que pone en desventaja la recuperación de edificios antiguos y deteriorados. En este proceso, ha sido determinante la falta de congruencia operativa de la aplicación del marco normativo para la conservación del patrimonio, con el de planificación urbana y los reglamentos de construcción.

El Plan propone como uno de los ejes de la estrategia para el rescate urbano de la zona la apropiación del espacio por parte de la población residente. En efecto, se piensa que el deterioro físico y social que padece el Centro Histórico, si bien es una consecuencia de la progresiva desapropiación del centro por parte de la mayoría de los habitantes de la ciudad, es también el reflejo de la pérdida de identidad social y cultural de sus propios habitantes, y que es sobre el rescate de esta identidad que el proceso de regeneración debe apoyarse, prioritariamente aunque no en forma exclusiva. En este aspecto, se considera que los espacios públicos deben ser objeto de cierta apropiación social, sin la cual las obras de rehabilitación física no tienen durabilidad.³⁶⁴

Las acciones de mejoramiento del espacio público son múltiples y deben entenderse como complementarias. Por otra parte, la iluminación de calles, plazas y monumentos constituye una acción prioritaria dentro de este plan por varias razones. En primer lugar, porque tiene una incidencia directa sobre la seguridad, la cual constituye hoy por hoy el primer reclamo de la población, tanto residente como visitante. En segundo término, porque la iluminación constituye un elemento importante de valorización del patrimonio monumental. En tercer lugar, la luz permite el uso nocturno del Centro Histórico, y es justamente a partir del atardecer, a parte de los fines de semana, cuando la población encuentra los momentos propicios par el descanso y el esparcimiento, al margen de la jornada laboral. La iluminación induce el paseo nocturno por el Centro Histórico, práctica

³⁶⁴ Plan Estratégico para la Regeneración y Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México, 2003. p. 14.

que ha sido abandonada desde hace tiempo, particularmente durante los últimos quince años de crisis recurrente. Constituye, a su vez un importante factor de apoyo al proceso de repoblamiento de las áreas turísticas comerciales, de oficinas y museos del Centro Histórico, que se encuentran hoy en día convertidas en «tierra de nadie» una vez terminada la jornada laboral. En síntesis, el plan plantea que la regeneración del Centro Histórico no concierne solamente a su patrimonio construido, sino también al rescate de la centralidad de esta zona patrimonial, en su contexto metropolitano y a su interior.³⁶⁵

Como complemento a esta estrategia, la Secretaría de Seguridad Pública, con el propósito de erradicar a la delincuencia del Centro Histórico, promover el lugar turístico primordial en nuestra Ciudad y recuperar la confianza de la ciudadanía y los visitantes, ha dispuesto un operativo especial para el Centro Histórico que instrumenta una estrategia de combate a la delincuencia mediante la actuación eficiente y oportuna de la policía. Para ello, se estableció una combinación de policía de proximidad (para efectos de vigilancia y disuasión) y policía de reacción inmediata (para efectos de persecución). En este operativo participan elementos de todas las policías de manera coordinada con algunos grupos de la sociedad civil de la zona.

Este tipo de acciones se basa en experiencias que han sido exitosas en otros países, como en Estados Unidos, en donde la policía de la ciudad de Newport News, en Virginia, fue la primera en aplicar en todas sus actividades un prototipo basado en la solución de los problemas de la comunidad. Todos los policías se han adiestrado en un método que deben emplear en su trabajo diario, mismo que contempla cuatro fases:

a) Deben clasificar de forma más concreta los delitos denunciados, con el fin de no limitarse a las clasificaciones tradicionales, y así ubicar el delito en su propio contexto.

³⁶⁵ *Ib.* *Idem.* p. 15.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

b) Cuando se cometen varios delitos asociados con un problema determinado, han de analizar a fondo los diversos elementos del problema, reunir todos los datos pertinentes de diversas fuentes, determinar las causas probables del problema y las circunstancias que lo propician.

c) En colaboración con los ciudadanos, los comerciantes y diversas organizaciones públicas o privadas, deben formular y aplicar soluciones que puedan contribuir a mejorar el entorno.

d) Deben evaluar las consecuencias de las actividades que emprenden y, de ser necesario repetir la iniciativa y revisar el programa.³⁶⁶

A través de los operativos instrumentados en el Centro Histórico se ha incrementado considerablemente la eficiencia de la policía, cuya presencia tiene lugar por medio de un grupo especialmente capacitado para este proyecto y cuya presencia de ha inhibido la comisión de delitos y es un factor de confianza para los visitantes, empresarios y comerciantes de la zona. Cada vez es mayor el número de detenidos por cada delito que se comete en esta área de la ciudad. A raíz del aumento de la presencia disuasiva de elementos en el Centro Histórico esta zona se ha convertido en uno de los perímetros con menores niveles de impunidad en el Distrito Federal, ya que aproximadamente de cada dos denuncias por robo se detiene a un presunto delincuente. En los más de tres meses que tiene trabajando, se logró la remisión de 185 presuntos delincuentes al Ministerio Público y 1,351 infractores a los juzgados cívicos.

Prevención del delito.

Las estrategias urbanas de la naturaleza de los Consejos de Seguridad y las Coordinaciones Territoriales y el mejoramiento de las políticas públicas ofrecen

³⁶⁶ WALLER, Irvin. Op. cit. p. 73.

una nueva esperanza para reducir significativamente el crimen violento y la delincuencia juvenil. Para que las mismas realmente conduzcan a la reducción eficaz del delito, las acciones policíacas desarrolladas en su marco y la justicia penal deben llevar aparejadas políticas activas de prevención al alcance de todos y que den resultados en el corto, mediano y largo plazo. Los campos prioritarios que han de cubrir estas acciones se han propuesto en los campos de soluciones preventivas de las ciudades y las políticas urbanas frente a los problemas del delito y la reincidencia; la prevención del ciclo de la violencia, sobre todo contra las mujeres, los niños y los grupos vulnerables; la orientación de los servicios de policía y de justicia para la identificación de los problemas y las causas del delito y la inseguridad de los ciudadanos, y la difusión y la implantación de estrategias preventivas eficaces.

Para la determinación de prioridades y acciones efectivas en el marco de una política integral de seguridad pública sustentada principalmente en la premisa de que la solución al problema de la delincuencia violenta debe partir de tener en todo momento presente de que la misma es principalmente resultado de la frustración y la presión percibida por los individuos en la sociedad, es de capital importancia una identificación correcta del conjunto de los principales factores de riesgo asociados al origen de este sentimiento. En el transcurso del último decenio, existen consenso de la comunidad científica internacional respecto a que los principales factores de riesgo identificados al respecto son la pobreza y el desempleo, sobre todo de los jóvenes, las familias disfuncionales y la violencia o los conflictos entre los padres, la valoración social de una cultura de violencia, la presencia de facilitadores, tales como las armas de fuego y las drogas, la discriminación y exclusión social por motivos principalmente sexuales o racistas, la degradación del medio urbano y de los lazos sociales, la inadecuada vigilancia de ciertos lugares y la disponibilidad de bienes de fácil transporte y venta susceptibles de ser robados.³⁶⁷

³⁶⁷ RICO, José María y CHINCHILLA, Laura. Op. cit.. p. 154.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

En este aspecto, todo análisis de situación sobre la delincuencia se basa en que generalmente los delincuentes hacen elecciones más bien racionales; antes de actuar buscan ocasiones más fáciles, menos peligrosas para ellos y más viables. Así pues, serán válidas aquellas medidas de prevención que: a) hacen más difícil la tarea del delincuente; b) aumentan el riesgo para el delincuente; y c) reducen los beneficios de la comisión del delito. La evaluación de los efectos de tales medidas sobre la delincuencia ha dado algunas veces resultados positivos. Se ha formulado la reserva de que su eficacia se comprueba principalmente en casos de pequeña delincuencia ocasional y delitos contra la propiedad.³⁶⁸

En este rubro, la administración pública del Distrito Federal ha implementado algunas medidas tendientes a reducir la ocasión del delito, aunque con las limitaciones presupuestarias propias de la situación que vive el país. Así, como parte de la estrategia de seguridad en el Centro, se ha iniciado una inversión de 86 millones de pesos, para la instalación de 100 cámaras de circuito cerrado en este perímetro; asimismo, se colocaron también cámaras de circuito cerrado el Sistema de Transporte Colectivo Metro, a fin de reducir los robos que tenían lugar en el interior de los trenes. Sin embargo, todas estas acciones no pueden realizarse independientemente de lo que se haga a fin de combatir la problemática de la delincuencia urbana en el largo plazo, principalmente al estado anímico de la sociedad ante la falta de expectativas laborales, la segregación en focos de pobreza y la desaparición de los vínculos familiares. Es necesario dar un seguimiento especial a los factores clave que favorecen la delincuencia y la inseguridad, analizando detenidamente la extensión del comportamiento antisocial en las diversas unidades territoriales de la Ciudad, así como sus causas y formular proyectos para su prevención y control. Los remedios más apropiados en la materia implican métodos integradores con acciones en materia de salud y bienestar, a fin de atacar frontalmente el problema de la alienación.

³⁶⁸ WALLER, Irvin. Op. cit.

Desde la perspectiva de la psicología, el concepto de alienación se refiere a un proceso a través del cual el individuo se relaciona con la estructura social, distinguiéndose las siguientes dimensiones de alienación:

- a) Indefensión (powerlessness) o carencia de sentido de control sobre los eventos vitales.
- b) Insignificancia (meaninglessness), esto es, falta de comprensión sobre los sucesos personales y sociales;
- c) Carencia de normas, o creencia de que hay que utilizar los medios socialmente rechazados para conseguir los objetivos socialmente deseables;
- d) Autoextrañamiento, es decir, implicación del individuo en actividades que no son recompensadoras por sí mismas;
- e) Aislamiento social, esto es, la ausencia de contactos sociales normativos y socialmente establecidos y sentimientos de ser rechazado por la sociedad, y
- f) Extrañamiento cultural o marginación y rechazo por parte de los sujetos de los valores comúnmente aceptados por la sociedad.³⁶⁹

Esta alteración tiene repercusiones no solo en el nivel individual, sino también en el comunitario, la cual puede sintetizarse en los siguientes apartados:

a) Nivel individual. Pérdida de control personal, bajo cuidado autoprotectivo y reducción de conductas que promueven la salud, mayor número de episodios de enfermedad, peor autocalificación de la salud personal, apatía, resentimiento, carencia de integración social, entre otros. Además de lo anterior, la alienación suele producir pasividad en las acciones político-comunitarias. Esto lleva a varios autores a hablar de un "hombre sin calidad", resultado de que alguien más se hace cargo de la vida social e individual, y reduce el ciudadano a un "espectador pasivo

³⁶⁹ FÉRNANDEZ RÍOS, Luis. *Manual de psicología preventiva*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, Madrid, 1994. p. 342.

de su propio destino" (en este párrafo es pertinente recordar el pensamiento de Chomsky mencionado en esta tesis respecto a la manipulación mediática de este tipo a través del "sistema de estrellas"),

b) A nivel comunitario. La alienación se manifiesta como la carencia de autonomía, pérdida del sentimiento psicológico de comunidad, desconfianza en los sistemas comunitarios, entre otros efectos. Además, puede producir en los sujetos de una sociedad alienante un fuerte sentimiento de privación personal, conceptualizada como la percepción del sujeto de la discrepancia entre sus expectativas de valor, esto es, los bienes y condiciones de vida a los que cree tener derecho, y las capacidades de valor, es decir, la cantidad de aquellos bienes y condiciones que piensa que puede conseguir y conservar.³⁷⁰

En cuanto a la conceptualización, algunos autores hacen hincapié en que mientras la alienación se refiere a un estado individual, cuando este trastorno es relativo a un estado de la sociedad se conoce como anomia. Desde su perspectiva sociológica, la teoría de la anomia ni parte así de los individuos, sino de relaciones sociales. Al constatarse discrepancias entre la estructura social y la cultural, pueden resultar afectadas por ellas también los individuos sobre la base de estas condiciones se van a comportar desviadamente. Evitar la disonancia intrasocial sería por lo tanto, el supuesto para impedir el comportamiento desviado. En la teoría del anomia, esto significaría que por la manipulación simultánea de medios se reduce la frecuencia del comportamiento desviado. En este ámbito es pertinente señalar que a partir de la diferenciación conceptual jurídica entre prevención general y especial, podría diferenciarse en el ámbito sociológico entre aquellas medidas que modifican la estructura social como tal, es decir, medidas sociales globales, y aquellas que modifican la estructura social como tal (medidas

³⁷⁰ FÉRNANDEZ RÍOS, Luis. Op. cit. p. 345.

sociales globales) y aquellas que modifican las condiciones concretas para miembros aislados de la sociedad.³⁷¹

La transformación global social que debería verificarse en forma de reducción de las metas o bien, reducción de los medios ilegítimos o ampliación de los medios legítimos, parece inalcanzable en las circunstancias actuales, por lo que las medidas preventivas generales parecen ser imposibles de ser implementadas, por lo que atención se tiene que centrar en la prevención especial, es decir, modificar la situación de los delincuentes potenciales de tal manera que sean atenuadas las condiciones causantes. Así por ejemplo, si bien no es factible estructurar las condiciones sociales en general de tal manera que no estén presentes los medios ilegítimos para la realización de objetivos, si éstos están disponibles, el círculo de personas que tiene acceso a estos medios que corre peligro por falta de medios legítimos puede, mediante medidas correspondientes, a circunstancias vitales donde hay disponibles más medios legítimos y donde está restringido el acceso a los medios ilegítimos. A manera de ejemplo, este caso se ilustra con una situación en la que no se deja que el delincuente, tras la aplicación de la pena, vuelva al medio delincuente donde las posibilidades de acceso a los medios ilegítimos procurándole un lugar de trabajo y a través de otras medidas.³⁷²

Otro de los procedimientos para reducir la anomia es el fomento a la participación activa de los individuos en la vida de la colectividad o la comunidad. El primer paso para dicha participación sería fomentar conciencia de la realidad sociomaterial alienante. En el ámbito individual, esto implica reconocer la necesidad de hacer mayor énfasis en el compromiso con los valores "normales", internalización de las normas no alienantes, apego emocional al grupo y sociedad, control significativo en el dominio de las condiciones sociomateriales de existencia, entre otras. En el nivel comunitario, implica reconocer la importancia de promover la participación y solidaridad comunitaria, de evaluar y tratar de

³⁷¹ LAMNEK, Siegfried. Op. cit. p.

³⁷² Ib. Idem. p. 187.

solucionar las necesidades de la comunidad, realzar el sentimiento psicológico de la comunidad, entre otras. Este fin busca llegar a conseguir una desalienación general mediante la planificación de una "sociedad mentalmente sana", que se caracteriza por:

- a) Porque la avaricia, el espíritu explotador, el ansia de poseer y el narcisismo no tuviesen lugar.
- b) Por obrar de acuerdo con la propia conciencia como un objetivo a conseguir, considerando el oportunismo y la falta de principios como antisociales.
- c) Porque el individuo se halla activamente implicado en los proyectos individuales y sociocomunitarios.
- d) Por el fomento de la actividad productiva de los sujetos, el desarrollo de la razón;
- e) Porque el hombre puede dar expresión a sus necesidades internas, y
- f) Por enfatizar la solidaridad humana.³⁷³

La consecuencia natural de estas medidas individuales acumuladas sería una modificación real de las estructuras sociales mismas. Sin embargo, un programa de tal naturaleza, es decir preventiva, requiere de ir necesariamente acompañado de una modificación en cuanto al proceso educativo, principalmente en lo referente a la instrucción a los individuos más jóvenes en situación de riesgo. Este nuevo modelo habría de basarse en lo que Paulo Freire identifica como una educación crítica y criticista, que intente el pasaje de la transividad ingenua a la

³⁷³ FÉRNANDEZ RÍOS, Luis. Op. cit. p. 348.

transitividad crítica. ampliando y profundizando la capacidad del sujeto para captar los desafíos del tiempo, colocando al hombre en condiciones de resistir los embates desarraigo frente a una civilización industrial que se encuentra ampliamente armada como para provocarlo, como puede ser la misma producción en serie, típica del mundo altamente técnico y uno de los factores más característicos de la masificación del hombre, ya que exige de él un comportamiento mecanizado por la repetición de un mismo acto, con el que se realiza sólo una parte de la totalidad de la obra, de la cual se desvincula, y por tanto, lo “domestica”, lo deshumaniza con la estrechez de la especialización exagerada. reduce sus horizontes y hace de él un ser pasivo, ingenuo y temeroso.³⁷⁴

Es necesario en este ámbito una educación que posibilite al hombre para la discusión de su problemática, que lo advierta de los problemas de su tiempo para que, consciente de ellos, se prepare adecuadamente y tenga los elementos para salir adelante, en lugar de ser arrastrado a la perdición de su propio “yo”, sometido a las prescripciones ajenas. Una educación que lo coloque en diálogo constante con el otro, que lo predisponga a constantes revisiones, análisis críticos de propias consideraciones en cuanto a situaciones específicas, a una actitud que lo identifiquen con conocimientos basados en métodos y procesos científicos. Frente a una sociedad dinámica en transición, no es admisible un proceso educativo que lleve al hombre a posiciones estáticas, sino aquellas que lo lleven a procurar la verdad en común, “oyendo, preguntando, investigando”, esto es, una instrucción que haga del hombre un ser cada vez más consciente de su transitividad, críticamente, o cada vez más racional.³⁷⁵

En este campo de acción deben tenerse en cuenta los trabajos realizados durante los últimos años en materia de reincidencia, fenómeno que denota el fracaso del sistema de readaptación implementados en torno a la prisión. Al

³⁷⁴ FREIRE, Paulo. *La educación como práctica de la libertad*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1999, p. 84.

