



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**La problemática de la Seguridad
Pública en México: caso específico
Delegación Benito Juárez en el D.F.,
2003 – 2004.**

Tesis para obtener el grado de
Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública Especialidad A.P.

Presenta:

Jesús Ernesto Hinojosa Fuentes

**Asesor: Mtro. Miguel Rodrigo González
Ibarra**



México, Distrito Federal, Agosto de 2005



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.

Índice

Índice de Anexos y Cuadros

	Págs.
Introducción	
Capítulo I	
1.Marco conceptual y referencias del objeto de estudio	1
1.1. Referencias sobre el Estado.....	2
1.2. Gobierno como la base de la acción estatal.....	6
1.3. La Administración Publica como mediación entre el Estado y la sociedad.....	10
1.4. Seguridad Pública y su importancia en el Estado.....	19
1.5. El concepto de Seguridad Pública desde las Ciencias Camerales.....	21
1.6. La problemática de la Seguridad Pública en la Ciudad de México.....	25
Capítulo II	
2. Antecedentes y bases de la política estatal en materia de Seguridad Pública en México	27
2.1. Características del Estado y la Administración Pública en Mexico.....	28
2.2. Desarrollo de la Seguridad Pública en México.....	35
2.3. Fundamentos legales sobre la Seguridad Pública en México.....	38
2.4. La Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006.....	42
2.4.1 Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).....	47
2.4.2 Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP).....	54
2.5.Principales líneas de acción y estrategias estatales en materia de Seguridad Pública.....	56

Capítulo III

3. La política gubernamental de Seguridad Pública en el Distrito Federal 2003-2006.....	61
3.1. Características sociodemográficas, políticas y culturales de la entidad.....	62
3.2. Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2003-2006.....	64
3.2.1. Aspectos legales y programáticos.....	68
3.2.2. Análisis de la Seguridad Pública en el Programa.....	73
3.2.3. Objetivos, estrategias, líneas de acción y propuestas de consulta	75
3.3. Gobierno y sociedad en la lucha contra la delincuencia.....	77
3.4. La Seguridad Pública: una necesidad para la estabilidad y el desarrollo local.....	83

Capítulo IV

4. La política de Seguridad Pública en la Ciudad de México: el caso del Programa Integral para la prevención del Delito, en la Delegación Benito Juárez, 2003-2004.....	89
4.1. Aspectos socio-demográficos y políticos de la Delegación Benito Juárez.....	90
4.2. Referencias jurídicas, orgánicas e infraestructura de la Delegación.....	93
4.3. El Programa Integral de Prevención del Delito.....	106
4.4. Acciones y resultados en materia de Seguridad Pública.....	112
4.5. Propuestas hacia la Seguridad Pública en la Delegación Benito Juárez 2005.....	115
Conclusiones.....	118
Reflexiones.....	127
Bibliografía.....	133
Anexos.....	139

Índice de Anexos y Cuadros

Anexo 1	Incidencia Delictiva de Fuero Común, Federal, 1998-2003. <i>Capítulo 2</i> , pág. 38.
Anexo 2	Posibles hechos Delictivos Denunciados en el Fuero Federal y Común. <i>Capítulo 2</i> , pág. 38.
Anexo 3	Estructura Orgánica. Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, 2000-2005. <i>Capítulo 2</i> , pág. 48.
Anexo 4	Funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, 2000-2005. <i>Capítulo 2</i> , pág. 54.
Anexo 5	Comparativa de robo de vehículos con violencia, 2001, 2002, 2003. <i>Capítulo 3</i> , pág. 74.
Anexo 6	Denuncias de hechos presentados ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inicia las averiguaciones previas, Distrito Federal, 2001, 2002, 2003.pág.88.
Anexo 7	Delegación Benito Juárez colonias, 2003. <i>Capítulo 4</i> , pág. 92.
Anexo 8	Principales Delitos denunciados en la Delegación Benito Juárez, 2003. <i>Capítulo 4</i> , pág. 105.
Anexo 9	Delegación Benito Juárez coordinaciones territoriales 2003-2004.pág.106.
Anexo 10	Numero de delitos cometidos por jóvenes en la Delegación Benito Juárez. 2001-2004. pág.107
Anexo 11 y 12	Zonas delictivas altas de robo de vehículo, asalto a transeúnte pág.114
Cuadro	Problemática del Distrito Federal y zona Metropolitana, 2003. <i>Capítulo 3</i> , pág. 63.
Cuadro	Sectores donde se concentra el 45% de delitos en el D.F., 2003. <i>Capítulo 3</i> , pág. 65.
Cuadro	Zonas con mayor hechos delictivos del D.F., 2003. <i>Capítulo 3</i> , pág. 66.
Cuadro	Programa Estatal de Seguridad, Justicia y Gobierno 2004-2006. <i>Capítulo 3</i> , pág. 67.
Cuadro	Principales delitos denunciados en la B.J., 2003. <i>Capítulo 4</i> , pág. 105.
Cuadro	Actividades programadas de fomento a la cultura de prevención del delito en julio 2004. <i>Capítulo 4</i> , pág. 111.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación constituye una reflexión acerca de los conflictos que enfrentan la sociedad en la actualidad, estos problemas sobre Seguridad Pública encabezan la agenda política de los gobiernos en el mundo y son el tema central en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Este debe asumir un papel prominente y constante en la promoción de la seguridad.

En México, el tema de la seguridad se destaca como el número uno en las agendas de Gobierno Federal, Estatal y municipal, hoy en día la experiencia del delito se trasformó, de ser un fenómeno excepcional paso a ser parte de la vida cotidiana en consecuencia cobra importancia en los discursos políticos y legislativos, en las primeras planas de la prensa y en las televisoras, lo cual contribuye a modificar todos los órdenes de vida, siendo el fenómeno de la inseguridad el que incide de manera fundamental en el comportamiento de la esfera gubernamental.

El país está pasando por una transición política y económica profunda que exacerba una gran cantidad de problemas de inseguridad en un período de tiempo muy corto, durante el cual las instituciones de reciente creación son incapaces de operar con *eficacia y eficiencia*.

Desde esta visión, es necesario cuestionar si el Estado crea las condiciones de aseguramiento social; o bien, cuáles son los instrumentos que ayudarían a mejorar las condiciones de orden y Seguridad Pública en las diferentes regiones del país. La falta de empleo, el desequilibrio regional, la necesidad de mayores servicios públicos, el aumento de actividades informales, la corrupción existente al interior de las mismas instituciones, entre muchos otros factores, son ejemplos que coadyuvan en la proliferación de actos y hechos relacionados con la delincuencia.

De hecho, el aumento en la conducta delictiva y de inseguridad devienen de la falta de mejores condiciones de vida, escaso fomento al empleo productivo y limitadas alternativas para generar bienestar social entre la población. En gran medida, la aplicación de programas y sus contenidos no poseen un diagnóstico objetivo de la realidad, carecen de consulta y legitimidad entre la ciudadanía, por ello sus acciones son limitadas, parciales y con una alta ineficacia institucional. La concepción de las políticas se traduce en programas y proyectos donde la ejecución ligada con la participación social constituye el eje de su éxito o fracaso para conseguir sus objetivos.

La Ciudad de México, representa la sede de los poderes de la unión y que es el espacio considerado como el centro político y eje del desarrollo nacional, no está exenta de la agudización de los problemas relacionados con la inseguridad que aqueja a la población cotidianamente en sus actividades. Por el contrario, la capital del país por su historia, características y desarrollo socio-económico es uno de los lugares donde la delincuencia llega a considerarse un ejemplo en el nivel mundial de la falta de actuación estatal hacia el orden y la conservación social.

En el Distrito Federal, si bien las acciones de Gobierno y Administración Pública respecto a la seguridad en los últimos años son importantes, es necesario estudiar el fenómeno de la inseguridad, así como los efectos diversos que se generan en la población.

Por esta razón, nuestro estudio pretende revalorar la importancia del Estado en la seguridad de los ciudadanos, en la conservación y desarrollo de la sociedad. A pesar de lo anterior, hay que considerar que existen diversos factores de orden, político-administrativo, social que inciden en el aumento de diversas formas de delincuencia y expresión del delito en la urbe.

Desde esta visión, el estudio que se plantea, pretende analizar por qué la Ciudad de México, es una entidad de alto índice delictivo; de qué manera se

efectúan acciones coordinadas a fin de conservar el orden y la estabilidad social. Un diagnóstico de la situación administrativa, y socio-política que afectan a la población, específicamente en la Delegación Benito Juárez, en materia delictiva en 2003-2004; particularmente, evaluar las acciones ciudadanas y de Gobierno, con el propósito de contrarrestar la delincuencia y todo tipo de delitos, a fin de conservar no sólo su vida y bienes privados, sino el orden y la armonía social.

La originalidad del tema radica en realizar un análisis crítico de los programas de Seguridad Pública en la Ciudad de México, estableciendo que nuestro caso de estudio se delimita al área de Benito Juárez, sobre todo en los siguientes aspectos: 1) estructura institucional en la delegación; 2) medidas y acciones del problema en la zona; 3) necesidades y demandas de la población y sus propuestas; y 4) avances alcanzados en delincuencia en el periodo 2003-2004.

En este contexto, la referencia científica es proponer una investigación que aporte el análisis de los asuntos de Gobierno desde la teoría de la Administración Pública y del análisis político-administrativo por medio del diagnóstico de la situación jurídica, política y social de un espacio geográfico específico, en este caso de las acciones de Gobierno que se impulsan en la demarcación política de Benito Juárez.

De esta manera, el objetivo central de esta investigación es destacar la importancia de la Seguridad Pública en el Estado mexicano, así como en el desarrollo social y el bienestar que pueda tener para su población. Por otra parte, se pretende resaltar la importancia de que la población ejerza su derecho a denunciar ante las autoridades respecto a los delitos y todo tipo de actos de que sea víctima; formular propuestas específicas desde su propia realidad y conocimiento con el objeto que la Delegación Benito Juárez considere en el diseño de un programa integral para su población.

No está de más señalar, que nuestro estudio se ubica dentro de los trabajos e investigaciones que asumen en México se fomente la cultura de la denuncia y la demanda de mejores políticas de Gobierno. Por esta razón, se trata de verificar qué características tiene la Ciudad de México en materia delictiva y cuáles son los programas generados hacia la Seguridad Pública con el fin de ubicar en qué medida aportan a la tranquilidad social.

Por la cantidad de trabajos, notas e investigaciones derivadas en la prensa, podemos advertir si los índices delictivos alcanzan niveles alarmantes en la historia del país; la ciudadanía no sabe si tales programas sirven o no sirven; si sirven, cuánto sirven y en qué grado se justifican; quiénes son los que realmente se aprovechan de sus beneficios y a quiénes perjudica su realización.

La investigación parte de un Ámbito general tomando como referencia al Estado, Gobierno y la Administración Pública definiendo los conceptos de Seguridad Pública y la política que se lleva en el Distrito Federal, delimitándonos a nuestro caso particular la Delegación Benito Juárez.

Como supuesto de trabajo, y para el desarrollo de la investigación, tenemos las siguientes premisas:

1) La Seguridad Pública es una condición esencial en el desarrollo de la sociedad y para la estabilidad del Estado de Derecho.

2) Por esta razón, los programas de Gobierno denominados “integrales” tienen que contemplar la participación ciudadana, la opinión de la sociedad y de diferentes actores sociales y políticos, en la definición y ejecución de acciones. Si éstas medidas carecen de la revisión legal y de las propuestas de la sociedad civil, se observará una falta de objetividad e ineficacia en la resolución del problema.

3) El ámbito de la Delegación Benito Juárez, el denominado Programa Integral de Prevención del Delito es una acción Pública cuyo propósito es disminuir los índices delictivos y definir estrategias a largo plazo. Este programa es un instrumento que coadyuva más al control del problema y menos a la atención de los factores que inciden en su crecimiento o sólo responde coyunturalmente al mantenimiento del orden y la armonía social.

Es necesario, señalar que en la realización de esta investigación se tomaron las bases teóricas y la recuperación histórica de las políticas y programas de seguridad en México, el análisis de las características de la ciudad y la investigación de diversos documentos, escenarios delictivos que tiene la zona, a fin de verificar nuestras hipótesis.

La investigación se presenta en cuatro capítulos:

Capítulo 1, ejemplifica las referencias teóricas, la naturaleza y razón del Estado dentro de la sociedad así como su relación entre el Gobierno y la Administración Pública como mediador entre ellos para regular y brindar Seguridad Pública a la comunidad.

Capítulo 2, se analizan las características del régimen político y de la gestión gubernamental en México. Lo anterior, permitirá comprender los cambios al marco jurídico contemplado en la Seguridad Pública en México y las acciones de Gobierno impulsadas, concretamente en el plan y los programas de seguridad nacionales entre 2000 - 2004.

Capítulo 3, El presente capítulo profundiza en las acciones de política y Gobierno hacia la Seguridad Pública en el Distrito Federal entre 2003-2004; específicamente, en el Programa de Seguridad Pública para el D.F. así como una necesidad para la estabilidad social.

Capítulo 4, Se analiza el asunto de la Seguridad Pública en el Programa Integral para la Prevención del Delito en la Delegación Benito Juárez, así como su funcionamiento, mostrando el marco legal, estrategias, coordinación territorial y líneas de acción, evaluando los resultados y las acciones realizadas.

Al final de la investigación se proponen aspectos económicos, jurídicos administrativos, políticos y sociales fundamentales para mejorar la Seguridad Pública dentro y fuera del país. De igual forma se anexan esquemas que ilustran los índices delictivos presenciados en la demarcación de Benito Juárez, en el periodo de referencia de estudio.

Capítulo I.

Marco conceptual y referencias del objeto de estudio.

El objetivo del capítulo es definir los conceptos y elementos básicos sobre el Estado, Gobierno y Administración Pública. A partir de esta base, ubicaremos el concepto de Seguridad Pública y sus antecedentes históricos, así como su importancia para el Estado. En esta sección, se considera al Estado como el ente que, a través del Gobierno y sus funciones político-administrativas, garantiza no sólo el desarrollo económico, el orden jurídico y la paz social, sino la estabilidad y seguridad de una sociedad determinada.

La Seguridad Pública no sólo debe analizarse como un conjunto de medidas y acciones estatales, sino como una función central de orden y estabilidad social y económica, así mismo, y para fin de conocer la función estatal en materia de Seguridad Pública, se destacan los antecedentes y bases del concepto, así como sus raíces en el ámbito histórico.

En la Ciudad de México, como en otras entidades del país, la seguridad es un asunto público y de primer orden para el Estado mexicano, de aquí su estudio particular en la Delegación Benito Juárez. Cabe destacar que no se pretende hacer un análisis amplio de conceptos, sino sólo destacar las referencias principales que sirven al contexto y análisis de nuestro objeto de estudio.

Finalmente, realizamos un planteamiento sobre la Seguridad Pública como un asunto prioritario y con el propósito de recuperar y estudiar las bases del denominado Programa Integral para la Prevención del Delito, en este caso en la Delegación Benito Juárez, de la Ciudad de México en 2003-2004.

1.1. Referencias sobre el Estado.

A lo largo de la historia, el concepto de Estado es concebido desde diferentes perspectivas políticas, ideológicas, sociales y culturales, así como en función de la complejidad y de la dinámica sociopolítica cambiante. Para la Ciencia política y la Administración Pública es la base para su desarrollo, este concepto atiende a la titularidad del poder, su origen se encuentra en la necesidad de organización política de una sociedad.

Platón indicó en *La República*, el Estado está bien ordenado con un cuerpo y sus miembros. Aristóteles se sirvió de la analogía del organismo para conocer la estructura y la vida de la sociedad. Según este filósofo “el Estado o comunidad de familias existe para la consecución de una vida plena y feliz.”¹

Aristóteles retoma dos formas de Estado y las clasifica en **puras e impuras**, atendiendo al titular del poder y al uso desde el punto de vista cualitativo. Estas formas se configuran, según Aristóteles, en cuanto a quién detenta el poder.

2. **PURAS.** Los Estados pueden ser justos si ejercen la autoridad con la mira puesta en bien común; las formas justas son: monarquía, aristocracia y la democracia.
3. **IMPURAS.** Los Estados son injustos cuando sólo se preocupan por el interés particular; las formas injustas son: la tiranía, oligarquía y demagogia o timocracia.

En la teoría marxista el Estado es una superestructura producto de un sistema y en tanto exista Estado existirá explotación, el Estado es consecuencia de la lucha de clases y concretamente es un medio de opresión de la clase dominante.² En la interpretación del materialismo histórico, se funda también la teoría marxista del

¹ ARNAU, H., *Et. al, Temas y Textos de Filosofía*, México, Alambra Mexicana, 1988, p.73. La tipología política que los griegos y romanos desarrollan con base en el Estado es similar y la definen como una comunidad asentada en un territorio con potestad soberana, que en la realidad se manifiesta por el orden normativo que establece y regula las instituciones que le dan estructura, forma y sentido.

² Al respecto véase, PAZOS, Luis, *Marxismo Básico*, México, Diana, 1990, p.49, El marxismo considera que la sociedad tiene dos bloques diferenciados, pero interrelacionados, la estructura y la superestructura. La primera es el modo como los hombres producen y reproducen su vida material, son sus instrumentos, es la base económica sobre la que descansa la sociedad; sobre esta etapa se levanta la superestructura, la familia, la ideología, el derecho.

Estado. En este caso, se explica su nacimiento después de la época del comunismo primitivo, junto con la propiedad privada como instrumento de represión y explotación de las clases oprimidas.

La idea de Herman Heller, consiste en satisfacer los fines fundamentales y complementarios de la población de las distintas comunidades que habitan el territorio en lo que respecta a la libertad, igualdad y demás derechos fundamentales del hombre. Sus poderes están en la facultad que tiene para obligar a alguien a realizar algo determinado “el poder del Estado es, pues, siempre legal, es decir, poder político jurídicamente organizado. Un complejo de relaciones sociales organizadas sistemáticamente en unidad de poder se convierte en un complejo de relaciones jurídicas ordenadas sistemáticamente en una unidad de ordenación derivado de la constitución positiva.”³

El Estado asume, en parte como pretensión y en parte como realidad, la conciencia, la racionalidad, el poder organizador y cohesionante y la representatividad del interés general que le desprendió a la sociedad como un poder unitario general, supremo y coactivo.

Al respecto, Kelsen define al Estado “como la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye (Sistema normativo).”⁴ Este autor considera que el Estado es la personificación del orden jurídico, y como resultado de ello el Estado es como toda persona, centro de imputaciones de derechos y obligaciones, pero con la diferencia de que el Estado es poder coactivo del Derecho porque el Estado es el instrumento que dispone el Derecho para hacer posible que sus normas jurídicas sean obediencias por los obligados aun en contra de su voluntad.

³ HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1942, p.261. (Los elementos de una comunidad en un sentido de organización política que conlleva a un cambio y un desarrollo social).

⁴ KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 1979, p.215-216.

Sobre nuestro tema, Ramiro Carrillo afirma “es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción, a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en las leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión. Constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común.”⁵

El Estado debía darse en función de la sociedad, cómo expresar los intereses generales en el Estado, sin que ambos tipos de intereses, el interés privado de cada uno y el interés general, entraran en conflicto. Su facultad de ser obedecido por todos. El Estado surge de la concentración de los instrumentos de mando militar, burocrático y económico, en una unidad de acción política en contra de la arbitrariedad.

Al respecto, Marcos Kaplan conceptualiza al Estado “como producto y expresión de un sistema social determinado, de las interrelaciones entre sus principales fuerzas y estructuras. La existencia y la actuación del Estado corresponden en última instancia a la existencia y a la situación dominante de ciertas clases y fracciones, cuyos intereses no pueden menos que reconocer, expresar, consolidar y servir.”⁶

Para este autor, el Estado como una nación jurídica y políticamente organizada, es una organización política que detenta la soberanía (que pertenece a la población), por tanto, es una entidad independiente frente a los otros estados del mundo, no obedece a nadie, tiene un poder que está autoilimitado por el Derecho puede extender su voluntad sobre todo el territorio nacional tiene una división de poderes; no es sino la distribución del poder estático entre distintos centros o

⁵ CARRILLO LANDEROS, Ramiro, *Metodología y Administración*, México, Limusa, 1989, p.112.

⁶ KAPLAN, Marcos, *Estado y Sociedad*, México, UNAM, 1983, p.160.

complejos orgánicos para el ejercicio preferente, por parte de cada uno de ellos, determinada función, todas ellas destinadas al cumplimiento de los cometidos estatales, los que están separados o divididos son esos centros, no el poder.

Para la sociedad oficial, encarnada en el aparato político, lo nuevo, lo diferente, lo no integrado aparece y siempre como perversión y peligro. El estado sólo admite las modificaciones que aseguran el mantenimiento del orden del cual es guardián.⁷

Por otra parte, si es claro que el pueblo no delega el ejercicio de todas las atribuciones soberanas sino tan sólo el de algunas de ellas, y que el ejercicio de aquellas atribuciones que delega no lo hace de manera irrevocable. Es de esta forma como el pueblo se conserva siempre dueño de si mismo y en constante actividad de soberano.⁸

En el caso del Estado, es un compromiso de alta política asegurar la gobernabilidad y la estabilidad de la vida pública ello implica delimitar ámbitos de competencia, estrategias de cooperación y formas de interacción que faciliten el aprovechamiento de los esfuerzos sociales e individuales.