³⁷⁵ FREIRE, Paulo. Op. cit. p. 85.

respecto, dichas propuestas giran en torno a la individualización del tratamiento a los externados de los centros de readaptación social. Algunos autores hablan de la coincidencia de suficientes investigaciones para establecer un consenso respecto a las dos causas fundamentales de la reincidencia, que son la juventud y el número de sanciones impuestas a la ley independientemente de aquellas que se puedan considerar como delitos. Otros elementos importantes son la edad en la que se tuvo la primera confrontación con la autoridad, factores cognitivos, características de la personalidad, influencias familiares y de los iguales, el abuso de alcohol y la interrupción del proceso educativo. Sin embargo, el énfasis en las investigaciones resaltan que lo que es necesario es un conocimiento más amplio respecto al papel que juegan los factores en cada individuo en la realización de nuevas ofensas, ya que la reincidencia criminal puede provenir de problemas no resueltos del condenado que pudieron agravarse en prisión o puede ser una consecuencia del nuevo ambiente o a problemas que enfrenta una vez liberado.³⁷⁶

Por ello, se propone un seguimiento lo más puntual posible de los casos de personas que hayan recuperado su libertad, verificar las actividades que ponga en marcha, su nuevo entorno y las personas con las que tiene contacto. Cada persona se confronta en momentos determinados a situaciones potencialmente críticas ante las que debe reaccionar. Tales situaciones tienen generalmente un origen externo y son sumamente dinámicas, ya que aparecen en forma imprevista y se desarrollan rápidamente en cuanto a sus efectos sobre el sujeto afectado. Cuando una de estas situaciones tiene lugar, conduce a toda clase de procesos mentales, generalmente inconscientes, entre los que el camino de la repetición de una determinada conducta es una de las opciones que parece más viable al sujeto a fin de evadir el problema de reciente surgimiento.

En este tipo de procesos, lo que ocurre generalmente es el desencadenamiento de una serie de emociones y recuerdos que repercuten respecto a la decisión en

³⁷⁶ ZAMBLE, Edward y QUINSEY, Vernon L. *The criminal recidivism process*, editorial Cambridge University Press, 1ª edición. Nueva York, 2001. p. 5.

cuanto a la reacción que se estime conducente, por ejemplo, ante una potencial amenaza, la respuesta que le parece más viable al sujeto está implicada con un sentimiento de ira, producido en el sujeto en forma espontánea por una condicionante de la personalidad del sujeto, que está estrechamente vinculada a su nivel educativo, por lo que debe tenerse en cuenta que si bien el temperamento puede ser modificado mediante su comprensión y un esfuerzo voluntario consciente en tal sentido, es una característica altamente estática de cada persona. Por lo tanto, cada tratamiento debe tener en cuenta los factores dinámicos, que se han señalado que son de origen externos, y los estáticos, como el temperamento, para explicar las causas de la reincidencia de cada sujeto respecto a una determinada conducta sancionada por la ley.³⁷⁷

Este modelo de estrategia preventiva de la reincidencia en el delinquir, en el caso de los externados, o bien, de la delincuencia simplemente en aquellos jóvenes en situaciones de riesgos, donde también sería susceptible de ser aplicado, se basan en una orientación fundamentada en un modelo cognitivo, dado que la cognición y la delincuencia se encuentran vinculados en virtud de las deficiencias cognitivas de los delincuentes, por lo que su objetivo sería preparar personas con recursos suficientes para llegar a comportarse de forma competente. Para ello, desde una perspectiva cognitiva se señala:

- a) Entrenamiento en solución de problemas: reconocer el problema, distinguir hechos de opiniones, aprender a observar y recoger hechos, verbalizar el problema, habilidades de pensamiento alternativo, consecuencia de una idea o acción y comunicación acertiva;
- b) Habilidades sociales: habilidades básicas de conversación, habilidades de planificación, alternativas al comportamiento emocional, especialmente en el caso de ser agresivo o iracundo;

³⁷⁷ ZAMBLE, Edward y QUINSEY, Vernon L. Op. cit. p. 143.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

- c) Control emocional: responder de forma adecuada ante un conflicto interpersonal, no perder el control cognitivo-emotivo-comportamental ante situaciones provocadoras o críticas;
- d) Razonamiento crítico: evaluar críticamente las ideas expuestas por otros, aprender a detectar errores en los procesos de pensamiento propios o ajenos y que puedan llevar a conclusiones equivocadas, habilidades para comprobar los conceptos básicos (palabras, hechos, opiniones, entre otros) quien quiera que los utilice y poder considerar otros puntos de vista;
- e) Desarrollo de valores: preocupación por los sentimientos de los demás;
- f) Habilidades de negociación: reconocer el punto de vista propio y el de los otros y establecer nuestra posición, reconocer la diferencia entre la posición propia y la de los demás y sugerir alternativas para llegar a un acuerdo;
- g) Pensamiento crítico: romper la "rigidez cognitiva" y hacer que el sujeto pueda llevar a cabo estrategias cognitivas alternativas.³⁷⁸

Lo anteriormente dicho parte de la idea de que mientras más crítico es un individuo o un grupo humano, tanto más democrático y permeable es, y se encuentra por tanto más ligado a las condiciones de su propia circunstancia, reduciendo así el conflicto entre sociedad y cultura creado por efectos de la alienación y la anomia. Tanto menos experiencias democráticas exigen de él el conocimiento crítico de su realidad, participando e intimando con ella, cuanto más superpuesto se encuentra a su realidad e inclinado a formas ingenuas de encararla y de percibirla. Cuanta menos crítica hay en un individuo, más

³⁷⁸ FERNÁNDEZ RUIZ. Luis. Op. cit. p. 376.

ingenuamente trata los problemas y sus juicios se basan sobre un análisis superficial de los acontecimientos.

Por tanto, una de las características más destacables de estos métodos es que uno de sus objetivos es ir atenuando cada vez más posiciones ingenuas que dejan al sujeto o a un grupo siempre en la periferia de lo que se está tratando, y llevarlo a posiciones más indagadoras y creativas que lo alejen de la pasividad, del simple conocimiento memorizado que, no exigiendo de él elaboración o reelaboración, lo deja en una posición de conocimiento inauténtico.³⁷⁹

El programa tolerancia cero y la opción de la Justicia restauradora.

Gran controversia a causado en la opinión pública la determinación del Gobierno del Distrito Federal de implementar algunas de las políticas puestas en marcha en la Ciudad de Nueva York a finales del siglo pasado y conocidas como el programa "tolerancia cero", denominada esta forma dado que su planteamiento principal es la erradicación del desorden de las ciudades mediante la persecución y sanción de todas las conductas antisociales, independientemente de su gravedad. La aplicación de este tipo de medidas, sin embargo, no constituyen el eje central de la política de Seguridad Pública de la Administración Pública del Distrito Federal, que como se ha señalado, se sustenta en combatir el delito no solo en cuanto a sus efectos, sino primordialmente en sus causas y mediante prácticas que implican la coordinación de las autoridades y la participación ciudadana, sin embargo, tales medidas tienden a producir sus resultados, por lo regular, en el mediano y largo plazo, situación que no es admisible en una Ciudad en el que el problema del crimen requiere de acciones que repercutan en el corto plazo, siendo esta la naturaleza de las medidas basadas en el programa "Tolerancia Cero", que son por tanto complementarias de la estrategia de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Gobierno del Distrito Federal.

³⁷⁹ FREIRE, Paulo. Op. cit. p. 92.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Este tipo de proyectos se basa en una serie de perspectivas de control social que están orientadas en prevenir la delincuencia mediante la identificación y control de situaciones que fomentan la delincuencia. Las líneas más comunes derivadas de esta concepción son a) la defensa del orden público; b) el ataque a los "focos rojos" de la criminalidad, y c) la organización de la policía del barrio, basada en el modelo de policía de proximidad que se ha detallado ya en esta tesis.

Las políticas de defensa del orden público descansan en la idea de que las distintas manifestaciones del desorden, como son el graffiti, la acumulación de basura y la presencia de personas en estado de ebriedad en las calles, con interpretados por los posibles delincuentes como señales de que no existen nadie encargado de cuidar o vigilar la zona, lo que los hace considerar que existen oportunidades para cometer un delito sin grandes posibilidades de sufrir consecuencias negativas. Así, si un área cualquiera de una comunidad se gana la reputación de ser un lugar ventajoso para el delito, podría provocarse una espiral de desintegración social que haría que los residentes perdieran su compromiso con la zona, haciéndola aún más propicia para el desorden y el crimen. Por eso, las estrategias locales para favorecer la seguridad pública sugeridas por los partidarios de estas teorías incluyen esfuerzos para rehabilitar y limpiar calles y paredes, así como mantener un control sobre aquellas actividades que representan señales de desorden a los individuos que buscan oportunidades para delinquir.³⁸⁰

En este orden de ideas, para emprender la disminución de delitos, los encargados de la Seguridad en Nueva York diseñaron una buen perfilada estrategia basada en ocho acciones concretas, en cuya precisión y especificad radicó el éxito del proyecto. La teoría parte de la premisa de que el desorden y el

³⁸⁰ ROWLAND, Allison. Op. cit. p. 8.

crimen se encuentran ligados de forma intrínseca. "Si en un edificio se deja sin reparar una ventana rota, esto invita a que se rompan las demás ventanas". Esto al final atenta de forma progresiva contra los estándares de vida de las personas y hace vulnerable a la comunidad frente al delito. En la medida en que esas ocho áreas de acción se ejercían con puntualidad, alejando descuidos y pasividades, se establecía lo que se conocería como "Tolerancia Cero". Esas estrategias eran las siguientes:

- a) Retirar armas de las calles. Esta estrategia se fundó, en primer término, en una acción de desconcentración de facultades y operaciones a las oficinas preventivas e investigadoras del orden delegacional, mediante la creación de una Unidad Especial para el control de armas de fuego, cuya misión específica era perseguir a los traficantes de armas locales. A su vez, a los investigadores de las Unidades contra el robo con violencia se les capacita en asuntos en que se utilizaron armas de fuego. Se les capacita para preparar la información pertinente a fin de que se integre la misma en la Averiguación Previa en el momento procesal oportuno y reciben instrucción técnica para entrevistas e interrogatorios para usarla con detenidos en casos relacionados con armas.

- b) Control de la violencia juvenil. En este sentido, se parte de convertir a las escuelas en el punto central de este esfuerzo. Se realizan planes de seguridad escolar, a través de cada responsable policial delegacional, contemplando los procedimientos a seguir en caso de emergencia; en operaciones para reducir el uso de armas de fuego y drogas en torno a las escuelas; brindan asesoría en métodos de detección de armas y de control a quienes ingresan en la escuela. Se establecen visitas y rondas policiales a planteles e interacciona con directores y supervisores escolares, a quienes se solicita combatir el ausentismo en las escuelas. En cuanto a los menores infractores, se elabora un registro de todos aquellos que tienen antecedentes de actividades ilícitas, a fin de proceder

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

con mayor eficiencia en la detección de las causas criminógenas e informar a los padres al respecto. Igualmente, se combate el vandalismo, el ruido excesivo, el consumo de alcohol y la alteración del orden público.

- c) Combatir el tráfico de drogas individual. Se funda en combatir el denominado "narcomenudeo" derivando responsabilidades específicas al personal policiaco de patrullas, incrementando las capturas en flagrancia, el aseguramiento de vehículos involucrados, destinar unidades especiales para el combate a este tipo de delito y se celebran alianzas con autoridades de todos los niveles a fin de facilitar la persecución de este delito.
- d) Disminuir la violencia intrafamiliar. Se sustenta en la creación de un sistema informatizado de rastreo y registro de llamadas por incidentes domésticos, lo que permite construir una base de datos sobre antecedentes, para orientar a los elementos de la policía en la atención a asuntos específicos de esta problemática a fin coadyuvar más efectivamente a la disminución de este tipo de conductas.
- e) Recuperar los espacios públicos. Se faculta a unidades Delegacionales para responder a situaciones persistentes de desorden contra la calidad de vida; se combate el ruido de aparatos de sonido, motocicletas, clubes o fiestas. Se establecen estándares de ruido aceptables. Se combate la prostitución y el graffiti.
- f) Reducir los delitos relacionados con vehículos. Se faculta y responsabiliza de esto a unidades Delegacionales. Se realizan operativos sorpresa a lugares de venta de autopartes. Se establecen unidades de información móvil en casetas de cobro y otros lugares apropiados, para consultar y detectar autos reportados como robados. Se refuerza el registro de

automóviles local y se incorpora tecnología de la información u detección de automóviles robados y se adecua el Código Penal, para sustentar las presunciones de participación en robo de vehículos.

- g) Combatir la corrupción policial. El objetivo es reconvertir a la policía en una institución íntegra y respetada, para lo cual se estima un periodo de 5 a 10 años. Las áreas de asuntos internos deben perder, para este fin, sus características de encubrimiento, aislacionismo y exclusión y trabajar con los altos mandos en la implementación de esta nueva cultura mediante cuatro principios básicos: servicios de información rápidos y oportunos, tácticas preactivas, despliegue rápido y seguimiento implacable. Es necesario contar con la información de cada policía y permitir cruces de información con el sistema de quejas y denuncias; se deben practicar permanente y periódicamente exámenes de confianza rigurosos a todo el personal. La policía implementa medidas de reestructuración, reforzando la supervisión, combatiendo el perjurio, capacitando de manera ética, disciplinando e inculcando los valores de la integridad y el respeto en todos los niveles.
- h) Rescatar los caminos. Consiste en el rescate de las vías de comunicación de la ciudad, siendo intolerante contra cualquier infracción en horas pico, actividades obstructoras del tránsito, manejo en estado de ebriedad o con facultades disminuidas.³⁸¹

Por otra parte, el planteamiento de identificar y patrullar los "focos rojos" de la criminalidad es una línea de acción basada en la observación de que la mayoría de los delitos, salvo los de violencia doméstica, se cometen en un número reducido de localidades, como ciertas cantinas o "giros negros", lugares donde se venden drogas, determinadas calles en diversos barrios, entre otras. Por ello, la atención concentrada del cuerpo policial en estos lugares se plantea que resultará

³⁸¹ GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. La lucha contra el delito, p. 184.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

más efectiva en el control del crimen que una estrategia de distribución de policías de manera uniforme sobre su jurisdicción. Para implementar políticas contra los “focos rojos”, se requiere de información específica de cada barrio o comunidad, misma que puede generarse por medio de reportes del Ministerio Público, o bien por los residentes. Del mismo modo, es imprescindible contar con la capacidad administrativa y técnica por parte de los policías para hacer uso de esta información.³⁸²

La relación de la Administración Pública del Distrito Federal con algunos de los responsables de implementar, en su momento, esta estrategia en Nueva York, parte de un acuerdo de consultoría, para el que se buscó el apoyo del sector privado y se constituyó un Fideicomiso, que iniciaría una campaña para invitar a otras empresas y particulares a integrarse. La asesoría se dividió en tres etapas. En la primera se elaboró y presentó un reporte de diagnóstico sobre la situación actual de la Secretaría de Seguridad Pública. En la segunda, el equipo de asesores elaboró una serie de recomendaciones, las cuales, para su instrumentación, se sometieron a la evaluación exclusiva del Gobierno del Distrito Federal. Finalmente, en la tercera etapa se presentó un reporte de instrumentación con una ruta crítica sobre las medidas que se proponía implementar. Las áreas trabajo sobre las que se tuvo especial énfasis fueron las siguientes:

a) Operaciones: incluye estrategias de combate al crimen; un sistema para la medición, reducción criminal y evaluación del desempeño policial; cuestiones comunitarias y relaciones con la comunidad, así como, obtención de información de inteligencia para el combate y desintegración de bandas delictivas organizadas.

b) Asuntos Internos: incluye una evaluación para comprender la extensión del problema de corrupción; revisión de los procedimientos actuales para combatir la

³⁸² ROWLAND, Allison. Op. cit. p.8.

corrupción al interior del la Secretaría y las recomendaciones necesarias para incrementar los esfuerzos para su combate y erradicación.

c) **Tecnología e Infraestructura:** incluye una revisión de la tecnología con que actualmente cuenta en la SSP, y recomendaciones para su mejoramiento, particularmente con relación al desarrollo del sistema para la medición y reducción criminal y evaluación policial.

d) **Capacitación y entrenamiento:** comprende una revisión del entrenamiento de los nuevos reclutas, así como del área encargada de su capacitación.