Bernardo Kliksberg en su libro *¿Como transformar al Estado?*, indica que "el Estado tiene un nuevo papel y será protagónico y eficiente en la medida en que contribuya al aprovechamiento de las capacidades productivas instaladas y a la ampliación de las mismas en función de la nueva opción de desarrollo y al fortalecimiento de la autonomía alimentaría, tecnológica y energética; asegura la incorporación de los pueblos a los procesos y beneficios del desarrollo, entregue

⁷ *Ibidem*, p. 221.

⁸ Cabe mencionar, de acuerdo con Jean Bodino que el titular de la soberanía, "es aquella entidad que tiene la fuerza o la autoridad suficiente para decidir la forma de existencia política de la sociedad y en la que reside la potestad suprema de decir la ley, entidad que para el pensamiento democrático no puede ser otro que el pueblo; en cambio, el sujeto de la soberanía lo es la comunidad jurídicamente organizada y políticamente unificada, es decir, el Estado". PATIÑO CAMARENA, Ernesto Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, Constitucionalista, 1999, p.37.

una adecuada oferta de recursos a la expansión de la producción y el empleo y opere en un marco de austeridad y equidad definiendo reglas del juego claras y permanentes en las que debería operar los agentes económicos y sociales”.⁹

1.2. Gobierno como base de la acción estatal.

La tarea de conducción del Estado queda a cargo de su dirección política: el Gobierno y la responsabilidad de apreciar las discímbolas expresiones políticas, económicas y sociales y culturales de la sociedad para acrecentar el sentido democrático de su conducción basada en la ley. Se entiende como Gobierno la capacidad de organizar, operar y cumplir las funciones del Estado con el fin de satisfacer las necesidades de la población.¹⁰

El Gobierno es un elemento del Estado y un emprendimiento de un grupo humano elegido por el pueblo, cuyos fines son guardar el orden, promoverlo para que ese orden social sea factible en la comunidad esta manifestación de organización política forma parte de cada nación su estructura esta organizada por cada país para el ejercicio del poder del Estado así el Estado y el Gobierno son indispensables; por tanto, naturales.

La palabra "Gobierno" proviene de un término griego que significa guiar.¹¹ “El Gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general el Gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes.”¹²

⁹ KLIKSBER, Bernardo, *Como Trasformar al Estado*, México, FCE, 2001, p.54.

¹⁰ Las funciones de una manera más específica son de carácter legislativo, ejecutivo, judicial y las realizan órganos que tienen la autoridad y responsabilidad en cada materia obedeciendo a la división de poderes. Esta división, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un Gobierno de garantías, FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1996, p.28.

¹¹ OSBORNE, David, *Un Nuevo Modelo de Gobierno*, México, Gernika, 1994, p.53.

¹² SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, México, Porrúa, 1964, p.576.

En lo que respecta al Gobierno como elemento del Estado, este se caracteriza por dos supuestos vínculos estático y dinámico: el primero consiste en la estructura de los tres órganos. Ejecutivo, Legislativo y Judicial; dinámico, referido al ejercicio de esa estructura, a la acción de los tres órganos; existe además de esta división la relativa a los niveles de Gobierno, que se representa con un enfoque tripartito en el Gobierno Federal, Estatal y Municipal. “Un Gobierno es el ejercicio de la autoridad por medio de unos hombres respecto de otros hombres.”¹³

Para el Profesor Ramiro Carrillo “es la parte organizada del Estado se le identifica como Gobierno. El Gobierno es el Estado en acción, constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr un comportamiento deseado. Al Gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado competen funciones de índole política y administrativa, que pueden tener un carácter legislativo, ejecutivo y judicial.”¹⁴

El Gobierno debe convertirse en el mejor instrumento del Estado para el logro de sus metas esta llamado a ser ejemplo de eficiencia, honestidad, aptitud para cumplir metas y objetivos y efectuar las adecuaciones que elevan los rendimientos de la gestión pública.

El concepto de Gobierno se resume como la capacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas emergidas en un espacio político expandido y diferenciado, demandas provenientes de partidos, grupos de presión y medios de comunicación. La

¹³ FINER, Herman, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, Madrid, Tecnos, 1964, p.19. El Gobierno es el más potente y efectivo instrumento que construyen los hombres para engrandecer su poder y conseguir cuanto desean. La práctica gubernamental en el proceso por el cual resolvemos nuestros problemas y satisfacemos las necesidades de nuestra sociedad en el nivel colectivo.

¹⁴ CARRILLO LANDEROS, Ramiro, *Op. cit.*, p.114. El Gobierno es una maquina, en el sentido transformador de energía; considerando que las maquinas son unos aparatos que transmiten y transforman la energía.

maquinaria gubernamental toma su fuerza de las cualidades psicológicas y físicas de las personas y sus recursos, sin olvidar los recursos materiales necesarios.

“Las instituciones de Gobierno son creadas y corregidas por hombres, capacitándoles para mejor alcanzar aquello que consideren su felicidad y realizar lo que creen que es su deber. Las instituciones políticas representan la diferencia que existe entre la naturaleza de un hombre primitivo y de otro civilizado.”¹⁵

El Gobierno crea a las instituciones públicas con un fin, para mantener el orden la coactividad es la facultad potencial de que está dotado el Gobierno para emplear la fuerza legítima que acompaña al Derecho para hacer exigibles sus obligaciones y eficaces sus preceptos. Coacción es la posibilidad de ejercer esa fuerza. Coerción es la conversión en acto de esa potencia coactiva.

“El Gobierno como conjunto de los poderes públicos o de las instituciones públicas, tiene a su cargo concretar los principios jurídicos y convertirlos en actos particulares”.¹⁶

La eficiencia del Gobierno se traduce en la acción correcta con base en decisiones apropiadas por medio de la dirección y control para llegar al objetivo planteado. La ineficiencia del Gobierno se manifiesta en la incapacidad para resolver exigencias en los problemas públicos, provocando el crecimiento de la pobreza, delincuencia, analfabetismo.¹⁷

La función de Gobierno es convertir todos estos deseos o libertades, que van desde la prohibición del tráfico, la imposición de una religión, de un sistema

¹⁵ FINER, Herman, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno, Op. cit.*, p. 21-22.

¹⁶ SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política, Op. cit.*, p. 578.

¹⁷ Un buen Gobierno necesita y requiere de ciertos ingredientes, tales como capacidad administrativa, además de consenso popular, apoyo político, legitimidad constitucional. Si alguno de estos elementos está ausente la estabilidad del Gobierno se debilita y se pone en riesgo su supervivencia. Los actos más completos del Gobierno son imponer los deseos o la voluntad de algunos individuos o grupos al comportamiento de los demás o de toda la sociedad en la que viven.

económico, hasta en el mejor de los casos la disminución de los desempleados; en el comportamiento autorizado o dirigido de aquellos que viven en el espacio territorial del Estado. Visto así el Gobierno es la autoridad delegada por el pueblo en unos hombres, para distribuir derechos y obligaciones que emanan de la misma sociedad y que regresan a ella a través del Gobierno. El Gobierno tiene, el poder necesario para garantizar la realización de sus fines incluyendo los fines y la libertad, haciendo uso de la coacción y la fuerza.¹⁸

Garantizar una Seguridad Pública es un reiterado reclamo social, sobre todo hoy en día en nuestro país. Por ello, es el principal compromiso y el deber más importante que el Gobierno ofrece (o está obligado a ofrecer) a la sociedad. La sociedad mexicana está inconforme y exige acciones concretas e inmediatas, que disminuyan los índices de criminalidad; eviten la violación de los derechos humanos; erradiquen la corrupción e impunidad; garanticen la estricta aplicación de la ley y propicien el respeto y la convivencia armónica de todos los sectores sociales.

El Gobierno, si bien a lo largo de lo escrito anotamos ya algunos de sus rasgos, éste viene siendo una parte del Estado, es, en el sentido que le da el materialismo histórico el aparato del mismo es el que planea y ejecuta la política que mantiene al sistema, es el gobierno en acción, como hemos visto que sostiene. El Gobierno lo forma básicamente dos instituciones: la burocracia y el ejército.

- BUROCRACIA. Es la encargada de la administración de los recursos públicos para la atención de la producción de bienes y servicios que demanda la sociedad civil y que son necesarios para el sostenimiento del sistema como tal. La burocracia se encarga de legitimar lo que legalmente le es conferido.¹⁹
- EJÉRCITO. Es el cuerpo profesional castrense que la burocracia generalmente mantiene bajo su mando para que en caso de que la estabilidad política se rompa, mediante la fuerza, evitar el desmoronamiento del Estado.²⁰

¹⁸ La capacidad del Gobierno se traduce en la solvencia de la Administración Pública, intervención económica racional del Estado, en gasto social y en la variedad cualitativa del radio de acción de sus dependencias. Por el contrario la incapacidad de Gobierno se manifiesta en la deficiencia para absorber nuevas organizaciones y exigencias políticas, provocando con ello el crecimiento de la pobreza, desnutrición, analfabetismo, etcétera.

¹⁹ Diccionario de política Tomo II *Op. cit.*, p.44.

²⁰ *Ibidem.*, p.56.

El compromiso del Gobierno es (o debe ser...) fortalecer los cuerpos policiales preventivos, reforzar el sistema de procuración de justicia y avanzar en la readaptación social. Responder, de manera enérgica y decidida, al reclamo de los ciudadanos de vivir en un entorno de seguridad, tranquilidad y apego a la ley. Al Poder Ejecutivo le corresponde coordinar las acciones para que la Seguridad Pública cumpla con los objetivos de garantizar la tranquilidad de la ciudadanía, brindar protección a su patrimonio, y garantizar la paz en nuestras ciudades y comunidades, en carreteras y caminos, en escuelas y centros de trabajo.

Para recuperar la tranquilidad y confianza en leyes, instituciones y servidores públicos responsables de la seguridad, es indispensable la participación activa de la sociedad y sus organizaciones cívicas, gremiales y profesionales.

1.3. La Administración Pública como mediación entre el Estado y la sociedad.

La definición etimológica de "Administración" se forma del prefijo "ad", hacia, y de "ministratio". Esta última palabra viene a su vez de "minister", vocablo compuesto de "minus", comparativo de inferioridad, y del sufijo "ter", que sirve como término de comparación. La etimología de la administración, la idea de que ésta se refiere a una función que se desarrolla bajo el mando de otro; de un servicio que se presta. Servicio y subordinación, son los elementos principales obtenidos.²¹ La administración se da con la agrupación de los individuos para sobrevivir en clanes, tribus, etcétera. Posteriormente en grupos más organizados.

Los fines de la administración surgen ya sea de los dirigentes o bien son asumidos por los organismos sociales. Y estos también pueden ser impuestos o sugeridos por el medio ambiente de dichos organismos, que a su vez dictan

²¹ REYES PONCE, A. *Administración de Empresas, Teoría y Práctica, primera parte*, México, Limusa, 1982, p.15-16.

misiones y fines más o menos restrictivos y que resultan de los valores admitidos por las instituciones y los grupos en los cuales viven y actúan los dirigentes. Por eso la administración tiende hacia fines múltiples cuya consecución será unas veces necesaria y otras por el contrario facultativas.

A lo largo de la historia la administración se dividió en varios elementos según el autor Reyes Ponce, pero desde finales del siglo XIX se consideran los siguientes elementos del proceso administrativo.

- La planeación.- sirve para determinar los objetivos y los cursos de acción que van a seguirse.
- La organización.- sirve para distribuir el trabajo entre los miembros del grupo y para establecer y reconocer las relaciones necesarias.
- Integración de Recursos.
- La dirección.- es donde los miembros del grupo llevan a cabo las tareas prescritas con cooperación y entusiasmo.
- El control.- de las actividades para que se conformen, de acuerdo con los planes y en su caso, hacer las correcciones adecuadas.²²

La administración es entonces un proceso esencialmente dinámico y evolutivo, que se adapta e influye continuamente en las condiciones sociales, políticas, económicas y tecnológicas para lograr de la manera más satisfactoria posible los objetivos que se persiguen. La administración está compuesta de una serie de funciones básicas, las cuales varían según el autor, pero podemos localizar los elementos o fases sucesivas que juegan un papel independiente y solidario en la constitución de un fin determinado, de ahí que escuchemos hablar del proceso o ciclos, que persiguen metas específicas, por ejemplo el proceso económico, histórico, contable.

Por consiguiente los fines de la Administración Pública son:

- 1) Dirigir y coordinar las actividades de los grupos humanos hacia un fin común y este propósito puede ser de origen público y de interés general, de orden privado o mixto.
- 2) La obtención de una mayor eficiencia técnica, es decir, realizar en su campo de actividad, una mejor ejecución.

²² *Ibidem.*, p.20.

- 3) Una mayor y mejor utilización racional de los recursos, es decir buscar la supervivencia, con el fin fundamental de la eficiencia en general y particularmente en el uso de recursos.
- 4) La integración del esfuerzo humano en el proceso productivo de bienes y servicios, destinados a la satisfacción de las necesidades materiales del hombre y la sociedad.
- 5) Asegurar la cooperación de todos los recursos humanos, que participan en la empresa, y eliminar las causas de los conflictos.

Sus características son:

- 1) **SU UNIVERSALIDAD:** En cualquier organismo social se dará la Administración, cualquiera que sea su ramo.
- 2) **SU ESPECIFICIDAD:** Aunque la administración siempre va acompañada de otros fenómenos, ésta disciplina es específica y distinta a las demás.
- 3) **SU UNIDAD TEMPORAL:** Se refiere a que en todas las actividades de una empresa se dan todos o casi todos los elementos administrativos.
- 4) **SU UNIDAD JERÁRQUICA:** Todos los individuos que participan en una organización forman un solo cuerpo administrativo, desde el gerente hasta el último subordinado.

Se puede resumir, por lo tanto, que la Administración Pública siempre:

- A) Sigue un propósito.
- B) Es un medio para ejercer impacto en la vida humana.
- C) Está asociada generalmente con los esfuerzos de grupo.
- D) Se logra por, con y mediante los esfuerzos.
- E) Es una actividad, no una persona o grupo de ellas.
- F) Su efectividad requiere del uso de ciertos conocimientos, aptitudes y prácticas.
- G) Es intangible.
- H) Los que la practican, no son necesariamente los propietarios.

Como se puede derivar, los fenómenos administrativos son tan viejos como la misma humanidad, por que la reunión de esfuerzos para lograr con mayor eficiencia propósitos, son desde los inicios de ésta, la característica privativa de la condición gregaria del hombre. El fenómeno administrativo no solamente nació con la humanidad, sino que se extiende a todos los ámbitos geográficos, por su carácter universal que nos permite además encontrarla en todas partes y es que

en el ámbito del esfuerzo humano existe siempre un esfuerzo planeado. A veces la administración pasa inadvertida cuando se trata de situaciones sencillas, pero en donde se trata de coordinar una gran cantidad de recursos la administración tiene una importancia vital para la consecución de los objetivos, y podemos deducir entonces que donde exista un organismo social ahí habrá una administración.

Por tanto la importancia de la administración se ve en que ésta imparte efectividad a los esfuerzos humanos y ayuda a obtener mejor personal, equipo, materiales, dinero y relaciones humanas. Además la administración se mantiene al frente de las condiciones cambiantes y proporciona previsión, creatividad y el mejoramiento es su consigna constante, mediante la administración de los eventos aparentemente aislados, la información objetiva o las creencias que se unen para obtener relaciones significativas que tienen injerencia en el problema inmediato e indica los obstáculos que deben vencerse en el futuro y auxilian a determinar la solución del problema. Se puede concluir en que la importancia de la administración consiste en:

- 1) Se aplica a todo tipo de empresa.
- 2) El éxito de un organismo, depende directa e inmediatamente de su buena administración.
- 3) Una adecuada administración, eleva la productividad.
- 4) La eficiente técnica administrativa promueve y orienta el desarrollo.
- 5) En los organismos grandes la administración es indiscutible y esencial.
- 6) En las pequeñas y medianas empresas, la única posibilidad de competir es aplicando la administración.²³

El surgimiento y desarrollo de organismos, así como la multiplicidad de relaciones entre ellos, dan lugar a la existencia de diferentes tipos de administración, que en ocasiones hacen confusa su clasificación. La más común es aquella que se enfoca el sector económico al que sirve, es decir atendiendo a

²³ *Ibid.*

que el organismo sea de carácter público, privado, o que reúna características de ambos sectores. Desde este punto de vista pueden distinguirse tres tipos fundamentales de administración: Administración privada, Administración mixta, Administración Pública, ésta última disciplina será desarrollada en el siguiente apartado para fines de comprender la seguridad en la vida cotidiana, objeto de nuestro estudio.

Los primeros estudios en Administración Pública, correspondían al mecanismo de sojuzgamiento económico político y social a través de la captación de tributos, de sus formas de recaudación, de la administración de las propiedades estatales; de los derechos de los súbditos a dedicarse a diferentes actividades económicas y de los límites sociales y políticos de su clase.

La concepción de administración la encontramos con los griegos quiénes hacían intervenir a todos los ciudadanos —en forma demócrata— en la toma de decisiones a través de los órganos que habían establecido “el hombre busca satisfacer sus necesidades en la sociedad, lo hace con la mira inmediata de lograr esto a través del mejoramiento de una serie de funciones que él solo no podría realizar, o bien, que lograría más imperfectamente.”²⁴

La administración busca lograr un bien común con base en resultados mediante la máxima eficiencia y eficacia en la coordinación, y solo a través de ella, se llega a la obtención, aprovechamiento de los recursos materiales.

Los orígenes de la Administración Pública se encuentran en el Derecho Romano, que posteriormente en sus características más refinadas de Derecho Constitucional y Administrativo de la Francia contemporánea, que en nuestros días de alguna forma se desarrolla en todo el mundo. Las teorías de Montesquieu aportan los principios básicos como la representación del pueblo como piedra angular del gobierno, la correspondencia de las funciones legislativa y ejecutiva y

²⁴ REYES PONCE, A. *Op. cit.*, p.18.

el predominio relativo que tiene la primera sobre la segunda, la separación de las funciones ejecutivas de las judiciales.²⁵

Ramiro, Carrillo afirma, la Administración Pública se puede considerar como conjunto de instituciones que generan bienes y servicios en beneficio de la sociedad. Podemos decir que la esta disciplina es la actividad estatal que tiene por objeto la gestión del interés general; se ocupa, en consecuencia, de realizar aquellas actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Desde el punto de vista orgánico, diremos que la Administración Pública es el órgano del Estado encargado de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas.²⁶

Las necesidades que la población requiere son las básicas como seguridad social, pública, educación entre otras. Desde el punto de vista social "...la materia en cuestión tiene como objeto regular la distribución de la riqueza y de los recursos sociales entre las clases sociales que conforman la nación. La Administración Pública es la instancia reguladora de la distribución social.

Sus características más esenciales son la universalidad, unidad temporal, unidad jerárquica, su acción administrativa consiste en que, por ser parte del Estado, esta disciplina posee la facultad de ejercer la fuerza pública que detenta el Estado esta característica permite hacer ejecutorias sus decisiones decir llevarlas a cabo aun en contra de la voluntad del interesado e imponerlas unilateralmente, haciendo uso, si es necesario, de la fuerza pública.

²⁵ Aquí el Derecho desempeña un papel importante porque a través de las normas jurídicas se regulara la acción de la administración, sus relaciones con los particulares y, en general, se definirán los derechos, obligaciones y prerrogativas de todos los miembros de la sociedad, sea civil o política. Véase PATIÑO CAMARENA, Ernesto, *Op. cit.*, p.22.

²⁶ CARRILLO LANDEROS, Ramiro, *Op. cit.*, "...la Administración Pública es aquella parte del poder ejecutivo que se encarga de la prestación de los servicios públicos encomendados al estado..."

El profesor Omar Guerrero define a nuestro objeto de estudio como “un fenómeno concreto, un objeto de estudio específico, identificable y definible es una disciplina desarrollada como subcampo de la Ciencia Política”.²⁷

La Administración Pública desarrolla un papel fundamental, pues a través de su acción se concreta la presencia del Estado en la vida cotidiana de la ciudadanía y como parte del poder Ejecutivo que se encarga de la prestación de los servicios públicos encomendados al Estado y que comparte con él la prerrogativa del ejercicio de la fuerza coactiva. Implica costos y ventajas; costos porque su funcionamiento es sufragado con el dinero de los ciudadanos mediante el pago de impuestos; ventajas, porque es el medio para generar y distribuir beneficios de acuerdo con la equidad social.

En ambos casos, se utilizan recursos públicos que deben aprovecharse no sólo de manera justificada sino con apego a las normas de honradez.

Es oportuno precisar que entre la Política, el Derecho y la Administración existen vasos comunicantes por cuanto a través de la política se definen los fines por alcanzar y se determinan los principios e institución es conforme a los cuales se debe regir la vida en sociedad; al Derecho le corresponde conferirle expresión normativa y vida institucional a los principios delineados a través de la política; a la administración le corresponde proporcionar los medios para alcanzar los fines propuestos por la política y que son institucionalizados por el derecho.²⁸

Como resultado de ello se puede decir que entre las anteriores disciplinas están estrechamente vinculadas para servir a la sociedad.

²⁷ GUERRERO, Omar, *La administración Pública del Estado Capitalista*, España, Fontamara, 1993. p.213.

²⁸ PATIÑO CAMARENA, Ernesto Javier, *Op. cit.*, p.130.