Las medidas propuestas a raíz de este convenio, semejantes a las del programa "Tolerancia Cero" de Nueva York, principalmente en el ámbito de su orientación a conservar el orden mediante sanciones a conductas que si bien son antisociales, no tienen el carácter del delito y en las que el bien jurídico lesionado es la convivencia ciudadana, pueden parecer contrarias al planteamiento medular de la estrategia de política criminal implementada por el Gobierno del Distrito Federal, que es el combate al delito mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos a fin de aminorar paulatinamente la influencia de las situaciones que son causantes del delito, principalmente la frustración derivada de la pobreza, el desempleo o subempleo y la falta de expectativas. No obstante ello, su implementación obedece a una demanda ciudadana que exige respuestas en el corto plazo, reclamo al que ninguna administración responsable puede desoír, en aras de mantener la gobernabilidad en el ámbito en el que ejercita sus facultades.

Es pertinente considerar, a este respecto, que el proceso social del castigo es una cuestión de ejercicio del poder y no solamente de administración, que sugiere una organización racional, eficiente y dirigida a metas específicas. Por el contrario, el ejercicio del poder no puede limitarse al simple propósito de buscar la conveniencia y las metas minuciosamente definidas. Implica una responsabilidad mayor para el buen funcionamiento en todos los niveles de un sistema social,

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

cuyas exigencias son más complejas y de carácter más político. EL ejercicio del poder debe tomar en consideración todos los intereses que afecta la viabilidad, la capacidad y el carácter moral de un proyecto; sus estrategias son básicamente políticas. Intentan formar una opinión pública, conciliar intereses y determinar las metas que se han de escoger y por qué medios alcanzarlas. Por lo tanto, es evidente que en una situación de la gravedad que reviste al problema de la delincuencia en México, las instituciones gubernamentales se encuentren en la necesidad de aplicar una propuesta administrativa encaminada a controlar el delito, debido a la presión generada por la población en general, orientada en gran parte por la influencia de los medios masivos de comunicación, a mostrar resultados inmediatos y evidentes. Por ello, el sentido de este tipo de propuestas encaminadas a sancionar las conductas que generen desorden se explica en el sentido que la comunidad posee respecto al proceso social de castigar a los transgresores como una cuestión indispensable para la conservación del orden moral y de la autoridad legal.³⁸³

En este sentido, las medidas coercitivas implementadas a fin de sancionar las conductas ilícitas, deben considerarse siempre, entre otros factores, en términos de la calidad de los sentimientos colectivos, aunque estos estén determinados por formas de gobierno y por estructuras de organización y moralidad social que, como se ha señalado, generan en buena parte las reacciones que conducen a los individuos a delinquir, ya que si bien el castigo no es el centro de la moralidad social, sí es un componente esencial y necesario de cualquier orden comunitario , y desempeña por tanto un papel fundamental en la prevención del derrumbe de la autoridad moral. Una vez establecido el orden moral no será destruido por violaciones individuales que socaven la confianza de los otros en la autoridad. Por consiguiente, el castigo es una manera de limitar los efectos negativos de la desviación y la desobediencia. Por lo tanto, si bien es necesario combatir las causas de la delincuencia arraigadas en el seno mismo de la sociedad por

³⁸³ GARLAND, David. *Castigo y Sociedad Moderna*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1999, p. 80.

razones económicas, políticas y culturales, estas acciones no pueden significar el olvido de los efectos que actualmente lesionan a la Ciudad de México y que requieren una respuesta por parte de la autoridad que sea lo suficientemente firme para restablecer el sentimiento de confianza de los ciudadanos, al tiempo que refrena la conducta de los delincuentes.

Por consiguiente, el castigo es una manera de limitar los efectos nocivos de la desviación y la desobediencia, a la vez que impide que la autoridad administrativa pierda confianza entre la ciudadanía, ya que las violaciones que no se sancionan la erosionarían progresivamente. El papel del castigo es pues, demostrar la realidad y la fuerza de los mandamientos morales vigentes en una comunidad, independientemente de las circunstancias que los orientan. En este sentido, una acción en materia de Seguridad Pública será únicamente respaldada si, además de encausar esfuerzos en contra de las causas de los delitos, enfoca una buena parte de sus esfuerzos a atacar los efectos perniciosos que hacen de la inseguridad la principal preocupación hoy en día de los habitantes del Distrito Federal, por lo que serán legítimas conforme la voluntad de la mayor parte reclama actos que tengan la fuerza para oponerse a los ataques directos cometidos en perjuicio del bienestar de la Nación. En este sentido, las relaciones sociales dependen de la confianza y de ser suscritas y garantizadas por una institución debidamente legitimada por la idoneidad de sus acciones en contra de un problema cuya solución es uno de los principales reclamos de la ciudadanía y en la efectividad de las respuestas que ofrezca. En consecuencia, las ofensas individuales deben ser castigadas, en cualquier circunstancia, no sólo por el daño individual que provocan, sino por las ramificaciones que podrían tener en el nivel del orden moral.

En este aspecto, cobra relevancia las experiencias que se han obtenido en otros países en lo concerniente a la criminalidad que menos daños causa a la ciudadanía pero que sin embargo, generan una sensación de vacío de autoridad en el colectivo. Por esta razón, en este tipo de proyectos juega un papel

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

sumamente importante la justicia cívica, desde el punto de vista de la puesta en marcha de una política de seguridad integrada que constituya la respuesta administrativa al grave problema de la inseguridad y a la creciente demanda de una razonable seguridad policial por parte de los ciudadanos, pero que sin embargo atenúe el ejercicio del poder sancionador del Estado mediante la imposición de una sanción administrativa respecto a conductas que no implican alto grado ofensivo que tienen los delitos.

Este nuevo enfoque implica un redimensionamiento de la función a desempeñar por la autoridad en materia de justicia administrativa encargada de atender distintas formas de conducta que no tienen la categoría de delitos, y que por tal condición, suelen quedar impunes o no ser perseguidas con la misma intensidad que los delitos, a pesar del daño que generan en el tejido social de cada comunidad. Por lo tanto, la función de estos juzgados de justicia cívica, más allá de las medidas de represión propias de la seguridad objetiva (infracciones) y la reducción de posibles inseguridades (riesgos), debe concentrarse principalmente en la reducción de la inseguridad subjetiva o sensación de inseguridad, mediante el fortalecimiento de una cultura de restricción, mediante la denuncia ciudadana y la rápida y eficiente respuesta de las autoridades administrativas, en la solución de distintos problemas de seguridad que están correlacionados con conductas delictivas o fortalecen la tendencia a cometer en el futuro acciones que lesionan más gravemente el bienestar común, dado que la prevención de la inseguridad es posible sólo mediante un enfoque integral del problema que entre sus objetivos tenga fomentar la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica como elementos preventivos que propicien una convivencia armónica y pacífica en la ciudad que favorezca el mejoramiento de su calidad de vida de la población en general.³⁸⁴

³⁸⁴ BONNER, Kris. Op. cit. p. 63.

En este sentido, resulta necesario propiciar programas permanentes para el fortalecimiento de la conciencia cívica a través de los medios de comunicación masiva, elemento que aunado al uso de la participación vecinal puede constituir un dispositivo esencial para desatar acciones comunicativas como foros, mesas redondas u otras de similar naturaleza encaminadas a analizar y explicar problemas de seguridad pública como el alcoholismo, la drogadicción, la violencia intrafamiliar y la preservación de un ambiente vecinal sano, tanto en su aspecto social como natural. Mediante estas acciones comunicativas, orientadas por las propias autoridades de Justicia Cívica y en las que deberán participar integrantes de los cuerpos policíacos, pues es indispensable su intervención, la seguridad pública podrá transformarse, de una actividad centrada en lo policiaco y represivo, en una tarea preventiva y de superación social.

Sin embargo, el reenfoque que se plantea dar a este tipo de órgano se dirige en otro sentido también, que es el de alejar al mayor número posible de infractores del sistema penal, mediante la sanción de conductas menores que darán paso con posterioridad muy probablemente a la comisión de delitos más graves, lo que se ha de buscar a través de la solución del problema en una institución no judicial, favoreciendo, por el contrario, la resolución de los problemas ocasionados por ciertas conductas derogatorias del orden social aplicando sanciones disciplinarias de índole generalmente pecuniario y reparador a los miembros de una comunidad que las cometen, tendiendo así a reemplazar la intervención de los tribunales en favor de una medida impulsada por una autoridad que por su naturaleza, se encuentra más cerca del núcleo de población en el que el acusado reside o tiene lugar su comportamiento ilícito.³⁸⁵

El resultado de esta práctica, además de la sencillez, oralidad, economía procesal y celeridad que caracterizan a los procesos en esta instancia, es que en el tratamiento legal de las conductas causantes del desorden que se propone sean

³⁸⁵ RICO, José María. *Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea*, editorial Siglo XXI, 5ª edición, México, 1998, p. 142.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

perseguidas en forma más intensa que lo que ocurre a la fecha, sea lo más efectivo posible y en él se fomente la conciliación y la transacción. Lo que surge de este modelo no es únicamente una manera innovadora de realizar el valor de la justicia, sino también el fortalecimiento del efecto para que en las infracciones de menor potencial ofensivo, la composición civil llegue al extremo de, por sí misma, menguar las condiciones de desorden de una comunidad, en un proceso en el que se sobresalen los intereses de la víctima por encima de una pretensión punitiva, por lo que la reparación del daño es suficiente para alejar, en esta instancia, la necesidad de una sanción de naturaleza diversa a la pecuniaria, dado que una buena parte de estas infracciones forman parte del ámbito conocido como "del consenso", es decir, que admiten una solución de conciliación para el conflicto aplicando penas alternativas a las de carácter penal.³⁸⁶

Este esquema está inspirado en el modelo de la justicia penal restauradora, que se concentra en el proceso antes que en el resultado y en la que se alienta al delincuente, más que a negar todo, como habitualmente lo hace en el proceso penal ordinario, en lugar de ofrecer una reparación a la víctima, lo que provoca que muchos queden incapacitados de apreciar el impacto de sus actos y nunca llegan a asumir la responsabilidad de sus consecuencias. Los principios fundamentales de este modelo son los siguientes:

- a) El encuentro: los delincuentes, las víctimas y la comunidad se reúnen; cada parte puede expresarse y se fomenta un entendimiento.
- b) La reparación: es el intento de reparar el daño. Un elemento clave del proceso es que el delincuente asume la responsabilidad de sus acciones.

³⁸⁶ GOMES, Luis Flávio. *La despenalización de las infracciones de menor potencial ofensivo en el derecho brasileño y la elección del paradigma de la justicia criminal consensuada en Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública*. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª edición, México, 2003, p. 317.

- c) El reintegro: existe un esfuerzo por reintegrar, a la comunidad, tanto al delincuente como a la víctima.
- d) La participación: se promueve una participación directa y voluntaria de las partes afectadas.³⁸⁷

Esta fórmula, que obviamente implica cambios en las leyes respectivas permite dar mayor satisfacción tanto a la víctima como al delincuente, además de que el orden público queda más fortalecido por la reconciliación de la víctima o de la comunidad afectada y del malhechor que por su enfrentamiento durante un proceso de otra naturaleza en el futuro, como podría ser uno de orden penal. En este aspecto, debe revalorarse la importancia de la pena administrativa, ya que la misma no turba ni el estatuto social de la persona ni su actividad económica, así como tampoco constituye un atentado a su salud o a su moralidad, presenta un carácter aflictivo cierto al que es difícil acostumbrarse, es sumamente flexible y adaptable a la situación económica del condenado y es reparable en caso de error judicial. Por lo que hace a las multas, estas pueden ser conmutadas por el arresto administrativo, en algunos casos o bien, por lo que resultaría más adecuado, el establecimiento de horas de trabajo comunitario.³⁸⁸

Por tanto, el conjunto de acciones implementadas en materia de seguridad pública debe ser una combinación de iniciativas orientadas a los agresores, a las víctimas y a las situaciones. Ni la prevención del delito por sí misma, ni la persecución de las conductas lesivas para la sociedad en todos sus niveles, no son la solución al problema de la inseguridad, por lo que es mejor fortalecer la capacidad de las instituciones públicas para controlar los problemas en cualquier nivel que se presenten. La problemática de la delincuencia debe contrarrestarse mediante una política de prevención activa y una intervención por objetivos que partan de la adopción de medidas encaminadas a amortiguar el impacto de las

³⁸⁷ TKACHUK, Brian. Alternativas a la prisión: una perspectiva canadiense e internacional en *Justicia Penal y Sobrepoblación penitenciaria*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 2001. p. 248.

³⁸⁸ RICO, José María. Op. cit., p. 106.

*Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como
una estrategia de política criminal para la prevención del delito
en el Distrito Federal.*

políticas económicas hasta el Derecho Penal, que en todo caso debe ser siempre un recurso de extrema necesidad.

Propuesta.

¿Estás hambriento? / ¿Estás enfermo? / ¿Estás rogando por un descanso?
¿Eres dulce? / ¿Estás fresco? / ¿Estás atado por las muñecas? / Queremos la sangre
joven. / ¿Te estás doblando? / ¿Estás arrancado tus cicatrices? / ¿Harías cualquier
cosa? / ¿Infectado? / ¿Apolillado? / Bebemos sangre joven. / No dejaremos que la
hiedra crezca. / No dejaremos que los nervios nos sepulsen. / Nuestras venas son
delgadas. / Nuestros ríos están envenenados. / Queremos la carne más dulce. /
Queremos la sangre joven. / Bebemos sangre joven. / Queremos la sangre joven

Thom Yorke, Bebemos sangre joven.

Conforme lo descrito en este trabajo, si bien el problema de la seguridad pública es el que más preocupa a la ciudadanía actualmente en el Distrito Federal, junto con el del desempleo, cuyos índices de mención en las encuestas de opinión se han elevado considerablemente durante el último año, el debate en torno a las medidas que han de implementarse para eficientar el combate al delito ha sufrido un rezago en cuanto a que la percepción que mediática e incluso institucionalmente se ha impulsado entre la población, es la de hacer sentir la necesidad de la implementación de medidas de carácter parcial que combatan los efectos de la criminalidad, tales como el incremento a las penas privativas de la libertad, la contratación de más efectivos policíacos, el endurecimiento de las leyes e incluso, la posibilidad de instaurar nuevamente la pena de muerte o la cadena perpetua, como únicas soluciones posibles.

Desde mi punto de vista, un esquema para la prevención del delito que tenga por objeto reducir realmente sus índices a sus mínimos posibles, requeriría reconstruir el aparato estatal a fondo, a fin de hacerlo lo suficientemente eficaz para ampliar las formas de protección jurisdiccional para la población, en particular en lo que se refiere al derecho a la salud, a la seguridad social, a la educación y a una retribución justa. En este orden de ideas, sería de suma importancia para alcanzar este objetivo, por ejemplo, el que se establecieran en la ley, e incluso en

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

la constitución, cuotas mínimas de presupuesto asignadas a los diversos capítulos de gastos sociales, haciéndose así posible el control de la legalidad de los presupuestos federal y estatales. Tales medidas, si bien suelen ser calificadas como populistas, resultan indispensables en un Estado en el que los índices de pobreza han crecido exponencialmente y la gran mayoría de la población constituye un grupo altamente vulnerable por los efectos que en ella ha ejercido la miseria, condición que innegablemente es el caldo de cultivo propicio para el crecimiento no sólo de la criminalidad, sino de los grados de violencia y sadismo que en cada delito se imponen a las víctimas.

No obstante, un análisis del contexto actual del sistema político mexicano hacen patente que la posibilidad real de la implementación de una política de Estado tendiente al otorgamiento de garantías de esta clase resulta ahora más lejana e inaccesible que en el pasado reciente. Esto es así no sólo en virtud de que la satisfacción de los derechos sociales es costosa, y por tanto exige la obtención y la distribución de recursos, acción que implementaría reorientar las enormes cantidades que se han destinado a cubrir pagos de fraudes bancarios o rescates financieros de naturaleza similar, sino también es de esta forma, principalmente, porque un sistema dotados con estas características resulta incompatible con la lógica de la economía de mercado imperante actualmente en nuestro país, o al menos significa límites a éste que sus principales defensores no están dispuestos a aceptar, ya que la instauración de estas garantías, exige la puesta en discusión de los niveles de vida de grupos y familias privilegiadas, que pueden gozar de bienestar, lujos y comodidad a expensas del resto de la población.

Obviamente, cualquier posibilidad de que esto aconteciera es sumamente remota, máxime si se tiene en cuenta que el actual vendaval neoliberal, que ha hecho un nuevo credo ideológico del absolutismo del mercado y del totalitarismo de los medios electrónicos de comunicación, entendidos cada vez más como los

brazos políticos de los grupos económicos que detentan su concesión, no permite concebir demasiadas esperanzas sobre la disponibilidad de estos sectores de la población a verse limitados y vinculados por reglas y derechos sustentados en un real y efectivo principio de igualdad.

Por tanto, al ser los obstáculos evidentemente de naturaleza política y no existir actualmente las condiciones para plantear un cambio de esta naturaleza, los gobiernos, principalmente los estatales, que son los encargados de combatir las formas del delito que más incertidumbre general a la población, requieren de optimizar lo más posible sus actuales políticas criminales, lo que se debe hacer a la par de la lucha por un sistema regido por la tutela de los derechos y las garantías que aseguren a la población niveles decorosos de vida, y que asegure el respeto y la supremacía de las instituciones públicas sobre los poderes informales de carácter privado cuyo objetivo parece, principalmente, encontrarse orientado a generar el descrédito de los poderes públicos en una lógica mercantilista de actuar sin restricción alguna.

En este sentido, ha jugado y jugará sin lugar a dudas un papel fundamental en el desarrollo de este problema y las soluciones que sea factible darle, la regulación de la información que se presenta al público a través de los medios de comunicación, principalmente la televisión. Si bien es verdad que la difusión en esta materia está amparada, en principio, por las libertades de expresión e información previstas por los artículos 6° y 7° de la constitución, también lo es que los medios no se han limitado en la mayor parte de los casos a ser mensajeros imparciales entre el hecho que adquiere el carácter de noticia, por su interés público, y la sociedad que tiene el derecho a saber. Por el contrario, los informativos televisivos ejercen cada vez en forma más reiterada y con menor discreción la libertad de informar sin responsabilidad alguna, suplantando las tareas de los poderes formales del Estado.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Esta práctica se refleja en la instauración ante el gran juzgado de la opinión pública de juicios paralelos o denuncias escandalosas que lejos de dar un seguimiento informativo a un hecho noticioso que deviene en caso judicial, representan la puesta en marcha de una actuación mediante la cuál, de manera explícita o implícita, se asumen posturas editoriales en el manejo de la información que prejuzga sobre la inocencia o la culpabilidad de alguien, se tenga o no la razón, etiqueta a las personas en lo particular o a determinados grupos de población con calificativos despectivos aún cuando su conducta no se adecué a ningún tipo previsto en la ley, y, en lo que es el efecto más nocivo de este fenómeno, imponen a las autoridades competentes la necesidad de resolver conforme a los señalamientos que el medio de comunicación, a base de difusión y repetición exhaustiva, han establecido en el ánimo de la colectividad, a fin de no desacreditarse a sí mismos ante esta opinión pública frente a quien, en caso de aplicar la ley, se convertirían en cómplices o encubridores si resolviesen conforme a la ley, cuando esto significase ir en sentido contrario al juicio sumario que han definido ya los espacios noticiosos.

De esta forma, esta manera de operar, encaminada a generar una presión sobre el juzgador para adaptar sus resoluciones a las expectativas sociales que se han formado en los medios sobre un asunto determinado, genera el distanciamiento de la función jurisdiccional de un principio elemental de justicia, dado que se aparta de la ley para tener como referencia el juicio sumario y paralelo definido en los medios, principalmente en la televisión, desquebrajando así la vigencia de principios rectores del modelo garantista del Derecho Penal, como son la presunción de inocencia, la exacta aplicación de la ley y la sanción únicamente por delitos exactamente previstos en la norma y definidos con anterioridad a la fecha de la realización de la conducta investigada.

El deterioro de la forma en que ha de aplicarse la ley provocada por este fenómeno y la consecuente falta de certeza generalizada a causa de la necesidad

de adecuar la acción de la justicia a las demandas de una opinión pública exacerbada, son una expresión de la misma naturaleza que la falta de elaboración de un sistema de garantías de los derechos sociales equiparable, por su capacidad de regulación y de control, al sistema de las garantías tradicionalmente predisuestas para la propiedad y la libertad, ya que ambas representan, en efecto, no sólo un factor de ineficacia del derecho, sino el terreno más fecundo para la corrupción y el arbitrio, de la delegación de la soberanía en manos de unos cuantos con el poder económico suficiente para imponer sus propias decisiones a un Estado que se ha despojado a sí mismo de los poderes regulatorios que habrían impedido llegar a este extremo la situación.

Estos hechos, por tanto, no evidencian sino una crisis del derecho, que a su vez, implica el riesgo de traducirse, en el mediano e incluso en el corto plazo, en una crisis de la democracia. Porque, en efecto, en todos los aspectos señalados, equivale a una crisis del principio de legalidad, es decir, de la sujeción de los poderes públicos, de los grupos de poder o de individuos específicos a la ley, en la que se fundan tanto la soberanía popular como el paradigma del Estado de derecho. Y se resuelve en la reproducción de formas neoabsolutistas del poder público, carentes de límites y de controles gobernadas por intereses fuertes y ocultos, dentro de nuestros ordenamientos.

En estas circunstancias, como se ha descrito, el fortalecimiento de garantías sociales en el marco legal del orden federal resulta una aspiración por el momento inalcanzable, convicción ésta última que si bien debe sustentarse para no perder la objetividad respecto al momento que se vive actualmente en la nación, no significa en forma alguna consentir el triunfo de la descalificación, a priori, de un sistema de leyes tendiente a garantizar los derechos de la población, a través de la propagación de la falacia realista de la reducción del derecho al hecho y la determinista de la identificación de lo que acontece con lo que no puede dejar de acontecer.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Un contexto social y político como el que se ha descrito, genera que, momentáneamente, las mejores estrategias de política criminal sean, al lado de las medidas de desarrollo social que puedan aliviar las necesidades de la población, sujetas obviamente a la disposición presupuestal que define el actual sistema económico del país, aquellas tendientes a la prevención y la persecución del delito, que parten de la coordinación interinstitucional y que se hagan sentir lo más cerca posible de la población de las zonas en las que se disponga.

Por ello, es evidente que en el Distrito Federal, la respuesta al delito, si bien durante la actual administración se ha reforzado en cuanto a la confrontación directa e inmediata de las causas que dan origen a la mayor parte de los que se cometen a diario, es decir, la pobreza y la marginación, los esfuerzos de la autoridad no pueden limitarse a este aspecto, qué como se ha dicho ofrece resultados regularmente en el mediano plazo, dado que los derechos de las víctimas, reales y potenciales, requieren igualmente de una atención prioritaria por parte de las dependencias gubernamentales, por lo que un primer aspecto a atenderse en este renglón sería el delimitar toda una estrategia encaminada a fortalecer la confianza de la ciudadanía a los cuerpos encargados de la de Seguridad Pública. A este respecto, es una necesidad improrrogable reformar a fondo el sistema de justicia para agilizar los procesos, acabar con la corrupción y la impunidad y promover una cultura de la legalidad para que los ciudadanos respeten la ley.

Estos esfuerzos deberán ser acompañados por medidas que tiendan a modernizar los equipos tecnológicos de la policía y el gobierno, cuyo objetivo fundamental ha de ser el de contar con un sistema de información que permita hacer más eficiente el uso de los recursos públicos y ampliar la mayor vigilancia electrónica en la ciudad, así como tener acceso al historial criminal de los presuntos delincuentes y las características particulares de las distintas zonas de la Ciudad.

Uno de los efectos que será posible alcanzar en la medida en que funcione la operación de este sistema de información será el de elevar en forma drástica el costo relativo de la delincuencia, es decir, la oportunidad de la comisión del delito en forma exitosa. La forma de lograr esto es mediante una mejor atención a las formas institucionales en que cada dependencia enfrenta determinado tipo de delincuencia. En este aspecto, la regla común ha sido que el mayor volumen de los delitos requieren un grado elevado de investigación, sin embargo, no se cuenta en una buena parte de los casos con información que haga a este proceso viable, como lo demuestra el que la mayor eficiencia de los cuerpos policíacos se tenga en los delitos en los que se detiene a los probables responsables en flagrancia, mientras que en los delitos cuyo nivel de organización requiere de la investigación para su combate, la eficiencia es menor. Mediante este sistema, esta labor se facilitará, ya que las dependencias podrán acceder a datos de suma importancia, vinculados con el tipo de delito cometido con más frecuencia en cada región particular, la reincidencia, la identidad de infractores, entre otros aspectos, en un tiempo mucho menor.

Aunado a ello, debe hacerse notar que este sistema permitirá la ordenación del trabajo hacia lo que se ha llamado el corredor delictivo, que son las 50 colonias con niveles de delincuencia más críticos en la ciudad, en donde será prioritario cumplimentar un número importante de las órdenes de aprehensión pendientes de ejecutar, así como restringir las preliberaciones en cuanto a todos los probables beneficiarios que tengan su domicilio en ellas, en virtud de que una de sus características más constantes de estas zonas es el elevado número de delitos cometidos por personas reincidentes. Estas medidas, en conjunto, permitirán consolidar la investigación policíaca en contra del crimen organizado, atacando en forma frontal las conductas más representativas de este fenómeno, como el robo de vehículos, a negocio, transporte y casa habitación.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Otro aspecto sumamente importante en la instauración este sistema será el de integrar una base de datos única donde se concentre la información de la Procuraduría de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública y la Dirección de Justicia Cívica obtenida con base a la información que se genere en cada una de las 70 coordinaciones territoriales, donde diariamente se atiende en una forma desagregada el problema de la seguridad. Esta medida hará posible que se pueda conocer el funcionamiento de todas las áreas involucradas, labor que se optimizará en la medida en que se puedan establecer los lineamientos requeridos para aplicar programas conjuntos entre las diferentes dependencias. Todo este trabajo hará posible la conformación de un Programa General para el periodo 2004-2006 e n materia de funcionamiento de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública, con base a las propuestas presentadas en cada área.

Por lo que respecta a cada Coordinación en lo particular, a fin de que los resultados empiecen a reflejarse en el sentimiento de seguridad de la población residente en el territorio en dónde ejerce sus atribuciones, será necesario establecer una meta general de reducción del índice delictivo por tipo de delito, así como definir los mecanismos para mejorar la comunicación y la conexión entre los elementos de cada dependencia asignados a una región específica. De la misma forma, consideramos que es pertinente que se mejore la relación y la vinculación con los gobiernos delegacionales en las tareas de prevención del delito, recuperación de espacios públicos, mejoramiento de los servicios urbanos y participación ciudadana. En este último aspecto, será fundamental el papel que se otorgue a la Justicia Cívica, la cuál, paulatinamente, se ha reorientado a propiciar una cultura cívica basada en el respeto, la solidaridad, la tolerancia y la corresponsabilidad, buscando el acuerdo siempre como medio de solución para la solución de los conflictos en cada comunidad, labor esta última fundamental para reducir la tensión social que actualmente pervive en la Ciudad de México.

Por otro lado, en cuanto a la persecución del delito, el papel de la Justicia Cívica habrá de dirigirse a sancionar en tantos casos como sea posible las faltas a la ley aplicable en la materia, principalmente aquellas que contribuyen a generar una percepción de desorden, inseguridad, y que alteran el orden público. La utilidad de esta medida se extiende también a los efectos que habrá de tener como un medio de contención para evitar el desbordamiento de algunas problemáticas sociales.

Todas las medidas enlistadas, deberán ser acompañadas por esfuerzos tendientes a mejorar las condiciones de vida de los miembros de los cuerpos de Seguridad Pública, así como su nivel de capacitación, por lo que será necesario consolidar los programas de estímulos y ascensos del personal destacado. En este mismo aspecto, resulta prioritario reforzar las medidas de control y vigilancia sobre cada uno de ellos, facilitando la denuncia ciudadana ante las unidades de investigación interna, persiguiendo en forma severa los casos de corrupción y negligencia. Estas medidas deberán dar como resultado, en los casos requeridos, la sustitución de los servidores públicos que hayan incurrido en tales prácticas, a fin de lograr paulatinamente una depuración de las instituciones involucradas en esta tarea.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Conclusiones.

Una angustia sin objeto y sin fin en el presente, un perpetuo e infructuoso destino para el porvenir; he aquí todo lo que quedaba en la tierra. ¿Qué ventaja o consuelo representaba para él poder decirse que después de ocho años contaría treinta y dos, y que a esa edad podría recomenzar aún su vida? ¿Para qué vivir? ¿Qué finalidad podría perseguir? ¿Para qué luchar? ¿Vivir por vivir? Siempre estuvo dispuesto a dar mil veces su existencia por una idea, por una esperanza, hasta por un capricho. La existencia en sí habría representado siempre poca cosa para él. Tal vez sólo a causa de la fuerza de sus deseos habiase considerado un hombre con más derechos que los demás.

Fedor Dostoievski, *Crimen y Castigo*.

1. El derecho es una institución cuyo cometido fundamental es la cohesión social y la resolución de los conflictos que se dan en la sociedad, así como la manifestación de la regularidad de ciertos comportamientos por medio de una pluralidad de normas de diferente naturaleza. Dichas normas son promulgadas para ser cumplidas, por lo que es necesario que cuenten con un número mínimo de eficacia para que sean válidas. La eficacia de las normas depende del grado de aceptación que genere en sus destinatarios y de la coactividad o fuerza de compulsión de que esté provista, determinado conforme lo requiere el sentimiento colectivo y la razón social en un contexto histórico determinado.

En este orden de ideas, se identifica como derecho al conjunto de normas e instituciones del ordenamiento jurídico en una comunidad en cualquier momento de su historia, designándose esta acepción técnicamente con la expresión de "derecho objetivo" toda vez que hace referencia al derecho dado al sujeto, a quien se le impone desde el exterior aún cuando su propia voluntad no haya intervenido de forma alguna en la elaboración del mismo. A su vez, una segunda acepción técnica del derecho aparece como la facultad atribuida al sujeto por el ordenamiento jurídico, que le permite exigir de otros un determinado comportamiento, sea éste activo, es decir, hacer algo, o bien pasivo, lo que implica

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

la omisión de cierta conducta, facultad jurídica de la que pueden ser sujeto pasivo los individuos, los grupos sociales y el propio Estado.

La aceptación social del derecho es una de sus cualidades más importantes, en tanto contribuye a su eficacia. La aceptación hace referencia a una adhesión a las normas, que puede producirse de una manera espontánea, ya que la persona entiende que debe obedecer a las normas y a los poderes públicos sin que exista un razonamiento particular en torno a las causas que generen esta convicción, o reflexiva, cuando piensa que debe hacerlo en virtud de los beneficios que genera la norma. La aceptación hace posible que la norma se aplique, por lo que es el factor más importante de la eficacia del derecho.

Toda sociedad tiene una estructura de poder político y económico, con grupos cuya centralización o marginación respecto al poder varía conforme a sus propias circunstancias, que generan que sean los que dominen o son dominados. Los conflictos entre grupos se resuelven mediante mecanismos que si bien son dinámicos, logran un grado de estabilización que va configurando la estructura de poder de una sociedad, que en parte es institucionalizada y en parte difusa. Así, la relación entre centralización y marginación establece una serie de instituciones y mecanismos que permiten controlar socialmente la conducta de los seres humanos, ejerciendo la sociedad, conforme a sus propias particularidades, un grado de influencia limitadora del ámbito de la conducta del individuo. Una de las funciones más importantes del derecho es la que le hace un instrumento de control social, que se caracteriza frente a otras, como la religión, el sistema económico y los medios de comunicación la especial vinculación que sus normas provocan en sus destinatarios, vínculo derivado de la coactividad institucionalizada.

Esta función tiene una justificación y un límite. La justificación se encuentra en la naturaleza de los derechos y bienes protegidos; la esencialidad de los mismos

justifica su protección por normas coactivas, pues de lo contrario, dejado su destino a la voluntariedad de las personas, se facilitaría su probable vulneración. El límite está en la adecuación de la protección coactiva a la valoración social de derechos y bienes, esto es, debe existir una correspondencia entre la materia jurídica y los valores de una sociedad, a fin de procurar que no queden fuera del derecho actos y comportamientos que deben estar restringidos por él, o que permanezcan como vedados otros cuya regulación debe dejarse a otros elementos culturales como las reglas sociales o la ética.

Por tanto, la sanción actúa en función de la naturaleza de los derechos y bienes protegidos y de la resistencia a la aplicación de las normas; cuanto más relevante sean tales derechos y bienes y cuanto mayor sea la resistencia, en mayor medida debe estar el derecho protegido por un régimen sancionador. Las normas esenciales del ordenamiento jurídico, especialmente las que corresponden al ámbito identificado como derecho penal, son protegidas mediante sanciones que imponen las consecuencias usualmente más desagradables contra el incumplimiento de las normas que tutelan un determinado grupo de bienes considerados esenciales por la sociedad. Las violaciones a este tipo de normas se denominan *delito* y su consecuencia es una coerción jurídica particularmente grave, denominada *pena*, cuyo fin es esencialmente evitar la comisión de nuevas violaciones y por tanto nuevas lesiones a estos bienes tutelados por esta norma por parte de los miembros de la sociedad.