1. El Estado se vincula con la sociedad a través del Gobierno y éste por conducto de las autoridades (de la Administración Pública) quienes fungen como mecanismos mediadores en diferentes niveles de orden político, económico y administrativo.²⁹
2. Se entiende a la Administración Pública como el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad a través de las diferentes dependencias, instancias gubernamentales, secretarías de Estado, organismos públicos descentralizados, comisiones, organizaciones públicas, sociales y culturales, etcétera, que dan un contenido político administrativo y emanados de la división de poderes.
3. En este contexto, podemos decir que el Estado se relaciona con la sociedad por medio de la Administración Pública, también entendida como aquel conjunto de instituciones político administrativas donde no sólo la sociedad se organiza, sino donde se llevan a cabo un amplio número de interrelaciones hacia los individuos y respecto a la sociedad en su conjunto.³⁰
4. La relación entre el Estado y la sociedad tienen una razón consubstancial de existir, de vincularse, organizarse y delimitar atribuciones y deberes político institucionales por medio de la Administración Pública. “Mediante la Administración Pública el Estado organiza, induce y regula la vida de la sociedad para reproducirla en funciones de las relaciones capitalistas de producción. El capitalismo, como forma de producción y organización social, va creando contradicciones exacerbantes e inextinguibles que sólo pueden ser reguladas por el Estado.”³¹
5. Por lo anterior, esta materia es definida tradicionalmente como el conjunto de actividades encargadas de llevar a cabo las políticas y programas de los gobiernos. Desde esta perspectiva, la administración se centraría principalmente en la planeación, organización, dirección, coordinación y control de las operaciones de Gobierno. Incrustada en un contexto delimitado por una racionalidad instrumental.
6. La Administración Pública es la ejecución y observancia de la política gubernamental, según varios autores competentes, por tanto a ella conciernen los problemas, poderes, organizaciones y técnicas que llevan implícitas la aplicación de las leyes políticas (Constitución), formuladas por las dependencias gubernamentales encargadas de ello. En otras palabras es la ley de acción, la parte ejecutiva del Gobierno.
7. Nuestra disciplina de estudio, en consecuencia, significa primordialmente, las labores de las empresas civiles que se encargan, por mandato legal, de tramitar los negocios públicos que se les asignan. Sin embargo, los negocios públicos pueden abarcar ámbitos políticos distintos, y, en esa forma, la Administración Pública puede ser de carácter internacional o nacional, federal o central, estatal o departamental, municipal o urbana.
8. Esta área académica obedece a concepciones y manifestaciones que se forman y modifican a través del devenir histórico, y que reflejan el desarrollo de los propios pueblos a los que pertenece y a las determinadas épocas en las que ella actúa.
9. Entonces, la Administración Pública es una aplicación de las ciencias administrativa, jurídica, política, sociológica, antropológica, de la educación y del hábitat histórico,

²⁹ La Administración Pública es un objeto de estudio consistente en la mediación entre el Estado y la Sociedad. Es, por este hecho, un fenómeno identificable y definible, los fundamentos de su identidad descansan en la forma doble de la mediación, a través de las clases sociales y de la Administración Pública. Las clases como mediación entre la sociedad y el Estado y la Administración Pública. Véase GUERRERO, Omar, *Op.cit.*, p. 214.

³⁰ BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981, Tomo II, p.1409.

³¹ UBALLE BERRONES, Ricardo, *El Gobierno en Acción*, México, FCE, 1984, p.85.

etcétera. Por lo que sus doctrinas están sujetas a nuevas concepciones que provienen y están influidas por diversos factores y por otras ciencias sociales con y de las cuales interdepende, así como éstas requieren también de la Administración Pública para el servicio de todos.

Dicho estudio es concebido actualmente en forma más amplia, y con criterio interdisciplinario e interprofesional, puesto que la Administración Pública contemporánea requiere de conocimientos y de esfuerzos muy variados, para que realmente sirva y coadyuve en el proceso del desarrollo integral, máxime cuando el Estado no es tradicional, sino protagonista del desarrollo.

Por lo anterior debemos estudiar y conocer cuál es el enfoque tradicional que tiene esta disciplina ante la problemática de las necesidades de transformación y de progreso para poder comprender cómo transformarla y orientarla hacia el desarrollo, y cuál es su nuevo papel para alcanzar tales propósitos, pero para hacerlo se deben revisar antes los postulados en que descansa la democracia, El Estado y su marco constitucional y legal.³²

La teoría administrativa es la misma en todas partes, sin embargo, esto no quiere decir que ignoremos que dentro de cada tipo de gestión, existen situaciones específicas que la caracterizan, y por tanto, las técnicas empleadas en el proceso de gestión tienen que sujetarse a las situaciones privativas de cada una de ellas sea cual fuere el tipo que se aplique, el éxito de la Administración Pública depende de tres factores que son: 1) su ámbito; 2) su estructura; y 3) su aplicación.

Esta disciplina se puede desarrollar en los siguientes ámbitos: A) Internacional; B) Federal; C) Estatal y D) Municipal. La Administración Pública puede tener una estructura: A) Ejecutiva; B) Legislativa; y C) Judicial. Se puede aplicar a las áreas de: A) Personal; B) Presupuestal, C) Financiera; y D) Materiales.

³² GUERRERO, Omar, *Op. cit.*, p.216.

1.4. Seguridad Pública y su importancia en el Estado.

La Seguridad Pública es considerada una tarea primordial del Estado. Corresponde al Estado velar por "la ley y el orden."; para ello cuenta con el instrumentario tradicional: control policial (preventivo y represivo) y medidas legales. "Para mantener la libertad no basta, como decía Montesquieu, la separación de poderes, es necesario que los gobernados tengan una defensa institucional, política, actuante, en defensa de esa separación de poderes y que la vigencia del Estado de Derecho sea, por consecuencia, garantizada por la ciudadanía a través de esta institución que debe ser garante de lo que se llama Seguridad Pública." ³³

Es un hecho reconocido que la responsabilidad sustancial del Estado, es garantizar la Seguridad Pública y al hablar del tema se hace alusión a una dimensión más amplia que la mera supervivencia física. "La Seguridad Pública es el medio en que el Estado se apoya para la observancia de las normas, leyes y reglamentos que logran mantener el orden público, un ambiente tranquilo a la población y garantizan la prevención del delito." ³⁴

Hoy en día la seguridad implica una forma igualitaria (no jerárquica) de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos. Esta forma de "trato civilizado" representa el fundamento para que cada persona pueda desplegar su subjetividad e interacción con los demás. Esta en juego la vida no sólo de la persona individual, sino igualmente de la sociedad. Dada lo fundamental de esta dimensión y, por ende, el peligro que involucra toda la transgresión, la percepción de amenaza puede ser extremadamente sensible.

"La seguridad es un conjunto de medidas y acciones que conjugadas elevan y garantizan la tranquilidad de las personas y la continuidad de las

³³ GONZÁLEZ RUIZ, *Et. al, Seguridad Pública en México Problemas Perspectivas y Propuestas*, México, UNAM, 1994, p.42.

³⁴ PACHECO SANTOS, Manuel, *Protéjase contra la Delincuencia*, México, Trillas, 1993, p. 21.

actividades, ya sea en una empresa industrial, comercial, de servicios, o en una residencia, condominio u otra propiedad privada. El hombre, por naturaleza, busca cómo protegerse.”³⁵ No tener una agresión violenta es el primer y principal significado de la seguridad; saber respetada la integridad física y, por extensión, “lo propio”. Estar seguro significa por sobre todo poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin tener un robo u otra agresión.

Esta seguridad física, casi corporal, concierne pues a las reglas básicas de convivencia pacífica. “La idea de Seguridad Pública está ligada a la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada, desde el punto de vista objetivo, como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa.”³⁶

La Seguridad Pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden público mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas.

La relación entre Seguridad Pública, sociedad y el Estado contemporáneo ingresan a una etapa que se caracteriza por los cambios en los órdenes de la vida. La formación de nuevos espacios públicos es un factor que incide de manera fundamental en el comportamiento de las esferas individual y colectiva.

El Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, la actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los

³⁵ *Ibidem.*, p. 9.

³⁶ GONZÁLEZ RUIZ, S, Et. al., *Op. cit.*, p. 49.

servicios de salud, educación, y a la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistemática del país, mediante políticas públicas sólidas.

Debe entenderse que el principio central de un Estado de Derecho radica en que todo aquello que no le está permitido a la administración le está prohibido no puede actuar discrecionalmente; por el contrario, sus acciones deben estar irrestrictamente enmarcadas en el ordenamiento jurídico que las prevé hacer respetar las leyes, previniendo la realización de delitos o faltas administrativas que vulneren el orden público.³⁷ Se trata del orden que permite el que todos los ciudadanos puedan desarrollar sus derechos públicos, garantizados por la Constitución en un Estado de Derecho, el uso de la fuerza está sometido a reglas.

En nuestros días se le considera al Estado como garante de la paz social y de la Seguridad Pública a los procedimientos propios de un Estado de Derecho se agrega una intervención activa que combina mecanismos represivos con medidas preventivas y promocionales.

El Estado es fuertemente regulador y no vacila en vulnerar principios liberales con tal de afirmar el disciplinamiento social este es fundamental para el funcionamiento de una sociedad políticamente activa, a continuación veremos el origen del concepto de seguridad en las ciencias camerales a lo largo de los años y en nuestra sociedad.

1.5. El concepto de Seguridad Pública desde las Ciencias Camerales.

La seguridad nace en el hombre como un instinto natural y conforme evoluciona aplica medidas de seguridad física, al principio de manera empírica hasta que

³⁷ "Estado de Derecho" modelo de Estado en el que el Gobierno está sometido a leyes, es decir no actúa arbitrariamente sino que lo hace conforme lo prescribe el ordenamiento jurídico. El principio de legalidad es el fundamento básico del comportamiento de las autoridades en un Estado de Derecho. *Ibidem.*, p. 44.

llega el momento donde busca un objetivo apoyado en las instituciones públicas y enfocado a protegerse con plena conciencia. “la seguridad es garantía del goce y ejercicio de los derechos de cada individuo y de cada grupo, es una visión de tarea conjunta”.³⁸

La seguridad es una aspiración permanente de los ciudadanos, cuyas tareas de prevención del delito, procuración y administración de justicia, constituyen funciones esenciales e irrenunciables del Gobierno.