2. De lo anteriormente dicho es dable inferir que cuando la reacción del poder público en una sociedad determinada se manifiesta en contra de las violaciones a las normas que tutelan los valores esenciales en ese conglomerado humano, es decir, contra los delitos, hablamos del Derecho Penal, identificado así como el conjunto de leyes que comprende normas que tutelan bienes jurídicos esenciales y que impone a tales violaciones una coerción jurídica particularmente grave, que procura evitar la reproducción de estas conductas.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

El derecho penal como ordenamiento desarrollado es un producto predominantemente moderno. Los principios sobre los que se funda en la mayor parte de las sociedades occidentales lo han llevado a adoptar, respecto a sus sistemas legales, las bases legalistas del modelo garantista, en virtud de las cuales la principal fuente formal del derecho es la ley, entendida como la expresión hecha, por el poder público competente, de una regla, formulada para el futuro y promulgada en un texto escrito.

Al conjunto de acciones y situaciones que van desde la creación misma de la regla de derecho penal, así como a toda la secuela de acciones que transcurren desde que se tiene conocimiento de la comisión de la violación de la norma que tutela el bien jurídicamente considerado esencial para una sociedad, hasta la fase en que el responsable cumple con la pena impuesta por la norma, o bien alguna medida alternativa prevista por la misma, se le conoce como sistema penal, es decir, la parte del sistema de control social institucionalizado con discurso punitivo.

Este sistema penal por tanto comprende todas las actividades relacionadas en la prevención y en la investigación del delito, con la administración y la impartición de la justicia, así como la ejecución de las penas, e igualmente involucra la práctica legislativa en cuanto proceso de la formación de la ley penal como expresión soberana de los miembros de la sociedad, generalmente conforme a los principios de la democracia representativa. Cada una de las instituciones encargadas de las funciones señaladas reciben el nombre de segmentos, y por tanto son identificados como segmentos básicos del sistema penal, poseedores de diferentes discursos o líneas de acción. La base normativa de este sistema penal es primordialmente el propio derecho penal, a partir de que éste se presenta como un conjunto de normas jurídico penales que constituyen el espacio y el límite dentro del cual los segmentos del sistema penal pueden actuar.

Los criterios de decisión respecto para a la aplicación de las acciones del sistema penal, en el marco que lo permite la normatividad en la que las normas predominantes son aquellas provenientes del derecho penal, aunque igualmente comprende otras de distinta naturaleza, por parte de estos segmentos se orientan conforme a lo que se ha identificado como política criminal, es decir, la política general del Estado que se ocupa de la prevención y represión de la criminalidad a través de los medios y recursos penales, sea mediante disposiciones en el campo penal o en el administrativo. En este sentido, por política criminal puede entenderse la política respecto del fenómeno criminal, por lo que no es más que un aspecto más de la política general vigente en un Estado, de tal forma que se constituye como la ciencia del gobierno respecto del fenómeno criminal y que es conforme al derecho penal, puesto que no puede ser más que un aspecto de su materialización o instrumentación legal. Por lo tanto, al ser la estrategia la técnica al servicio del logro de un objetivo, una estrategia en política criminal es la programación del empleo de los instrumentos de un sistema, un poder, un órgano o una dependencia en contra de las conductas definidas como delitos, es decir, de los comportamientos que atentan gravemente contra los valores fundamentales materiales y de convivencia de una sociedad.

3. En la elaboración de una estrategia de política criminal, resulta de suma importancia para la elaboración y la adopción de políticas públicas, en primer lugar, la caracterización del campo de aplicación, esto es, las características del territorio en que habrá de ejecutarse y las condiciones sociales, económicas y culturales que en el tienen lugar. Así, de un análisis detallado del problema de la criminalidad en un espacio dado, conforme a la estructura general de una sociedad con las peculiaridades de la mexicana, se deriva la necesidad de una interpretación por separado de los fenómenos de comportamiento socialmente negativo que se encuentran entre las clases marginales y los que se encuentran en las clases dominantes, principalmente el crimen organizado y los delitos de cuello blanco. Los primeros son expresiones específicas de las contradicciones que caracterizan la dinámica de las relaciones de producción y distribución en una

fase crítica del desarrollo económico-social de la nación, y en la mayor parte de los casos, son una respuesta individual y políticamente inadecuada a dichas contradicciones por parte de los individuos socialmente desfavorecidos.

En el caso del Distrito Federal, la dilucidación respecto a tal tema parte de la asociación entre las características de la vida urbana, la situación económica nacional y la cultura social mexicana. En este sentido, no existe un aspecto que resulte más determinante que la creciente fragmentación social que por diferentes vías promueve el modelo económico vigente, reflejado en una cada vez más menguada fuerza laboral, en la caída de los niveles de vida de los ciudadanos y los servicios públicos a los que tienen derecho, así como el debilitamiento de los canales tradicionales de convivencia, factores en los que estaría en la base de la ruptura de la solidaridad social y la espiral ascendente en la criminalidad que hoy en día enfrenta no sólo la sociedad capitalina, sino la del país entero.

El predominio de este factor sobre cualquier otro es sustancial en cuanto al aumento de la tendencia al crimen violento en el Distrito Federal, que si bien muestra un aumento de magnitudes alarmantes en los últimos 20 años, alcanza un punto sumamente crítico principalmente en los de 1992 y 1994, en los que tienen lugar graves crisis económicas en el país. El acrecentamiento en los índices de criminalidad se refleja especialmente en el delito de robo, evidenciando así que el principal elemento de la desintegración social es la inconformidad de cada vez mayores núcleos de población respecto a la situación financiera del país.

Sin embargo, determinar una estrategia requiere igualmente de un análisis detallado respecto de las condiciones que conducen a una persona a violentar la ley e incurrir en la violación de las normas penales. Conforme a lo estudiado en esta tesis, es factible concluir que las causas de la criminalidad no se deben buscar en factores biológicos y naturales, sino que corresponde, mayormente a patologías individuales y grupales generadas por un estado de desorganización

social que parte de dicho malestar generado por la situación financiera que vive el país y que cada vez más se acerca al grado de la descomposición, en el cual todo el sistema de reglas de conducta pierde valor paulatinamente.

En condiciones sociales idóneas, las aspiraciones y necesidades de las personas están reguladas y limitadas por las normas; sin embargo, cuando estas situaciones se inestabilizan, producidas por factores como la depresión económica, se produce el derrumbe de estas normas y aparece el fenómeno de la anomia, que es un estado social que se caracteriza por un debilitamiento general de la conciencia colectiva, en el que se vuelven pocos claros los fines del accionar. El factor principal en el surgimiento de sentimiento es la falta de elementos económicos en grandes grupos de población para satisfacer aún las necesidades materiales más elementales. Las carencias de los grupos sociales postergados en la distribución de los bienes, en los ingresos adecuados o suficientes, en la educación y también en la posibilidad de obtener un empleo que le permita satisfacer sus necesidades básicas y una vida digna se muestran así como nítidas causas de conductas delictivas.

Los efectos nocivos generados por un sistema económico que impide la equidad en la distribución de la riqueza y por el contrario, ahonda cada vez más la desigualdad entre las clases sociales del país, indudablemente generan sentimientos de frustración. La miseria acarrea consigo el desgaste psicológico del individuo ya que lo somete al problema diario de conseguir alimento y vivienda, lo que merma la capacidad de cada persona para superar otras dificultades o para pensar el proyectar largas trayectorias de años, además de que desquebraja la estructura familiar e induce a los menores a buscar relaciones interpersonales en el exterior del núcleo familiar, lo que no sólo erosiona los vínculos básicos de la convivencia humana, sino que exagera las condiciones para que los fenómenos psicológicos que hacen a una persona propensa a la comisión de conductas delictivas surjan, ya que parte fundamental del aprendizaje de la conducta

delictiva, ocurre dentro de grupos de personal intimidad que cubren las ausencias de un núcleo familiar estable.

4. No debe soslayarse que otra circunstancia que ha contribuido especialmente al crecimiento de los índices de criminalidad en la Ciudad de México son los cada vez más exacerbados rasgos de una sociedad individualista y orientada hacia el logro, las que sumadas a las tensiones generadas por la desordenada urbanización y movilidad de la población, en especial de la de los estratos económicos menos favorecidos y las minorías, problemas de drogas, desintegración familiar y pérdida de valores sociales, son decisivas en la actual crisis de seguridad pública que asolan a México en lo general y en lo particular al Distrito Federal.

La insistencia en la igualdad y en los logros en la sociedad moderna mexicana, conforme al esquema derivado de la ideología estadounidense del consumo de masas, ha hecho que los hombres y mujeres se preocupen mucho más por alcanzar fines aprobados, en particular el éxito pecuniario, que por el empleo de medios apropiados, esto es, la conducta considerada apropiada para obtener la posición o status que los medios masivos de comunicación, principalmente la televisión, muestran como indicadores de haber triunfado en la vida. En una comunidad que insiste en el éxito a cualquier precio, las personas son conducidas a pensar que lo más importante es tener lo que quieren, sin importar los métodos empleados para lograrlo. La cultura mexicana, de esta forma, aplica cada vez más reiteradamente las normas de una sociedad absolutamente competitiva en la que parece que la regla primordial es sólo los ganadores tienen derecho a vivir con dignidad.

Esto conduce naturalmente, al tema subsidiario de que el éxito o el fracaso son resultados absolutos de las cualidades personales, que quien sólo puede culparse a sí mismo. En la medida en que esta definición cultural es asimilada por quienes

no han logrado trascender, conforme a los modelos impuestos mediáticamente, el fracaso representa una derrota desde dos perspectivas: la derrota manifiesta muy atrás en la carrera por el éxito y el fracaso implícito de carecer de las capacidades y del vigor moral necesarios para el éxito. En este medio cultural es donde en una parte cada vez mayor de los casos, la amenaza del fracaso lleva a cada vez más hombres y mujeres a emplear aquellas tácticas que, al margen de la ley o de las costumbres, prometen el éxito. De esta forma, la orden moral fijada en el colectivo por los medios de lograr el éxito ejerce una presión para triunfar, de ser posible por medios justos, pero, de ser necesario, por medios injustos, sean estos los que sean.

Esta aparente incapacidad, tarde o temprano y gracias a determinados fenómenos psicológicos, hacen ver al entorno del individuo como un lugar hostil, amenazador y destructivo, es decir, la capacidad para aceptarse y vivir conforme a los propios recursos, es socavada por la creencia de que se debería y se tendría que operar a plena capacidad todo el tiempo y vivir la vida conforme a las pautas señaladas como requisitos para alcanzar la felicidad. En consecuencia, cuando este objetivo se hace inalcanzable por las propias circunstancias económicas del individuo, o bien por una situación física, psicológica o bien de carácter externa, se asume que esa experiencia dolorosa es ineludible.

Este aspecto es sumamente importante con relación a la identidad personal, que no sólo implica el sentido de cada persona sobre quien es ella misma comúnmente, sino que incluye las creencias y aspiraciones de quien debiera y quien podría llegar a ser. Cuando hay un ajuste armonioso entre las experiencias del sí mismo probado, es decir, las conclusiones extraídas del sentido de circunstancia de nuestra vida, y las imágenes, fantasías e intenciones de nuestra identidad deseada, nos sentimos competentes. En este caso, la competencia es una expresión de la habilidad, idoneidad y capacidad para enfrentar la vida eficientemente. En contraste, la experiencia de haber fracasado inspira un sentimiento de incompetencia. Por lo tanto, el potencial para conservar una

adecuada salud mental desaparece gradualmente conforme aumenta la disparidad entre el sí mismo y el sí mismo deseado.

Ahora bien, los humanos experimentan dolor con más o menos cierta frecuencia en su vida, sin embargo, éste no se convierte en sufrimiento hasta ser traspasado a una categoría de significado, hacia el que todos los hombres y mujeres están orientados, reconociendo su identidad personal mediante historias que explican todo lo que sucede en sus vidas y en la de los que lo rodean. Estas historias determinan y reflejan lo que siente la gente respecto al mundo, sus recursos, oportunidades e impedimentos para consumir sus aspiraciones.

Esta interpretación de nuestras experiencias deriva de suposiciones y expectativas que los demás han transmitido a un sujeto determinado en un contexto determinado, lo que hace al sufrimiento un proceso interpersonal y aprendido. Socioemocionalmente, el estado de ser de la persona se torna intolerable cuando contradice la forma en que ha sido llevado a creer que debería experimentar su vida, lo que evidencia que los mitos sociales son los más importantes creadores para el sufrimiento y fortalecen, mediante el surgimiento de los referidos sentimientos de inferioridad e incapacidad, la aparición de una identidad personal negativa, sentimiento que lejos de ser pasivo, comunica en forma continua al sujeto que es, conforme a los esquemas de la sociedad, incompetente, inadecuado e innecesario.

El autodesprecio no aliviado e inmutable, exacerbado por una incapacidad o imposibilidad de autoanálisis, producto natural del estado de aislamiento emocional del sujeto, se vuelve insoportable, por lo que una de las salidas buscadas recurrentemente en este caso es el suicidio. Sin embargo, puede ser sucedido por la desvergüenza, que lo conduce a demostrar indiferencia hacia la aprobación o reprobación social de sus conductas, y empieza a usar racionalizaciones y otras formas de justificación que lo llevan a creer firmemente

que cualquier indecencia que vaya a cometer ya ha sido o pronto será dirigida contra él. Cada opción racionalizada de comportarse insensiblemente va menoscabando su libertad de elección, hasta que inevitablemente, la conducta cruel es siempre e indiscutiblemente justificada, llegando el criminal a racionalizaciones que incluso le hacen percibir su obra como un beneficio social, es decir, señala que hace lo que otros harían si no fueran unos “perdedores”, por lo que se plantea a sí mismo como el modelo del ser humano que lucha por sus aspiraciones.

En el contexto actual, en el que las condiciones para que cada vez más sujetos sean víctimas de estos desequilibrios psicológicos de características incontrolables, no es extraño que los delitos adquieran un cariz cada vez más violento y sádico, y se distingan por la imposición deliberada de un sentimiento cruel y doloroso sobre otro ser vivo o varios de ellos. Esto se debe a que la estructura de su carácter, que en la mayor parte de las ocasiones se realiza ahora mediante lo que se conoce como “pensamiento mágico” (que le llevan incluso a pensar que ganar el poder de vida y muerte sobre otros le conceden un status de invencibilidad), ha perdido la capacidad de actuar de acuerdo con el bien, por lo que están determinados a actuar como lo hacen porque el equilibrio de fuerzas en su conciencia no les deja otra opción. Por ello, la idea de que el hombre no tiene libertad para escoger lo adecuado en oposición a lo incorrecto, se basa en gran medida en el hecho de que se suele mirar la última decisión de una cadena de sucesos, y no la primera o segunda, cuando en realidad, en el momento de la decisión final, ya se ha desvanecido la libertad de elegir.

5. La presión para triunfar también puede llevar no sólo a individuos, sino a grupos enteros a atender necesidades sociales y económicas empleándose al margen de la ley, en ocupaciones habituales de carácter ilícito, generalmente orientadas a organizar el vicio, tales como el lenocinio, la venta clandestina de alcohol o el tráfico de drogas en pequeña escala, actividades que han estado abiertas a un número de individuos ambiciosos de clases sociales bajas, cuando

otros campos les estaban cerrados. Estos ramos han atraído igualmente a grupos minoritarios o marginales, poderosamente motivados por la insistencia al logro impuesta por el modelo cultural norteamericano, pero que han tenido un acceso limitado a los medios legítimos para el triunfo. Por tanto, los altos índices delictivos respecto a estas actividades ilícitas, al igual que ocurre con los denominados delitos de cuello blanco y los grandes desfalcos en negocios, pueden considerarse como consecuencia en ese insistente hincapié en el éxito, por lo que la gran escala que se comete respecto a este tipo de delitos es un subproducto natural del esquema cultural de una sociedad de consumo.

En cuanto a la delincuencia organizada, es igualmente determinante el creciente sentimiento de individualismo en la moral colectiva que fomenta el culto al materialismo y al egocentrismo, produciendo personas adictas a la ganancia y al lucro y cuya mayor motivación es la obtención de más beneficios, dado que en la medida que los consigue se puede considerar a sí mismo un "triunfador" y libera las tensiones impuestas por su propia identidad narcisista, en cuanto a que le gusta que los demás le admiren por su nivel de vida.

No obstante, es dable concluir que esta situación obedece igualmente que a la crisis de valores sociales dentro de una sociedad en la que lo que prima, en menoscabo de la vocación de servicio en el caso de aquellos que son depositarios del ejercicio de una función estatal, es tener cada vez más a cualquier costo, principio ideológico fundamental en la cultura del consumismo, en el que modelos humanos más anhelados son los que hacen un escandaloso alarde del éxito material, económico o de los negocios, lo que da lugar a una sociedad criminógena que potencia la forma de actuar del delincuente socioeconómico. El actuar organizado y acontecido en el seno de algunos grupos sumamente poderosos de nuestra sociedad y por tanto altamente influyentes en el sistema económico y político no sólo ha causado mayores daños que la delincuencia marginal, que es la usualmente perseguida, sino que ha garantizado impunidad a

la mayor parte de los responsable, convirtiéndola por tanto en una de las principales causas del empobrecimiento de la mayor parte de los ciudadanos que, como se ha dicho, ha alentado el crecimiento de los índices delictivos en las grandes ciudades del país.