La ciencia de la policía fue un término utilizado en el siglo XVII con diferentes concepciones y cultivadores. De la voz política que se refería al ciudadano, se ramificó en dos palabras police y policy que hacían alusión a un gobierno civil. Hacia finales del siglo XVII, police y policy se transforman en la ciencia de la policía que fue reconocida dentro de los denominados estudios administrativos en las calificadas ciencias camerales ambos desarrollados principalmente en Francia, Alemania, Italia y España.³⁹

El Cameralismo se desarrollo en Alemania en el siglo XVIII, y fue una de las bases para comprender la formación de los estados modernos en Europa. El término “cameralismo” se deriva de las luchas entre príncipes alemanes contra fuerzas centrales del Estado; como la “Cámara”, que era un órgano privado del Gobierno donde el príncipe y otros funcionarios del Gobierno dirigían y recomendaban asuntos de atención pública. El estudio de la ciencia de la policía (CP en adelante) se refiere al estudio del Estado y al beneficio de la sociedad que éste le proporciona.

La CP “se preocupó por analizar al Estado y a su seguridad interna. La noción se refiere a la regulación de toda aquella actividad del Estado en la

³⁸ *Ibid.*, p.16.

³⁹ Al respecto véase el trabajo de Anderson, Perry, *El Estado Absolutista*, México, Siglo XXI Editores, 1982, donde se apunta un análisis sobre la época y la formación de las monarquías absolutas en estos países.

sociedad; a su conservación y mejoramiento enfocado hacia la felicidad de los miembros que la componen.”⁴⁰

Las ciencias sociales se analizan desde esa perspectiva la CP plantea no sólo un conocimiento de las relaciones humanas, sino el uso de métodos y técnicas que permiten visualizar a futuro las reacciones de una comunidad ante los mandatos de su gobierno y el Estado mismo. Como advertimos, la CP fue reconocida dentro del cameralismo como propulsora principal de las fuerzas interiores del Estado. El cameralismo se explica a través de dos ópticas:

1. al querer ubicar a los fundadores del pensamiento económico que abordaban los problemas del Estado dando un toque político económico y,
2. en la tendencia por descubrir las bases del aparato burocrático, así como fundamentalmente en la importancia de la centralización política y administrativa del Estado.⁴¹

Al cameralismo también se le identificó como las ciencias que tenían como objetivo el estudio del Estado; del cameralismo refiere a las ciencias del Estado. Cabe señalar, que las mencionadas ópticas sirvieron para resumir a este término en un sólo concepto: El Estado-policía, como ente donde converge la administración, economía, finanzas, incluso técnicas agrarias. En estos elementos radica la importancia del cameralismo, ya que a través de ellos se explicó la “cosa pública” de la época. Además, su impacto fue tal que en Alemania, por ejemplo, se desarrollaron cursos y cátedras sobre cameralística y policía (administración).

Con el advenimiento del Estado Moderno la noción de Seguridad Pública adquirió otra perspectiva, ya que la dinámica política, social y económica no sólo

⁴⁰ Para una referencia más amplia sobre la Ciencia de la Policía y el Cameralismo véase los trabajos de Guerrero, Omar, *La Teoría de la Administración Pública*. 1986, Harla, México, Cap. I y II; y *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. México, Editorial Fontamara, 1986, principalmente el Capítulo III. También consúltese el trabajo de Yañez Romero, José Arturo, *Policía Mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México, Plaza y Valdés Editores, 1999. p.1-38.

⁴¹ *Ibidem*.

redefinió las funciones sociales del Estado, sino su rol en las actividades económicas y de orden público.⁴²

No obstante, si bien es importante destacar los antecedentes, es necesario señalar que en el Estado actual los instrumentos de Gobierno obedecen a una racionalidad política distinta, pero donde el papel de las autoridades y funcionarios sigue constituyendo una de las bases fundamentales para el mantenimiento del orden social y la conservación de las instituciones políticas.

Por otra parte, los retos del Gobierno de México, en el caso de nuestro trabajo, adquieren una mayor complejidad ante el aumento de la población, sus demandas y necesidades, así como por los efectos y contradicciones que el ámbito económico genera entre la sociedad. Así como la policía produjo a la ciencia de la policía, las instituciones políticas y administrativas absolutistas produjeron a las distintas disciplinas que, una vez diferenciadas dentro del seno del cameralismo, se aplicaron a una mayor comprensión y conocimiento de la formación de los servicios del Estado cameral.

Con la llegada del Estado moderno, la Seguridad Pública adquirió otra perspectiva, ya que el dinamismo político, social y económico las funciones sociales del Estado, y su papel en las actividades económicas y de orden público “el terror que inspira es suficiente para conducir las voluntades de todos hacia la paz interior y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero. En ello consiste la esencia del Estado que es una persona de cuyos actos cada miembro de una multitud (mediante actos recíprocos), se reconoce como autor, para que pueda utilizar la fuerza y los medios de todos en la forma en que considere oportuno para la paz y la defensa común”.⁴³

⁴² RAMIREZ HERRERA, Nancy, *Consideraciones sobre la Seguridad Pública en el Distrito Federal y la Delegación Gustavo A. Madero*, Tesis, 1995-2001. UNAM, p.17.

⁴³ REALIE, Danilo y GIOVANNI, *Historia del Pensamiento Filosófico y Científico*, Vol. II, 1998. Madrid. p. 426.

1.6. La problemática de la Seguridad Pública en la Ciudad de México.

La Ciudad de México tiene su importancia en el sentido político, al ser la sede de los poderes de la unión, como ocurre con otras ciudades capitales; en sus aspectos económicos, al concentrar las finanzas nacionales y la mayoría de la industria del país.

En la Ciudad de México, el problema de la inseguridad se agrava no sólo por la agudización de aspectos económicos, el aumento de la población, el desempleo, marginación, drogadicción, ambulante, corrupción; sino también por los grupos de poder e intereses existentes al interior de las instituciones policiales donde se constituyen relaciones de apoyo, intercambio político e incidencia en la aplicación de programas y acciones.

Es muy notoria la ineficiencia de las políticas públicas, la cual se refleja en la pérdida de credibilidad y confianza hacia el Gobierno por parte de un amplio sector de los ciudadanos. “es importante detenerse un momento para hacer énfasis en la clase de problemas que genera una urbe de las dimensiones de la Ciudad de México; problemas tales como: la insuficiencia de la infraestructura de servicios como alumbrado, pavimentación, drenaje, transporte, vivienda, Seguridad Pública; la gran demanda de alimentos, combustibles, fuentes de empleo, educación; la complejidad de la administración interna, las dificultades para su funcionalidad, las vías para la gestión social, el aumento de la violencia, el crecimiento de la marginalidad, la necesidad de democratización”;⁴⁴

Evidentemente, existen muchas otras razones y circunstancias que explican el comportamiento y conformación de los cuerpos policíacos, en su forma de operar y articular acciones de industrialización iniciados desde los años cuarenta y hasta los setenta.

⁴⁴ LLANOS SANCHEZ, Oscar, *Análisis y evaluación de los comités vecinales en la Delegación Iztapalapa en el periodo 1999-2000*. Tesis, 2001 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México. p. 47.

No obstante, la magnitud alcanzada en el flujo de actividades económicas significó un desarrollo desigual como reflejo de la expansión en la metrópoli.⁴⁵ Son muchos los problemas económicos y sociales que, como resultado de la expansión de la ciudad, la sociedad y el Gobierno observan y acumulado de manera irreversible es por eso que el estudio de la seguridad es esencial para resolver los problemas en la ciudad de México.

El concepto "Seguridad" es una manera de responder por parte del Estado hacia la sociedad. En el siguiente capítulo abordaremos de una manera más extensa estos procesos al ubicar las características del Estado y la gestión en México, particularmente en las políticas y programas encaminados a la Seguridad Pública en la ciudad de México.

⁴⁵ Sobre estos aspectos véase Bustamante Lemus, Carlos, "Crecimiento Metropolitano y Políticas Urbanas", en Bassols Batalla, Ángel y González Salazar, Gloria, (Comps.), *Zona Metropolitana de la Cd. de México. Complejo geográfico socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa*, México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1993. p. 128-153.

Capítulo II.

Antecedentes y bases de la política estatal en materia de Seguridad Pública en México.

Como se destacó en el apartado anterior, la Seguridad Pública es una función central en el desarrollo y mantenimiento del Estado. A través del Gobierno y su manifestación más concreta en la Administración Pública las acciones destinadas hacia este aspecto son cada vez más necesarias y deseables en un Estado de Derecho. En México, como en otros países del mundo, la política en materia de Seguridad Pública remite al pasado y a la concepción actual de su manejo.

En este capítulo, se exponen las características del Estado en México y se resumen los antecedentes del tema que nos ocupa. En ese orden, se sintetiza el marco legal y se explica el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en su periodo 2001-2006. Asimismo este se destaca que la operación del sistema de Seguridad Pública nacional en el país constituye la base para lograr el orden, la justicia y estabilidad del Estado Mexicano.

El SNSP es el mecanismo por el cual el Estado controla y regula las acciones en materia de seguridad; en este punto está integrado por las instancias, instrumentos, políticas y servicios tendientes a alcanzar la Seguridad Pública en el país. Este organismo coordina las acciones del tema objeto de esta tesis, de los tres niveles de Gobierno y de las dependencias federales; es el órgano responsable de proporcionar los recursos tecnológicos y financieros para las tareas de prevención, procuración y administración de justicia, así como para la readaptación social. En SNSP es el instrumento integral e integrador de todas las instituciones involucradas en la Seguridad Pública nacional.

2.1. Características del Estado y la Administración Pública en México.

En el México prehispánico, la aplicación del concepto Administrador y ejecutor era destinada a la persona que reunía facultades de gestión y control económico. El concepto ejecutar tenía la facultad de dictar disposiciones, normas de conducta y de política, es decir, una especie de legislador. El concepto Tecuthli o dignatario, en general designa a la clase gobernante. La idea de organización administrativa, respondía admirablemente a sus necesidades, a su medio, su desarrollo y transformación. Los niveles jerárquicos formaban un ámbito complejo que integraba una unidad perfecta, dentro de su estructura orgánica. Además un escalafón jerárquico no podía establecerse así por así, ya que su ascenso dependía de las cualidades y los méritos personales. Además el tlahtocan estaba integrado por doce señores gobernantes y dos grandes asistentes que eran el administrador y el ejecutor supremo.¹

Los vestigios de la seguridad en la cultura azteca, por su naturaleza de guerreros y de conquistadores, tomaron como medida de certeza y protección para su pueblo y su cultura el ofrendar incluso su propia vida. Posteriormente, la seguridad se manifestó nombrando “a jefes inferiores en los barrios o calpullis y a los auxiliares de éstos miembros encargados de la nobleza o educados en el calmecac; incluso había una singular clasificación desde los que perseguían al delincuente —como aquellos de tránsito vial por donde pasaban los tributos en canoas, o bien, aquellos vigilantes que calificaban la calidad de las mercancías o tributos que serían llevados al Rey—, así como también policías o vigilantes de la población que se reconocían por llevar un tipo de listones de color, un brazalete en el brazo izquierdo”.²

¹ Los pueblos más avanzados que existían en nuestro país en la época precolombina contaban con una estructura administrativa que posteriormente sería la administración colonial. Para una referencia más amplia sobre este tema véase a HERNÁNDEZ Y RODRÍGUEZ, Sergio, *Introducción a la Administración*, México Mc Graw Hill, 1994, p.51.

² MARTINEZ GRANELO, Jesús, *Seguridad Publica Nacional*, México, Porrúa, 1999, p. 30.

En el estudio del Estado y la administración mexicana contemporánea, es necesario que se comprendan las características de la administración colonial de la Nueva España, algunas características propias de esta época adoptaban deliberadamente medidas políticas y otras tuvieron un desarrollo natural por las costumbres, la experiencia y la convivencia "con la llegada de los españoles, se reorganizó toda la estructura existente, principalmente la religiosa y la social. Durante la época de la Colonia (aprox. 1525), se instaló el primer cuerpo de alguaciles quienes participaban en el cabildo y tenían como función mantener el orden público. Asimismo, existía una clasificación de alguaciles: mayores, menores, de campo, de ciudad y alfereces reales, teniendo a su mando a los comisionados especiales denominada Junta de Policías, dirigida como Diputados de Policía. Estos tenían su legitimación en la Cédula Real emitida por la Corona Española en 1526, y donde se otorgaba a los alguaciles mayores la denominada vara de justicia".³

Durante la Colonia (tres siglos) no hubo Estado mexicano, ya que lo que es su actual territorio pertenecía al dominio español; por lo consiguiente la población de la Nueva España, cultural y étnicamente heterogénea y los grupos que la integraban no gozaban del poder de autodeterminación. Es fácil comprender que España, al descubrir un nuevo territorio, impondría su gobierno, costumbres y leyes sobre las etnias indígenas locales, provocando con esto que no existiera un Estado Mexicano sino que fue una porción territorial de España, provocando con esto un gran caos en los habitantes de la zona en referencia.⁴ El Derecho Español es decretado por la metrópoli sobre la base del mismo derecho peninsular y sus principios fundamentales, sin embargo se ordenó por los monarcas españoles

³ IÑIGO, Alejandro, *Bitácora de un policía, 1500-1982*, s/l, Grupo Edit. Siete 1982, p. 13-14.

⁴ En otras palabras, los pueblos aborígenes en la medida en que fueron sojuzgados por la conquista, dejaron de ser estados para convertirse en el elemento humano de dicha organización que los unió al estado Español y sus respectivos territorios bajo un solo imperio y dominio, se conjuntaron para formar geográficamente la nueva España. Esta no constituyó por ende, un Estado, sino una porción territorial vasta del Estado monárquico español, el cual le dio su organización jurídica y política como provinciano reino dependiente de su gobierno. Sobre este tema véase el artículo de Florescano, Enrique e Isabel Gil Sánchez, La Época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808, en *Historia General de México*, México, Tomo I, El Colegio de México, 1981, 471-590.

“que se respetase la vigencia de las primitivas costumbres de los aborígenes sometidos, en tanto que estas costumbres no estuvieran en contradicción con los intereses supremos del Estado colonizador.

Así pues, en la Nueva España estuvo vigente en primer término la legislación dictada exclusivamente para las colonias de América y que se llamó Derecho Indiano, y dentro de la que ocupan un lugar prominente las célebres Leyes de Indias, verdadera síntesis del Derecho Hispánico y las costumbres jurídicas aborígenes.⁵ Por otra parte las Leyes de Castilla tenían también aplicación en el territorio en cuestión con carácter supletorio, pues la recopilación de 1681 dispuso que en todo lo que no estuviese ordenado en particular para los indios, se aplicarían las leyes citadas. Las atribuciones del Consejo de Indias eran muy extensas, pues en él se delegaron por el monarca las tres funciones en que se desenvuelve el poder del Estado por lo que respecta a los dominios y posesiones españolas en América.

Además el Gobierno propiamente administrativo, ejercía y fungía como organismo judicial supremo y estaba investido para dictar leyes en todas las materias que involucraban a las Indias, tales como las relativas a encomiendas, conservación y tratamiento de los indios, expediciones de descubrimiento y conquista, misiones, tráfico marítimo, legislación en general. Las mencionadas facultades se consignaron en diferentes ordenanzas contenidas en las leyes de indios y cuyo conjunto revela que el citado Consejo era la autoridad suprema en el régimen colonial hispánico, fuera el rey el Consejo subsistió durante toda la dominación española en América.

⁵ Es necesario señalar que en la recopilación de las leyes de indias de 1681, contenía orden expedida por Carlos V el 6 de agosto de 1555 que establecía que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observadas, después de que son cristianos y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a los que tienen derecho, ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos. Apuntes de la materia *Formación Social Mexicana II*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1995, p.14.

La organización gubernativa de la Nueva España no se fundó en principios jurídicos definidos. Las necesidades administrativas y las conveniencias políticas explican el fenómeno de que dicha organización durante la época colonial, sufriese modificaciones hasta cierto punto caprichosas.

Los virreyes eran los representantes del monarca en la Nueva España, su nombramiento provenía de rey peninsular y la duración de su cargo en un principio fue vitalicia, reduciéndose después a tres y cinco años, las grandes distancias y lo difícil de las comunicaciones con la metrópoli y la urgencia de los múltiples problemas a resolver obligaban a los virreyes a decidir por sí y ante sí en muchos casos sin plantear la cuestión a los altos organismos del gobierno radicados en España.⁶

Desde su inicio, el Gobierno del México independiente, en 1821, estuvo mal orientado, pues algunas de sus primeras medidas se dirigieron a eliminar los diversos monopolios coloniales sobre el comercio y la producción de ciertos bienes. Con una estructura tan elemental y con un aparato burocrático mínimo México logró mantener, con no pocos problemas, tanto internos como externos, su relativa independencia con respecto de otras naciones e iniciar un proceso de desarrollo social que involucrara a los habitantes de esta nueva nación.

El Acta Constitutiva es el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados. "Al acta constitutiva siguió el proyecto de constitución federal que se presentó el 1º de abril de 1824 y que se aprobó el 4 de octubre de ese mismo año, con el nombre de "Constitución de los

⁶ Los Virreyes tenían las siguientes atribuciones, el Legislativo Gubernativo, Fiscal y Económico, Judicial, Militar y Eclesiástico. Las audiencias de la Nueva España o sea, las de México y Guadalajara, no eran los únicos Tribunales Superiores de la Colonia, la función Judicial se desplegaba por otros Organismos cuya competencia era especializada y que se determinaba por factores específicos, así en el año de 1710 se creó el Tribunal de la acordada par perseguir y castigar a los salteadores de caminos. El Tribunal de la acordada era ambulante; el Juez acompañado de un escribano, sus comisarios, un sacerdote y el verdugo, se presentaba en una población, juzgaba sumariamente a los reos y, si la sentencia era de muerte, esta se ejecutaba sin dilación y se dejaba al cuerpo del convicto pendiente de un árbol, para que fuera ejemplo de los demás. *Ibidem.*, p. 23.

Estados Unidos Mexicanos"; reconoce en el texto constitucional de 1824 la influencia de las diputaciones provinciales y la del régimen federal establecido en los Estados Unidos.⁷

La Constitución de Cádiz influyó en la Nueva España en el sentido de que propició una especie de descentralización de atribuciones que antes se depositaban en el rey, al "otorgarse o reconocerse en este documento la autonomía de las provincias de que se formaba y cuyo gobierno interior, en importantes aspectos de su vida jamás se tradujo en una verdadera independencia, pues las provincias no se convirtieron en entidades políticas soberanas, ya que siguieron formando parte del todo colonial desde 1812 hasta 1821".⁸ Existen dos líneas teóricas principales que explican el origen del federalismo mexicano: la primera lo encuentra en la estructura colonial y las diputaciones provinciales que surgieron al amparo de la Constitución de Cádiz de 1812, como antecedente de las entidades federativas, y la otra que considera al federalismo mexicano como una imitación del modelo de Estados Unidos de América en su arreglo constitucional.

En efecto, desde 1810, el país enfrentó enormes dificultades por consolidarse como nación independiente, con fisonomía y destino propios: 11 años para obtener la independencia política; 35 años para consolidar las instituciones republicanas; 3 años de guerra civil por hacer respetar la Constitución

⁷ La Constitución de 1824, estableció reglas y prevenciones para garantizar la unidad interna del reciente Estado nacional, y las condiciones para establecer el monopolio de la coacción y la integridad territorial, así como un sentimiento de identidad nacional. Para una referencia más amplia véase PATIÑO CAMARENA, Ernesto, *Op. cit.*, p18.

⁸ El Federalismo clásico considera dos órdenes de gobierno en los que se distribuyen las competencias: un orden general o federal que representa al todo nacional ante el exterior, y hacia el interior de las entidades constitutivas de la unión significa el elemento ordenador del heterogéneo conglomerado de los estados, no en términos de superioridad jerárquica, sino como entre que surge de la voluntad política de las partes. Por otra parte en México en Federalismo se encuentra en una Institución Política que se hizo para defender los intereses generales de las colonias ante la corona. "A partir de los años cincuenta, historiadores, científicos y sociales mexicanos y extranjeros llevaron a cabo cuidadosos estudios sobre los orígenes del Federalismo en México, responde a reales y auténticas aspiraciones políticas de las distintas regiones del país, incubadas a lo largo de siglos de dominación española que encontraron punto de apoyo en la constitución de Cádiz de 1812 y crecen en importancia durante la guerra de Independencia", *Ibidem.*, p.19.

de 1857; 4 años contra la intervención militar francesa; 34 años de dictadura de Santa Anna; 35 años de dictadura de Díaz; 2 injustas intervenciones estadounidenses y 11 años de revolución social. En ese lapso, somos gobernados por: una Regencia de Arzobispos y Generales; una Junta Provisional; dos Imperios (Iturbide y Maximiliano); un llamado Supremo Poder Conservador, 61 Presidentes de la República.

Sin duda, hoy día podemos vislumbrar una correlación de fuerzas diferente entre los distintos actores sociales y políticos que incide cada vez más en los mecanismos de control político, ajuste mutuo de intereses, negociación y transacción, así como en las mismas acciones jurídicas y de gobierno destinadas a tratar de conciliar los reclamos sociales. Igualmente, podemos advertir que la gestión directa de la política y de las políticas de gobierno cada vez más se orienta hacia reconocer más demandas y necesidades sociales; a los reclamos de participación individual y colectiva en la deliberación de problemas públicos, a la importancia de la participación social y política en los procesos de gestión gubernamental, así como en el fomento de una mayor institucionalidad democrática como base para el mismo desarrollo del Estado y de sus ciudadanos.