Este objetivo final del lucro ilícito es el que caracteriza a otra forma de delincuencia, la organizada, cuyos perjuicios a la sociedad no sólo se ven reflejado en el daño patrimonial que ocasionan en detrimento de la colectividad, sino igualmente en la ingobernabilidad que genera en virtud de su operación con relación a los grupos en los aparatos del Estado con los que se ha coludido, así como respecto a la inseguridad causada a consecuencia de los enfrentamientos entre las diversas pandillas. Este tipo de delincuencia, una de cuyas peculiaridades más lesivas es su propósito de perdurar en el tiempo mediante una estructura jerárquica adoptada con base a una ideología empresarial, resulta especialmente nociva debida a la eficacia con que funcionan estos grupos criminales y a la facilidad con que resisten a las sanciones penales. Sin embargo, la delincuencia organizada, cuya dirección suele estar a cargo de hombres con gran poder económico y político, e incluso aceptados socialmente, constituye un factor de delicada descomposición de la sociedad en cuanto a que encuentra un grupo idóneo para reclutar pistoleros, sicarios, ladrones o cualquier otra modalidad de delincuente, en los jóvenes que viven en la pobreza.

6.- En cuanto a este agente, resulta definitivo el papel de los medios de comunicación, especialmente la televisión, campo en el que cada vez predomina más una programación que exalta la violencia y el individualismo, adquiriendo así el mayor grado de responsabilidad en la implantación en los individuos de necesidades superficiales y la idea de un consumo ilimitado como eje central de una vida que pueda considerarse exitosa y por tanto feliz, conforme a los estereotipos previamente estructurados.

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Sin embargo, los medios de comunicación, cuyo rol es día a día más relevante en la sociedad actual, al grado que prácticamente definen el rumbo de la acción pública y establecen los temas respecto a los que se dará el debate de los asuntos que atañen a toda una comunidad, contribuyen en forma concluyente en la deformación de la percepción de la ciudadanía respecto a la violencia y la inseguridad, favoreciendo a la propagación de un clima de desconfianza no sólo respecto a los actos de las autoridades competentes, sino con relación a los demás ciudadanos y a las leyes. Esto lo logra mediante un proceso de desinformación que se nutre de distorsiones típicas que se originan de acuerdo a los patrones comerciales que obligan a presentar la información en forma excitante, independientemente de las consecuencias que esto provoque. Este formato implica privilegiar el ataque y la agresividad, y es reflejado en situaciones diversas tales como la transformación de los periodistas, principalmente los televisivos, como personajes revestidos de una "función crítica" y por tanto, su actuación debe ser la de un adversario predispuesto a descalificar al poder público, mantenerlo bajo sospecha y acusación en cualquier situación, aún cuando la veracidad de la información pase a un segundo término. Tal esquema, si bien implica un cambio radical respecto a lo que ocurría anteriormente, en los que no existía la crítica ni mucho menos se cuestionaba a los poderes públicos, ofrece el problema de que facilita la deformación de los problemas reales y la distorsión sobre la realidad dado que la única regla que parece existir en la materia es la de crear públicos y complacerlos a cualquier costo, sin parámetros éticos y mucho menos legales de ninguna índole.

En esta alineación mercantilista de los medios, la imagen se torna en sinónimo de la realidad, y la realidad que se muestra es que la mayoría de actos violentos cometidos en agravio a la sociedad quedan sin castigo, contribuyendo en forma importante al ya de por sí lesivo alto índice de impunidad en materia penal, aunque en el caso de delitos como los de cuello blanco, los responsables llegan a ser presentados como *personas astutas y por tanto dignas de admiración* que

gracias a su habilidad pudieron evadir la acción de autoridades incompetentes o coludidas para este fin, lo que sin lugar a dudas refuerza los etiquetamientos de las personas de los distintos niveles socioeconómicos respecto a la peligrosidad social y al daño que causan las acciones de los delitos financieros con relación a los delitos marginales. En este aspecto, es igualmente relevante hacer notar que a partir de los criterios definidos para atraer la atención del cliente, la exaltación de la fuerza y la intimidación ha hecho posible que éstas aparezca a la vista de una buena parte de la población como el recurso más eficaz para la resolución de conflictos, ya que es sistemáticamente ejercida tanto por los personajes negativos como por los protagonistas y personajes positivos de las historias o relatos ofrecidos al auditorio, en los que la no utilización de la violencia incluso se presenta generalmente en términos de incapacidad. Este aspecto se vincula con la orientación que se hace de la opinión pública, en los medios de comunicación, hacia medidas represivas como la pena de muerte, haciéndolas ver como las únicas viables para combatir el problema de la delincuencia, lo que conlleva la descalificación de acciones de diversa índole.

El tratamiento que se le da a la violencia ha contribuido a facilitar que se trivialice la violencia, al mostrarla sin referencias al dolor de las víctimas o a los perjuicios físicos y emocionales que éstas y con quienes guardan vínculos emocionales padecen, lo que se traduce en una insensibilización ante el sufrimiento de otros seres humanos, distanciando a los perpetradores de las conductas delictivas de sus víctimas, a las que despersonaliza, situación que guarda relación con el cada vez más preocupante sadismo que se observa en una buena parte de los delitos cometidos en el Distrito Federal.

En un sentido similar, la proliferación de programas denominados "de nota roja", la excesiva difusión de una misma conducta delictiva o la transmisión de reportes de delitos acompañados de comentarios sumamente subjetivos, orientados incluso con fines políticos, contribuye a generar la sensación de vivir en una ciudad más sórdida y peligrosa de lo que la realidad indica, especialmente cuando el informado

pertenece o se identifica con grupos simbólicamente victimizados en el relato televisivo. Tal desviación informativa puede generar tanto comportamientos inhibidores como manifestaciones agresivas justificadas desde una perspectiva del ciudadano de defenderse a sí mismo ante la incapacidad de la autoridad, adoptando medidas que van desde la colocación de rejas en las calles hasta otras más graves, como el crecimiento en la demanda de armas de fuego, surtidas obviamente por el mercado negro controlado por la delincuencia organizada. Este problema se agrava si se tiene en consideración que el gran poder que los medios tienen para configurar y modelar la opinión pública, no siempre está acompañado ni de un conocimiento suficiente de los temas que abordan ni de la necesaria conciencia de su responsabilidad en ese terreno.

Por dichas razones, es urgente e indispensable la implementación de medidas de autorregulación en los medios de comunicación, en un marco de amplio respeto a la libertad de expresión, pero, igualmente, acompañado de una exigencia estricta de responsabilidad social respecto al contenido de los programas y los formatos de la información ofrecida, caso en el que una primera labor sería que los conductores, periodistas y comunicadores asumieran su encargo desde criterios solidarios y estrictamente éticos, situación cuya implementación se impone, pues si bien los medios son propiedad o están concesionados a empresas privadas, que obviamente tienen sus correspondientes intereses comerciales y sus posicionamientos políticos, no es correcto que estos sean ajenos del todo a las consideraciones sociales en vigor, priorizando las ganancias sobre una visión autocrítica respecto al papel que ejercen en la sociedad como instancia que actualmente es fundamental para la formación y la convivencia de los ciudadanos.

7. La aplicación de cualquier estrategia de política criminal, a fin de que sea realmente efectiva debe necesariamente tener en cuenta estas y otras características adicionales como las características peculiares de cada unidad

territorial y delegación, hasta obtener una visión integral del fenómeno criminal en el Distrito Federal. En el caso de las medidas implementadas por el Gobierno del Distrito Federal y aplicadas a través de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia parte de un proceso de institucionalización integral de las decisiones que se toman y las acciones que se aplican mediante un esquema de coordinación que asegura la participación de todas las instituciones que tienen atribuciones y son responsables de la seguridad ciudadana en el Distrito Federal. Un mecanismo de esta naturaleza favorece a la homologación de los discursos de las diversas áreas administrativas involucradas y posibilita la identificación de todos los factores de riesgo y de sus causas conforme la información en poder de cada dependencia, el monitoreo de los lugares en los que tiene lugar cada una de las conductas a fin de elaborar mapas delictivos confiables, y la evaluación integral y el análisis conjunto de los resultados obtenidos.

El objetivo fundamental de la política criminal prevista en el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal en materia de Seguridad Pública prevé así, integrar dentro del propio Gobierno, en sus distintos niveles, un equipo de trabajo interdisciplinario perfectamente comunicado, con la autoridad y el apoyo presupuestal necesario para el cumplimiento de sus tareas, con relación a lo que se dividen sus acciones en preventivas inmediatas, a corto, mediano y largo plazo, a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, contando con el apoyo de otras instancias como la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud.

A través de este modelo se posibilita la consolidación de una política global y coherente en su conjunto, a la vez que se optimizan al máximo los recursos humanos y materiales asignados a las instancias abarcadas, acorde a la situación económica del país. Aunado a ello, es factible afirmar que mediante el accionar sistematizado y ordenado que permita alcanzar tanto una mejoría en los servicios

a la ciudadanía como un acercamiento al lugar en el que el delito surte sus efectos más sentidos, es decir, en los lugares en donde residen las víctimas, se propicia el estrechamiento de vínculos entre éstos y las autoridades y se fortalece por tanto la confianza en el resultado de las acciones públicas, condición necesaria para optimizar en el colectivo la sensación de seguridad.

Asimismo, este modelo de intervención corresponsable de los segmentos administrativos competentes contempla la participación activa de la sociedad civil en la definición de las líneas de acción a ejecutarse en cada unidad territorial, lo que posibilita una identificación adecuada, tanto de los problemas específicos que se dan en cada comunidad como sus posibles soluciones, en las que se promueve la participación de los vecinos, en la medida que sea posible y haga falta. En este aspecto, la estrategia de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia adecua a la realidad mexicana el modelo que se ha planteado en otras naciones como vértice de las políticas públicas dirigidas a reducir el delito, orientadas al cumplimiento de tres objetivos específicos: mejorar la deteriorada relación entre la comunidad y la policía, con la esperanza de consolidar un lazo de trabajo común donde la comunidad participe en la prevención de la criminalidad y respalde el accionar policial; fortalecer las redes sociales existentes, bajo la presunción que esto permitirá el desarrollo y consolidación del capital social local lo que a su vez contribuiría a prevenir la violencia, y, finalmente, consolidar la prevención local del delito, sobre la base que los tipos y modalidades de la violencia son diferentes en cada localidad.

En el cumplimiento de esta tarea, las acciones tomadas por las instancias coordinadas se basan en un enfoque de resolución de problemas que permite adaptar cada acción a los respectivos requerimientos comunitarios, característica que resulta congruente con el enfoque preventivo a partir del que se constituyen las Coordinaciones Territoriales, cuyo primer postulado es que se adopten medidas en el lugar en donde esté la causa del problema, para lo cual es

importante determinar los factores generadores del delito y la inseguridad, establecer prioridades, comprometer recursos y utilizar los medios de acción apropiados para modificar tanto como sea viable el potencial de delincuencia de esta zona, mediante el combate a las situaciones que hagan de cada habitante una víctima potencial, a partir de la reducción objetiva de las situaciones que conducen al delito.

En este sentido, en la estrategia de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia predomina el carácter proactivo al reactivo, ya que su actuación se enfoca principalmente sobre las causas y no en las consecuencias del delito, mediante la combinación de acciones implementadas a partir de los enfoques situacional y social, ya que la efectividad de la estrategia exige fortalecer la confianza que la ciudadanía guarde con respecto a las autoridades, lo que hace preciso ocuparse de reducir el delito y los altos niveles de inseguridad con acciones efectivas de efectos inmediatos, sin descuidar aquellas que inciden directamente en las causas que favorecen la instalación de riesgos criminógenos con acciones de prevención dirigidas al desarrollo social de ciertos y determinados grupos poblacionales, tales como el programa de jóvenes en situación de riesgo.

La justificación a este se explica, en primer lugar, porque no es factible conducir una estrategia que si bien se encamina a atenuar los efectos provocados por el rezago social, generado principalmente por la inequidad inherente a un sistema económico que favorece una distribución cada vez más desigual de la riqueza, para avanzar gradualmente hacia una sociedad más responsable respecto a los que menos tienen, no puede buscarse tal objetivo ni es razonable hacerlo en un marco social de aumento desmesurado de los niveles de violencia social, lo que exige acciones contundentes que muestren resultados inmediatos; no obstante, y en segundo lugar, porque no se puede sustentar una propuesta únicamente en

el combate a los efectos del delito, dado que las causas permanecerán inalteradas, ya que está demostrado que las respuestas represivas como la elevación de penas, tienen únicamente resultados con respecto a los delincuentes a los que se aplican, más ninguno en aquellas personas en situaciones de riesgo que los llevarán en el futuro a la comisión de conductas delictivas.

8.- En lo referente a las acciones de carácter situacional, que comprenden medidas capaces de obtener resultados en el corto plazo, observables y apreciados en forma clara por los habitantes de la zona respectiva, la estrategia de las Coordinaciones Territoriales comprende tácticas que se constituyen en factores que responden a un señalamiento específico de la ciudadanía y que tiene incidencia directa respecto a una percepción de mayor seguridad pública, que es una mayor presencia policial. Asimismo, dadas las facultades actuales con que cuenta la policía preventiva, la cercanía de los cuerpos de seguridad y el incremento en el número de efectivos es una línea de acción fundamental para inhibir la comisión de los delitos, mediante la reducción de la posibilidad y oportunidad de realización de un delito, dificultando la tarea del criminal y aumentando su perspectiva de riesgos a ser sancionado, con medidas dirigidas a formas específicas de delito conforme a las características del lugar específico en que se pongan en funcionamiento estos destacamentos, conforme se ha hecho con la distribución de diversos escuadrones de policía de proximidad o "de barrio" en las unidades territoriales en los que la delincuencia reúne características particularmente graves, como son el Centro Histórico y la Alameda en el caso de la delegación Cuauhtémoc, actuándose así sobre el espacio-físico urbano en que tiene lugar la conducta específica.

Este modelo de policía comunitaria se ha implementado con mayor frecuencia en el último tiempo con el claro objetivo de responder a la corrupción policial, parte fundamental de la estrategia del modelo de Coordinaciones Territoriales, así

como a la falta de efectividad, mejorando la confianza pública y dudas sobre la legitimidad de la policía. Asimismo, en él se distinguen algunas características esenciales, que son la radicación estable del personal en determinadas áreas geográficas a fin de asegurar que podrán establecer relaciones de confianza con sus habitantes; concentración de la vigilancia policial en áreas pequeñas que se recorren predominantemente a pie; establecimiento de asociaciones con los habitantes del vecindario destinadas a prevenir el delito; utilización del método de resolución de problemas que involucra la actuación de la policía y de otras agencias públicas con el objetivo de reducir la incidencia del delito en determinadas áreas, y desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas de criminalidad y temor prioritario.

Es claro que medidas de este tipo, en las que en los últimos tiempos podemos ubicar la utilización de esposas o los retenes para evaluar entre los analistas los niveles de alcohol en la sangre, si bien no constituyen la parte medular de la estrategia, su importancia se da en orden a que es un reclamo legítimo de la sociedad en su conjunto la implementación de acciones de sean respuestas inmediatas a los delitos, que si bien son consecuencia en su mayor parte de los efectos nocivos de un sistema que genera una distribución desigual de la riqueza, no pueden ser únicamente tratadas mediante acciones de carácter social, que si bien son las más importantes en aras de reconstruir el tejido social, sus secuelas sólo pueden darse en el mediano y largo plazo, tiempo que no está la mayor parte de la población dispuesto a esperar, a la vez que sería irresponsable por parte de cualquier autoridad hacerlo, dado el creciente sadismo de los delitos que atentan contra la seguridad de las personas y son los que mayor temor provocan y que si bien en su mayor parte son cometidos por personas provenientes, en su mayoría, de las clases sociales económicamente en mayor desventaja, también lo es que sus víctimas son personas de toda la comunidad, independientemente de su condición social a la que pertenezcan, aunque los que menos recursos económicos tienen, son quienes más indefensos se encuentran ante un problema que constituye, de acuerdo a todas las encuestas levantadas al respecto en el

Distrito Federal durante el último año, el principal problema que enfrentan los capitalinos (aunque cada vez seguido más de cerca por el tema económico que la condiciona y que incluye el creciente desempleo, el alto costo de la vida, el crecimiento acelerado de la pobreza y marginalidad), por lo que la lucha contra el delito común aparece por tanto como el tema prioritario en la agenda de los políticos de la Ciudad de México.

Por tanto, en esta vertiente, es necesario que esta estrategia se de conforme a las exigencias del Estado de Derecho, lo que implica que las instituciones locales hagan cumplir las leyes y establezcan sanciones contra aquellos que violan los derechos de la ciudadanía en el estricto marco de sus facultades de una manera predecible y confiable a fin de asegurar la optimización de las medidas implementadas de conformidad a la visión integral de la estrategia, que parte de no perder en ningún momento que los principales implicados, víctimas y delinquentes, son seres humanos con una problemática determinada conforme a la cual se les debe atender.

9.- No obstante, al haberse concluido en esta tesis que la mayor parte de los delitos en el Distrito Federal obedecen a la descomposición general ocasionada por la inestabilidad económica y la pobreza, el eje fundamental de la política criminal del Distrito Federal se traza en torno a la necesidad de alcanzar una transformación institucional y social, obrando sobre las relaciones de distribución a fin de corregir o matizar sus efectos, por ello, se orienta hacia acciones que favorezcan el desarrollo de la igualdad, de la democracia y de más adecuadas formas de vida comunitaria. Es este el sentido de las acciones de prevención del delito del Gobierno del Distrito Federal, dirigidas a la reducción del daño producido por las diversas causas que conducen al comportamiento antisocial, poniendo especial énfasis en la necesidad de controlar los factores de riesgo, así como a la formación de un espacio social homogéneo y por ende seguro.

Para una reducción eficaz del delito se partió de la premisa, en la elaboración de la estrategia de política criminal que sustenta el modelo de las Coordinaciones, que se requiere la adopción no sólo de medidas policíacas y punitivas, sino que éstas deben ir aparejadas a programas de amplio alcance vinculadas con las causas del delito, principalmente en materia económica a favor de sectores vulnerables de la población, vivienda, salud y todos aquellos aspectos que favorezcan el mejoramiento del nivel de vida de las familias capitalinas, hagan de la ciudad un mejor lugar para la convivencia social y fomenten la inversión, la actividad económica y el turismo.

En dicho marco se han insertado las acciones de recuperación de los espacios públicos para la vida comunitaria, toda vez que la calidad de vida de las personas y de la comunidad, no mejora con el confinamiento en zonas restringidas por rejas o bardas, sino por la apertura a la interacción normal de las personas en lugares públicos rediseñados para generar un entorno pacífico, que facilite y estimule la relación entre los ciudadanos, lo que es factible lograr a través de la acción conjunta de autoridades locales y de la comunidad, lo que supone el desarrollo de políticas con relación al diseño urbano, iluminación, vegetación, vigilancia, tal y como se procura suceda el Centro Histórico de la Ciudad de México.

Igualmente sustantivo son los programas tendientes a optimizar la resocialización de grupos determinados, como ocurre con el programa de jóvenes en situación de riesgo, en los que se les apoya a fin de mejorar su percepción de la realidad y apoyarlos en cuestiones de importancia tal como el manejar sus conflictos en forma no violenta, así como guardar el respeto a las ideas y derechos de los demás en un marco de convivencia recíproco. Estas acciones se realizan en forma conjunta a la implementación de un sistema educacional integral enfocado hacia los sectores jóvenes que menos posibilidades de acceder a la educación tienen, que incluye la apertura de preparatorias en las distintas delegaciones de la Ciudad de México y de una Universidad Escolar, cuyo objetivo

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

es mejorar las oportunidades de desarrollo de sus cualidades personales conforme a las posibilidades con que cuenta.

10. El resultado de esta estrategia, conforme a los datos globales a los que se tuvo acceso al momento de concluir esa tesis, muestra que a pesar del nulo crecimiento económico en el país la criminalidad en el Distrito Federal ha decrecido en los últimos años, ya que el promedio de denuncias diarias, correspondientes al periodo comprendido entre el 5 de diciembre de 2000 al 4 de diciembre de 2003, últimos datos verificados con que se contaba al concluir esta tesis, es de 477.86, correspondiente a 523,252 cometidos en el periodo respectivo, cuando en el lapso de 1997 a 2000, el promedio diario de delitos fue 585.64, esto es, poco más de cien denuncias diarias respecto al promedio actual, dato obtenido de las 641,161 denuncias presentadas durante el tiempo indicado. En términos porcentuales, el descenso fue del 15% conforme a los criterios usados por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Esta disminución es más ostensible si se observa lo ocurrido en comparación a la situación que tuvo lugar del 1 de diciembre de 1994 al 4 de diciembre de 1997, trienio en el que el promedio diario de denuncias era de 653.99, cifra que deriva de los 719,387 delitos cometidos en ese periodo, lo que implica que 150 denuncias más eran presentadas en ese entonces con relación a las que se presentan hoy, lo que hace que el descenso del 4 de diciembre de 1997 al 3 de diciembre de 2003, por mencionar los últimos días de los lapsos comparados, en términos porcentuales, sea del 27%.

Por otra parte y en cuanto al estudio de caso que se ofrece en este estudio, es evidente que con la totalidad de los datos aportados, es posible integrar un estadístico global de la delegación Cuauhtémoc en cuanto a los once delitos elegidos, a fin de presentar un enfoque integral del fenómeno.

En el caso del homicidio doloso, el total de la demarcación nos indica que en el año de 1999, el número de denuncias fue de 105, lo que implica un promedio de 8.75 denuncias mensuales en la delegación, mientras que en 2000 fue de 62, en 2001 fue de 98, en 2002 fue de 96, lo que hace un total de 8 denuncias al mes de este delito, y en los primeros diez meses de 2003, el total fue de 75 delitos, es decir, un promedio de 7.5 denuncias al mes, lo que implica un muy ligero decremento en la incidencia de este delito en cuanto al año anterior al último de aquél con que se cuentan datos, disminución que es apenas mayor si el comparativo se establece con el año de 1999, debiendo recalcar que en el caso del homicidio, es uno de los ilícitos penales con menor cifra negra, dada su propia naturaleza y las consecuencias que acompañan a la iniciación de la averiguación previa.

Por lo que hace al caso de las lesiones dolosas, en el año de 1999 el número total fue de 2952 casos registrados, es decir, se iniciaban 246 denuncias al mes en toda la delegación por la comisión de esta actividad. En 2000 fue de 2506, en 2001 de 2149 y en 2002 esta cifra creció a 2336, cantidad de la que se obtiene un promedio de 194.6 denuncias por mes. Esta cifra es superior a la que arrojan el número de denuncias registradas de enero a octubre de 2003, que es de 1804, cifra de la que se obtiene un promedio de 180.4 averiguaciones previas respecto a este delito, es decir, casi 14 menos por mes con relación a las que se iniciaron en 2002, y casi 66 menos de las que se iniciaban en el lapso mensual en 1999.

En el caso del robo a casa habitación, los datos indican que en 1999 se iniciaron 65 averiguaciones al respecto, es decir, un promedio de 5.4 al mes, mientras que en 2000 fueron 37, en 2001 fueron 54, en 2002 tuvieron lugar 49, lo que implica un promedio mensual de 4,08, superior al 5.7 que se obtiene de los datos referentes a los diez primeros meses de 2003, media que es apenas 3 décimas superior a la del índice de 1999, lo que, junto con una apreciación conjunta de la estadística, que muestra números similares en la mayor parte de los años, nos indica que estamos ante un promedio histórico que no ha podido

abatirse durante el tiempo en que han operado las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Con relación al robo a casa habitación cometido sin violencia, en 1999 fueron 880 las denuncias, es decir, un promedio de 73.3 al mes, mientras que en 2000 se registraron 576, en 2001 fueron 606, en 2002 fueron 669, una media mensual de 55.7 denuncias, cifra que se encuentra por muy poco por debajo del 56.7 promediado en 2003, año en que se iniciaron de enero a octubre 567 denuncias por este delito, por lo que puede hablarse, en un sentido muy estricto, de un retroceso de los avances obtenidos en 2002, sin embargo, aún así se presentan 16.6 denuncias menos al mes que aquellas que se levantaban en el año de 1999, lo que habla de un avance que con irregularidad se ha mantenido a partir de 2000.

En lo concerniente al robo a negocio, en 1999 fue cometido 940 veces con violencia, cantidad que implica un promedio mensual de 78.3 denuncias, mientras que en 2000 tuvo lugar en 680 ocasiones, en 2001 ocurrió 772 veces, en 2002 fueron 852, lo que hace un promedio mensual de 71, y en 2003 fueron 683 las averiguaciones iniciadas al respecto de enero a octubre, dato que arroja un promedio mensual de 68.3. es decir, casi tres denuncias menos al mes que las presentadas en 2002, y 10 menos que las que se levantaban en 1999. En el caso del robo a negocio cometido sin violencia, registró 2492 denuncias en el año de 1999, lo que hace un promedio mensual de 207.6, mientras que en 2000 se dio en 1851 ocasiones, 1 773 en el año de 2001, 1776 en el año de 2002, cifra de la que se obtiene un promedio mensual de 148 denuncias al mes, inferior al que promedian las 1 534 denuncias levantadas de enero a octubre de 2003, de las que se obtiene un promedio de 153.4 al mes, que sin embargo, no es motivo para determinar la existencia de un avance progresivo en el combate a este delito desde 1999, año en el que se iniciaban casi 54 denuncias más al mes que las que se inician en el que recientemente ha concluido.

Uno de los delitos que mayor se presenta en esta demarcación es el de robo a transeúnte en vía pública, del que se presentaron 9 457 denuncias en 1999, número que indica un promedio de 788 denuncias levantadas al mes, mientras que en 2000 fueron 4385, en 2001 fueron 3361, en 2002 se presentaron 3623, es decir, 301.9 al mes, cifra inferior a las 324.6 que la media indica se iniciaron de enero a octubre de 2003, cifra que a pesar de traducirse en un retroceso respecto a lo hecho en 2002, mantiene en buena medida el avance registrado respecto a lo que ocurría tan sólo cuatro años atrás, en los que se iniciaban casi 464 denuncias más al mes por la comisión de este delito.

Para el caso del robo a conductor, en 1999 se registraron 1112 averiguaciones previas, esto es, un promedio de 92.6 al mes; en 2000 fueron 348, en 2001 fueron 563 y en 2002 fueron 616, es decir, 51.3 denuncias iniciadas al mes, mientras que en 2003, se iniciaron 406 averiguaciones durante los diez primeros meses, lo que se traduce en un avance de casi 11 denuncias menos al mes respecto al año anterior, y 52 menos que las que tenían lugar en el año de 1999, siendo este uno de los delitos en los que más se ha avanzado a su combate en la delegación desde esa fecha. Igualmente se registran avances por lo que es al robo ocurrido en el transporte público, que promedió en 1999 en toda la demarcación 101.1 denuncias al mes, obtenida tal cifra de las 1214 registradas ese año, por las 485 de 2000, las 514 de 2001, las 502 de 2002, de las que se logra un promedio de 41.8 al mes, mientras que en 2003 se registraron 386 denuncias, promediándose por tanto 38.6 denuncias al mes, 3 menos en forma mensual que el año anterior, y 63 menos que en 1999.

Otro delito de suma importancia en la problemática de esta demarcación es el robo de vehículos, que al ser cometido con violencia, fue registrado 1045 veces en 1999, lo que hace un promedio mensual de 87 denuncias, mientras que en 2000 se denunció en 1063 ocasiones, en 2001 en 1440, en 2002 en 1230, promediando este año 102.5 denuncias al mes, cifra que se redujo a 87.2 en 2003, año en que se iniciaron 872 averiguaciones previas al respecto, es decir, casi 15 menos al

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

mes que las iniciadas el año anterior. Por cuanto hace al robo de vehículo cometido sin violencia, el mismo ocurrió 2025 ocasiones en 1999, haciendo tal cantidad un promedio de 168.75, mientras que tuvieron lugar 2132 denuncias en 2001, 2001 en 2001, 1984 en 2002, promediando este año 165.3 al mes, y 1610 en 2003, obteniendo así un promedio de 161 denuncias al mes de enero a octubre de ese año, cantidad menor en 4 denuncias en forma mensual a las que se registraron en año anterior.

De los datos anteriormente apuntados, por tanto, debemos resaltar que en la delegación Cuauhtémoc, existen delitos en los que tiene lugar un promedio histórico en la demarcación que no ha podido abatirse y por lo tanto se mantiene constante, ya sea a la baja, como es el caso del homicidio, o a la alza, como ocurre en el robo a casa habitación. Existen otros, como lo son el robo a casa habitación y el robo a negocio, ambos sin violencia, así como en el robo a transeúnte en vía pública, en que si bien se observan retrocesos respecto a lo ocurrido en 2002, se mantiene un avance considerable tomando en consideración lo que ocurría en 1999, principalmente en el caso del último, del que se registran al menos 6 000 delitos menos de lo que era la incidencia en ese año. Por lo que hace a los delitos en los que ha resultado más eficaz la operación de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, son las lesiones dolosas, frecuentes en una delegación con una grave problemática vecinal y una gran cantidad de colonias en las que existen vecindades u otros asentamientos que por sus características, favorecen al conflicto entre sus residentes, así como en los delitos de robo a negocio con violencia, el robo a transeúnte y en transporte público, así como en el robo de vehículo, tanto en el que se comete con violencia como en el que se hace sin emplear ésta.

Estas cifras permiten arribar a la conclusión de que la estrategia de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia constituyen una estrategia útil y funcional en el marco de la política criminal del

Gobierno del Distrito Federal, principalmente en los rubros relacionados con la delincuencia marginal o cometida por sujetos que actúan en forma individual o en pandillas pequeñas de delincuentes. Este programa, sin embargo, requiere de mayores esfuerzos en el combate al crimen organizado, que conforme a lo estudiado, demanda providencias que propicien una persecución más efectiva y severa de las conductas y los autores que han hecho de la operación delictuosa organizada un modo de vida en el que el objetivo es una ganancia rápida y creciente, dado el menor alcance que tienen las acciones preventivas en esta materia. En este apartado, son buenos ejemplos de los ejes que habrán de reforzarse las acciones conjuntas con las dependencias competentes del Gobierno Federal. Sin embargo, en este aspecto, el punto medular para eficientar su combate radica en la capacitación y la optimización de los cuerpos de seguridad que los han de combatir, así como la depuración a su interior de los elementos corrompidos y las prácticas ilegales que han permitido la penetración de la delincuencia en los órganos del Estado encargados del combate al delito.

Por otra parte, la principal fortaleza de la estrategia de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia es que acerca la acción concertada y conjunta de todas las instituciones involucradas en garantizar la seguridad de los Ciudadanos en el Distrito Federal a las colonias y unidades territoriales y los vincula a ellas mediante la participación de las instancias vecinales respectivas, escuchando sus propuestas en la materia e implementando acciones coordinadas en materia de prevención del delito, para la que es fundamental el fomento de una mejor convivencia entre los habitantes de una misma zona, a fin de recomponer los lazos comunitarios y mejorar el entorno urbano.

Asimismo, resultan sumamente adecuadas las medidas dirigidas a surtir en efecto directo sobre la economía de las familias más pequeñas, principalmente en aquellas en las que hay un miembro que pertenece a uno de los considerados grupos vulnerables, como ancianos, minusválidos o madres solteras .

Las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia como una estrategia de política criminal para la prevención del delito en el Distrito Federal.

Independientemente de la utilidad financiera de tales apoyos, sean otorgados en forma de becas, en especie o en servicios específicos, su mayor aporte es la revaloración que los beneficiarios hacen de sí mismo, así como la de sus familias o personas a las que apoyan hacen respecto a su papel en el grupo; cada resultado en lo individual que se signifique como una contribución al fortalecimiento de la dignidad de una persona y de su bienestar físico y psicológico, sin lugar a dudas será decisiva en el contexto local, en el que si la pobreza es la principal impulsora a la comisión de conductas delictivas, todo instrumento que se dirija a paliar sus efectos será útil.

No obstante, tales medidas resultarán siempre esfuerzos parciales en la medida en que no se tomen decisiones en el nivel federal que centren la política económica en los esfuerzos por abatir la pobreza, lo que se logrará únicamente mediante la reorientación de un sistema económico cuya infuncionalidad con respecto a la mayoría de la población está demostrada. Es indispensable, por tanto, que se cambie el actual esquema, que sólo ha favorecido a unos cuantos, por uno en el que se garantice efectivamente que la alimentación sea un derecho para todos los mexicanos, que se apoye a la agricultura y a la pequeña actividad productiva mediante créditos, asistencia técnica y la compra de producción y que invierta en la creación de infraestructura para apoyar la alfabetización, la vivienda, la salud y otros servicios. Para hacer posible esto, sin lugar a dudas se requiere una actitud conciente de todos los actores sobre el papel decisivo que ha jugado la crisis económica en las actuales características que tiene el fenómeno social, y, principalmente, la adopción de un punto de vista solidario que redefina las relaciones sociales a partir de la adopción de un punto de vista que lleve a no negar para otros lo que cada uno quisiera para sí mismo.

Una transformación de esta naturaleza va más allá de las medidas en materia de Seguridad Pública, ya que involucra a los medios de comunicación, que habrán de asumir su compromiso, que es tanto o más importante que el de las

autoridades dado el papel que juegan en la sociedad; a los sectores industrial y empresarial, así como a la sociedad civil en su conjunto, ya que mientras no se aborde a todos los niveles la cuestión de los efectos directos que tiene el sistema económico neoliberal sobre el fenómeno criminal, la República seguirá siendo azotada por las desviaciones que no son más que la consecuencia inmediata de un mercado de trabajo cada vez más precario, de la reducción de los medios con que cuenta el sistema educativo, la privatización de servicios públicos y la limitación en el ámbito de intervención de los que pueden generar una mejoría en el nivel de vida de los ciudadanos, así como las prácticas que facilitan el etiquetamiento de cada vez más amplios sectores de la población como posibles delinquentes y por tanto, conllevan al distanciamiento entre los habitantes de zonas contiguas. Por ello, lo que se necesita no es sólo una estrategia local que se dirija a prevenir el delito mediante el combate a las causas que le generan, así como a la persecución de sus actuales efectos, por más adecuada que esta sea, ya que nunca lo será suficiente si no se obtiene es una gran transformación en la que se proponga a todos los ciudadanos, organizaciones, gobiernos, empresas y sectores de la sociedad, un proyecto de vida común con base a la creación de condiciones para dar empleo a la mayor parte de la población económicamente activa del país, así como educación, vivienda y salud, pero también que fomente los deberes ligados a la ciudadanía mexicana,

De tal modo, no es propicio en el combate a la delincuencia postergar el advenimiento de nuevas maneras de entendimiento humano bajo un derecho que tenga un carácter predominantemente social y un Estado democrático, guiado y sostenido por éste, cuya fuente habrá de encontrarse en la soberanía popular, cuyo anhelo es el de individuos iguales y libres, instituciones que sepan y puedan enfrentar y resolver los conflictos eventuales a partir del ideal de justicia y un derecho emanado del orden constitucional que al objetivizar las facultades fundamentales de los poderes públicos garantice el orden público, distanciándolo del autoritarismo y la represión jurídica que algunas voces llaman a implementar en contra de un fenómeno cuyos responsables no son únicamente los

delincuentes, sino también quienes han creados las condiciones para la reproducción potencial del fenómeno.

Una redefinición del papel de todas las instituciones en la vida pública, exige del Estado, mediante la alusión a su carácter democrático y social, dentro de un ámbito estricto de orden jurídico, se mueva y plantee en la solvencia de los conflictos y en el logro de los consensos, políticas públicas que tienen por objeto brindarle razonabilidad, orden, certidumbre y oportunidad al accionar público frente a los gobernados, los que habrá de permitirse evaluar y medir los avances y retrocesos como una constante aspiración de lograr el ideal concebido a partir de las posibilidades, prioridades y recursos existentes. En una política social establecida en un régimen que se acoja a estas reglas, el delito, concebido como entidad jurídica pero racionalizado a partir de la experiencia empírica de la comunidad, habrá de ser prevenido y castigado a través de medidas estatales volcadas siempre al equilibrio del desarrollo social de las diversas capas de la población, mediante el ejercicio de facultades en todos los ámbitos basadas en un conocimiento real y objetivo de la cultura nacional, a través del cual habrá de trazarse un esfuerzo conjunto de los legisladores a fin de adaptar un moderno Derecho Penal a las características de la comunidad mexicana, conforme a los reclamos sociales y en concordancia con un Estado que antes de castigar, protege a la población para alejarla de las desviaciones que degradan la vida pública y privada de personas e instituciones.

Bibliografía.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, 9ª edición, México, 1990.

ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía. *Distrito Federal*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México, 1998.

ANTÓN ONECA, José. *Derecho Penal*, editorial Akal/lure, 2ª edición, Madrid, 1986.

ARANGUREN MOLINA MAURICIO. *El gran fracaso de la Fiscalía, captura y confesión de Garavito*. Editorial Oveja Negra, 1ª edición, Bogotá, 2001.

ARILLA BAS, Fernando. *Derecho Penal, Parte General*, editorial Porrúa, 1ª edición, México, 2001.

ARIZA, Marina. *La urbanización en México en el último cuarto del siglo XX*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México, 2003,

BACIGALUPO, Enrique. *Principios de Derecho Penal*, editorial Akal/lure, 4ª edición, Madrid, 1998.

BARATTA, Alessandro. *Criminología Moderna y Crítica del Derecho Penal*, editorial Siglo XXI, 7ª edición, México, 2001.

BASCHWITZ, Kurt. *Brujas y procesos por brujería*, editorial Caralt, 2ª edición, Barcelona, 1998.

BERGALLI, Roberto, BUSTOS RAMÍREZ, Juan y MIRALLES, Teresa. *El pensamiento criminológico*, volumen 1, editorial Temis, 1ª edición, Bogotá, 1983,

BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría General de la Política*, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1994.

BUSTOS RAMÍREZ, JUAN. *Control Social y Sistema Penal*, editorial Promociones y Publicaciones Universitarias, 1ª edición, Barcelona, 1987.

CARRANCO ZUÑIGA, Joel. *Régimen Jurídico del Distrito Federal*, editorial Porrúa, 1ª edición, México, 2000,

CARRARA, Francesco. *Programa de Derecho Criminal*, volumen IV, editorial Temis, 1ª edición, Buenos Aires, 1997.

CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1993.

CHINOY, Elí. *La Sociedad; una introducción a la Sociología*, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1992.

CHOMSKY, Noam. *Como mantener a raya a la plebe*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 2001.

CHOMSKY, Noam. *The Chomsky Reader*, editorial Pantheon, 1ª edición, Nueva York, 1987.

CHOMSKY, Noam y DIETRICH, Heinz. *La Sociedad Global*, editorial Contrapuntos, 1ª edición, México, 1998.

CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl. *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*, editorial Porrúa, 1ª edición, México, 2001.

DAVID, Pedro R. *Criminología y Sociedad*, editorial Pensamiento Jurídico, 1ª edición, Buenos Aires, 1990.

DAVIS, Diane E. *El Leviatán Urbano, la Ciudad de México en el Siglo XX*, editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1999.

DAZA GÓMEZ, *Teoría General del Delito*, editorial Cárdenas editor y distribuidor, 2ª edición, México, 2000.

DENITCH, Bogdan. *Nacionalismo y étnicidad, la trágica muerte de Yugoslavia*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1995.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, editorial Ariel, 6ª edición, México, 1992.

FÉRNANDEZ RÍOS, Luis. *Manual de psicología preventiva*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, Madrid, 1994.

FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón, Teoría del galantismo penal*, editorial Trotta, 5ª edición, Madrid, 2001

FERRAJOLI, Luigi. *El galantismo y la filosofía del derecho*, editorial Universidad Externado de Colombia, 1ª edición, Bogotá, 2001.

FINDLAY, Mark. *The Globalisation of Crime*, editorial Cambridge University Press, 1ª edición, Cambridge, 2000.

FONTAN BALESTRA, Carlos. *Tratado de Derecho Penal*, Tomo I, editorial Abeledo Perrot, 2ª edición, Buenos Aires, 1990.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, 41ª edición, México, 2001.

FREIRE, Paulo. *La educación como práctica de la libertad*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1999.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Delincuencia Organizada*, editorial Porrúa, 3ª edición, México, 2002.

GARLAND, David. *Castigo y Sociedad Moderna*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1999.

GILBERT, Alan. *La Ciudad Latinoamericana*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997.

GOLDBERG, Carl. *Conversaciones con el Demonio*, editorial Cuatro Vientos, 1ª edición, Santiago de Chile, 1996.

GÓNZALEZ DE LA VEGA, René. *La lucha contra el delito, reflexiones y propuestas*, editorial Porrúa, 1ª edición, México, 2000.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. *Políticas Públicas en Materia de Criminalidad*, editorial Porrúa, 1ª edición, México, 2001.

HOLYST, Brunon. *Criminología*, tomo II, Dirección de Fomento Editorial de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1ª edición, 1995.

KELLING, George L. y COLES, Catherine M. *¡No más ventanas rotas!*, editorial Instituto Cultural Ludwing von Mises, 1ª edición, México, 2002.

LAMNEK, Siegfried. *Teorías de la Criminalidad*, editorial Siglo XXI, 4ª edición, México, 1988.

LEGANÉS GÓMEZ, Santiago y ORTOLA BOTELLA, María Ester. *Criminología, parte especial*. Editorial Tirant Le Blanc, 1ª edición, Valencia, 1999.

LÓPEZ VILLAFÑE, Víctor. *Globalización y regionalización desigual*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997.

MALO CAMACHO, Gustavo. *Derecho Penal Mexicano*, Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 2000.

MARCHIORI, Hilda. *Personalidad del delincuente*, editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1990.

MARINO, Giuseppe Carlo. *Historia de la Mafia*, editorial Vergara, 1ª edición, Barcelona, 2002.

MELOSSI, Dario. *El Estado del Control Social*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 2000.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1995.

ORELLANA WIARCO, Octavio Alberto. *Curso de Derecho Penal*, editorial Porrúa, 2ª edición, México, 2001

ORTEGA, Felix, CASTILLO CASTILLO, José y BETTIN LATTES, Gianfranco. *Fundamentos de Sociología*, editorial Síntesis, 1ª edición, Madrid, 1996,

PAVARANI, Massimo. *Control y dominación*, editorial Siglo XXI, 7ª edición, México, 1999.

PÉREZ DAZA, Alfonso. *Derecho Penal*, editado por Alfonso Pérez Daza, 1ª edición, México, 2002, p. 241.

PÉREZ PINZÓN, Álvaro Orlando. *Curso de Criminología*, editorial Universidad Externado de Colombia, 6ª edición. Bogotá, 2001,

POUND, Roscoe. *Justicia conforme a Derecho*, editorial Colofón, 1ª edición, México, 1995.

RECASENS SICHES, Luis. *Introducción al Estudio del Derecho*, editorial Porrúa, 9ª edición, México, 1991.

RESTREPO FONTALVO, Jorge. *Criminología. Un enfoque humanístico*, editorial Temis, 3ª edición, Bogotá, 2002.

RICO, José M. *Crimen y Justicia en América Latina*, editorial Siglo XXI, 5ª edición, México, 1998.

RICO, José María. *Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea*, editorial Siglo XXI, 5ª edición, México, 1998.

RICO, José María y CHINCHILLA, Laura. *Seguridad Ciudadana en América Latina*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 2002.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Criminología*, editorial Porrúa, 15ª edición, México, 2000.

ROSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*, editorial Porrúa, 8ª Edición, México, 1987.

ROWLAND, Allisón. *La Seguridad Pública Local en México: una agenda sin rumbo*, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1ª edición, México, 2002.

SÁNCHEZ ALMANZA, Adolfo y otros. *La Ciudad de México en el desarrollo económico nacional*, X Seminario de Economía Urbana y Regional, 2000, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2000.

SARTORI, Giovanni. *Homo Videns. La sociedad teledirigida*; Editorial Taurus, 2a edición, México, 2001.

SARTORI, Giovanni. *Videopolítica*, editorial Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 2003.

SERRANO SALAZAR, Oziel. *La reforma política del Distrito Federal*, editorial Plaza y Valdés, 1ª edición, México, 2001.

SHOEMAKER, Donald J. *Theories of delinquency*, editorial Oxford University Press, 4ª edición, Nueva York, 2000.

SILVA SANTISTEBAN, Fernando. *Introducción a la Antropología Jurídica*, Universidad de Lima y Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, Lima, 2000,

SOLER, SEBASTIÁN. *Derecho Penal Argentino*, Tomo I, editorial Tipográfica Editorial Argentina, 1ª edición, Buenos Aires, 1953.

SOLÍS QUIROGA, Héctor. *Sociología Criminal*, editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1977.

SORIANO, Ramón. *Sociología del Derecho*, editorial Ariel Derecho, 1ª edición, Madrid, 1997.

TAMAYO Y SALMORÀN, Rolando. *Elementos para una Teoría General del Derecho*, editorial Themis, 2ª edición, 2001,

TITUS REID, Sue. *Crime and Criminology*, editorial Mac Graw Hill, 9ª edición, Boston, 2000.

TOCORA, Fernando. *Política Criminal Contemporánea*, editorial Temis, 1ª edición, Santa Fe de Bogotá, 1997

VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*, editorial Porrúa, 2ª edición, México, 2000

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Manual de Derecho Penal*, Cárdenas Editor Distribuidor, 4ª edición, México, 2000.

ZAMBLE, Edward y QUINSEY, Vernon L. *The criminal recidivism process*, editorial Cambridge University Press, 1ª edición, Nueva York, 2001.

ZURITA, Beatriz y otros. *Tendencias y causas del delito violento en el Distrito Federal*, editorial Mexican Health foundation, 1ª edición, México, 1999.

Diccionarios y Enciclopedias.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Incola y PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de Política*, editorial siglo XXI, 12ª edición, México, 2001.

PRATT FAIRCHILD, Henry. *Diccionario de Sociología*; Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 2001.

WARREN, Howard. C. *Diccionario de Psicología*, editorial Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, México, 1999.

Artículos, Ensayos y Revistas.

BARATA, Francesc. *La violencia y los mass media en Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública*, editorial Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª edición, México, 2003.

BATRES, Gioconda. *Violencia intrafamiliar e intervención policial*, en *Delito y seguridad de los habitantes*, Editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997.

BERGALLI, Roberto. ¿De cuál derecho y de que control social se habla?, Universidad de Barcelona.

BONNER, Kris. *Situación del delito y de la Seguridad Urbana en Europa. Políticas de Seguridad en las Grandes Ciudades en Delitos y Seguridad de los Habitantes*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997.

CARRANZA, Elías y otros. *Situación de los delitos y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina*, en *Delito y Seguridad de los Habitantes*. Editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997.

CERVANTES DÍAZ LOMBARDO, Eduardo. *Desarrollo Social y Participación Ciudadana en Derechos Sociales y Estado Igualitario*, Gobierno del Distrito Federal, México, 2001.

GARCIA RAMÍREZ, Sergio. *El sistema Penal y la Libertad del Inculgado*, en *Reforma Constitucional y Penal de 1996*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1ª edición, México, 1997.

GOMES, Luis Flávio. *La despenalización de las infracciones de menor potencial ofensivo en el derecho brasileño y la elección del paradigma de la justicia criminal consensuada en Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª edición, México, 2003, p. 317.

ISUNZA VIZUET, Georgina y HERNÁNDEZ ESQUIVEL, Juan Carlos. *Seguridad Pública y Participación Ciudadana en el Distrito Federal 1999 en El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2001.

I. CAÑELLAS, Josep María. *Comunidad y Seguridad, el modelo de Barcelona en Delito y seguridad de los habitantes*, Editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997.

LÓPEZ GONZÁLEZ, Silvia Patricia. *Elementos para una política criminal acorde al Estado de Bienestar en Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública*, editorial Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª edición, México, 2003.

MARCUS, Michel. *El delito y los modos de regulación en Delito y seguridad de los habitantes*, Editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997.

MÉNDEZ GONZÁLEZ, Néstor J. *Problemas actuales de Seguridad Pública y Administración de Justicia en Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública*, editorial Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª edición, México, 2003.

NUÑEZ PEDRAZA, Manuel. *La policía en la prevención del planeta en Delitos y Seguridad de los Habitantes*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997.

OCHOA, Gerardo. *Contra la Delincuencia Juvenil, Prevención General en Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública*, editorial Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª edición, México, 2003.

OREA OCHOA, Sara Patricia y otros. *La situación en México, en Delito y Seguridad de los Habitantes*. Editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997.

RENDÓN CORONA, Armando. *Elección de Comités Vecinales del 4 de julio de 1999 en El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2001.

RICO, José María y CHINCHILLA, Laura. *Seguridad Ciudadana en América Latina*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 2002.

TKACHUK, Brian. *Alternativas a la prisión: una perspectiva canadiense e internacional en Justicia Penal y Sobrepopulación penitenciaria*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 2001.

VALDEZ ZURITA, Leonardo, LARA LEÓN, Rubén y REYES DEL CAMPILLO, Juan Francisco, *Delegación Cuauhtémoc en la serie Estudios Electorales 2000*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2003.

WALLER, Irvin. *Prevención del Delito en Delitos y Seguridad de los Habitantes*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 1997.

ZAFFARONI, Raúl. *Naturaleza y necesidad de los Consejos de Política Criminal en Justicia Penal y Sobre población penitenciaria*, editorial Siglo XXI, 1ª edición, México, 2001.

Leyes, programas, reglamentos e informes.

Código Penal para el Distrito Federal, 2003.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 11 de diciembre de 2001.

Glosa del Informe del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, 20

Guía para los servidores públicos adscritos a la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, 2002.

Informe anual de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, marzo 2003.

Ley de Defensoría de Oficio del Distrito Federal, 2003.

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, 2003.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2003.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 2003.

Plan Estratégico para la Regeneración y Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México, 2003.

Programa de Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal

Programa de Prevención del Delito, la Violencia u las Adicciones del Gobierno del Distrito Federal, 2001.

Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, 2000-2006.

Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, 2003.

Programas de Población del Distrito Federal, 2001 – 2006.

Propuestas para el Plan de Seguridad Pública, 2000-2006, COPARMEX, 31 de agosto de 2001.

Subprograma de Jóvenes en situación de riesgo del Gobierno del Distrito Federal, 2001.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Unidad a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM y a la Biblioteca de la Facultad de Filosofía e Historia de la UNAM.
Bibliotecario: [illegible]

Luigi Paolo
Cerde Ponce
18 de junio de 2004