México es un Estado específico con existencia y vida diferenciadas en el orden internacional, es una institución jurídico-política dotada de personalidad, es una persona moral que se distingue de las demás que dentro de él existen, tienen el carácter de suprema.⁹ El Estado mexicano implica una estructura u organización jurídica dinámica, es una persona moral porque desarrolla una conducta para conseguir fines específicos en beneficio de la nación. Debemos entender que el Estado es creado y organizado por el decreto constitucional u orden jurídico básico por lo tanto el Estado mexicano se rige desde el punto de vista constitucional, pues es la constitución quien guía su vida en general.

⁹ Para profundizar más en el tema véase, *Historia Mínima de México*, Ed. Colegio de México. México, 2002.

A través del tiempo, la persona moral llamada “Estado Mexicano” recibe diferentes nombres, en la que provoca una confusión de conceptos, en la actualidad la constitución emplea un efecto indiscriminadamente los nombres de “Estados Unidos Mexicanos”, “República”, “Federación”, “Nación” y “Unión” para designar al Estado mexicano en su implicación institucional, el primero de ellos se utiliza por los artículos 50 y 80. Particularidad del Estado Mexicano.¹⁰

Finalmente, en nuestro país la forma de organización política es el Estado Federal constituido por los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, por medio de los cuales las autoridades y actores políticos ejercen las funciones que les confiere la Constitución y las relaciones que los poderes establecen entre sí.¹¹ Toda constitución tiene dos partes esenciales, una dogmática y otra orgánica, la primera se precisan las finalidades humana, políticas y sociales que se pretenden alcanzar y en la segunda se organiza al poder con apego al principio de separación de poderes.

Fundamento Jurídico y el ámbito de la Administración Pública en México:

Artículo 40: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una sola federación establecida según los principios de esta ley fundamental” Es así que... “El sistema federal mexicano ha creado tres esferas de ámbitos jurídicos: el Federal, el Estatal y el Municipal” Es en este sentido que también existen tres ámbitos de Gobierno y de Administración Pública en nuestro país: FEDERAL, ESTATAL, MUNICIPAL: Los tres ámbitos de la Administración Pública en México tienen un fundamento jurídico y son los siguientes: El Ámbito Federal: su fundamento jurídico lo encontramos principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y luego le sigue en orden la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana. El Ámbito Estatal: su fundamento jurídico lo encontramos, también, en la Constitución Política de los E.U.M., Constitución del Estado y su Ley Orgánica. El Ámbito Municipal: su fundamento jurídico lo encontramos, asimismo, en la

¹⁰ “El sistema Federal Mexicano tal como lo define la constitución, puede caracterizarse por un conjunto de rasgos básicos” que son los siguientes Siendo el Estado Mexicano único, coexisten en el dos ordenes jurídicos y tres esferas de gobierno: El orden jurídico de ámbito federal y el orden jurídico de ámbito estatal; las esferas de Gobierno son la Federal, la de los estados federados, llamados también entidades federativas y la de los Municipios. Los estados federados están sujetos al orden jurídico que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para una referencia mas amplia véase, GABINO FRAGA, *Op. cit.*, p.54.

¹¹ Véase al respecto, Art.49, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Sista., 2003, p. 44.

Constitución de los E.U.M., en la Constitución Estatal, en la Ley Orgánica Municipal y en los Reglamentos Municipales.¹²

Podemos resumir entonces que el sistema de administración colonial se organizó y funcionó sobre las bases de ciertos fundamentos, que fueron por un lado el imperio que representaba una empresa mercantil destinada a producir ingresos para la Colonia y por el otro lado también estaba destinada a sostener los fueros católicos y a fortalecer el brazo de la iglesia en el nuevo mundo; y es la independencia la que cambió todo esto, se puede decir que la política imperial era positiva en cuanto a quien tenía objetivos definidos, medía el éxito o el fracaso por la cantidad de ingresos que se embarcaban rumbo a España, por el número de comercios y por el crecimiento eclesiástico.

2.2. Desarrollo de la Seguridad Pública en México.

La seguridad en México deja de ser una idea general o un concepto abstracto para convertirse, en los últimos cuatro lustros, en una realidad lacerante que afecta cotidianamente a la sociedad mexicana. Al mismo tiempo, las necesidades y demandas sociales se transforman como respuesta del crecimiento, del desarrollo y de la concentración desmesurada de la población en zonas urbanas y de transición. Por otro lado, frente a la intensificación de las actividades delictivas, las instituciones de Seguridad Pública no sólo viene acusando un rezago progresivo, sino las acciones básicas tienen que replantear la cobertura policial preventiva, la inversión en infraestructura policial, la incidencia delictiva, las condiciones y riesgos laborales, la capacitación, las funciones del ministerio público y de la policía judicial y los mecanismos de administración de justicia, principalmente.

En México, la inseguridad pública cambia la configuración de las zonas urbanas, deteriorado la calidad de vida de la población, elevado los costos de operación del Estado, las cuales tienen que dedicar recursos a la contratación de servicios privados de seguridad y vigilancia. Todo esto afecta las actividades

¹² *Ibidem.*, p.38.

comerciales y de servicios turísticos. La delincuencia en México crece y lo sigue haciendo desmesuradamente.

En los últimos diez años (1994-2004) los índices de criminalidad aumentan de manera relevante; tan sólo en doce estados del país se cometen más de 1,000 delitos por cada 100 mil habitantes al año.¹³

El aumento de homicidios violentos, secuestros (tanto de largo tiempo como express), asaltos a transeúntes, robos a industrias y casa-habitación, violaciones (tanto de mujeres como de infantes); fraudes cuantiosos de altos funcionarios públicos (tanto a nivel federal como del GDF) y la alta corrupción de las diversas corporaciones policiales (por falta de ética, indisciplina y malos sueldos), significa que los habitantes identifiquen cada vez más la ausencia de políticas eficaces que garanticen un clima de plena seguridad tanto en lo individual como en lo colectivo.

En México, el Poder Judicial impone las penas; la Seguridad Pública y la persecución de presuntos delincuentes está a cargo de la Procuraduría General de la República (PGR) y de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a nivel federal, y en el ámbito local corresponde a las procuradurías y policías locales. Por lo anterior, el tema que nos ocupa es uno de los bienes públicos más importantes que un gobierno debe proveer a la sociedad para potenciar así la asignación eficiente de los recursos, el desarrollo económico y el bienestar. En México, este mandato se reconoce así en el artículo 21 de la Constitución Política.

La Seguridad Pública es un concepto amplio que abarca desde las decisiones que debe tomar un gobierno en la asignación de sus recursos para la prevención de los delitos —en detrimento de otros bienes públicos tales como el alumbrado, las carreteras, el drenaje profundo, etcétera.— hasta la edificación de prisiones y la manutención de los delincuentes. Lo anterior en adición a las decisiones sobre los recursos humanos y materiales que la sociedad debe asignar

¹³ Respecto al las estadísticas delictivas consúltese la página web <http://www.inegi.gob.mxseptiembre.2004>.

para la existencia de un cuerpo policíaco, necesario para el descubrimiento y la detención de los presuntos responsables, y para la administración de justicia, que sancione las actividades delictivas mediante leyes que protejan la integridad de los individuos y sus derechos de propiedad. En la sección siguiente se describe la evolución del servicio de Seguridad Pública en México.¹⁴

Por delito se entiende el “acto u omisión que sancionan las leyes penales” de acuerdo al nuevo Código Penal para el D.F. 2003 en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.¹⁵

La Seguridad Pública es uno de los temas que más han preocupado a la sociedad mexicana en los últimos años. Cada vez son más frecuentes las demandas de ciudadanos y empresas que piden una acción más efectiva por parte de las autoridades para erradicar una actividad que genera temor e incertidumbre entre la población y cuantiosas pérdidas económicas en recursos materiales y en capital humano privados suministren el servicio de seguridad, puesto que en la producción de bienes públicos, como la Seguridad Pública, no hay forma de garantizar que se producirán en la cantidad correcta, pues ningún individuo deseará incurrir en los costos privados de producirlos, toda vez que otros pueden consumir el servicio sin pagar.

Evolución de la Delincuencia

En México, la inseguridad pública ha aumentado en los últimos 20 años. Según las cifras oficiales que cubren los hechos delictivos que se denuncian ante la autoridad correspondiente, el número de presuntos delincuentes 7 del fuero común se incrementó 122.9% entre 1980 y 2000, en tanto que la población sólo lo hizo en 50.0%. Además, la violencia y las lesiones han sido una característica particular de la inseguridad. En los años de referencia, el número de presuntos

¹⁴ Para profundizar véase, SANDOVAL ULLOA, Jose G., Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, s/e, 2000, p.66.

¹⁵ Para una referencia más amplia sobre este concepto véase, *Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, 2003*, Ed. Gómez Gómez Hnos.

delincuentes por infligir lesiones aumentó 69.4%. Los delitos del fuero común son aquellos que se persiguen por las autoridades locales, en tanto que los de fuero federal son perseguidos por las autoridades federales. En 2000, los delincuentes sentenciados del fuero común representaron 83.4% del total.¹⁶ (**ver anexo 1**).

Los delitos más frecuentes en las últimas dos décadas son aquellos que afectan la propiedad privada de los bienes, pues en este mismo período, el robo o asalto subió 261.5%; los delitos contra la integridad física de las personas, como el homicidio, lo hicieron en 2.9%. Esta situación refleja que las motivaciones económicas como causal de los delitos juegan un papel importante, si bien pueden existir otras de tipo psicológico o sociológico.¹⁷ (**ver anexo 2**).

2.3. Fundamentos legales sobre la Seguridad Pública en México.

Considerando que la base de un Estado de Derecho es el fortalecimiento del desarrollo social, así como el aumento de capacidades de Gobierno en su relación con la población, es urgente conocer qué acciones político-administrativas, jurídicas y sociales se destinan en México y en el D.F., para el control del fenómeno de la inseguridad pública. El funcionamiento político y administrativo de las instituciones y autoridades mexicanas se consagra en un conjunto de leyes, donde la máxima norma es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos emanada en 1917.¹⁸ De este ordenamiento derivan una amplia diversidad de leyes secundarias y reglamentos más específicos conforme a la

¹⁶ Respecto al las estadísticas delictivas consúltese la página web <http://www.inegi.gob.mx> *Op., cit.*

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Se desprende que el Estado no produce el Derecho, sino que el Derecho crea al Estado como sujeto del mismo, dotándole personalidad y que a su vez el derecho se establece por un poder generado por la comunidad nacional en persecución del fin que estriba en organizarse o en ser organizada políticamente, de estas consideraciones se desprende que el orden jurídico fundamental (Constitución) en la formación del estado, ya que ésta es creada por el como persona moral, como centro de imputación normativa, como sujeto de derechos y obligaciones y a su vez del cual la nación realiza sus fines sociales, culturales, económicos o políticos, resuelve sus problemas, satisface sus necesidades, en una palabra cumple su destino histórico. Todas las Constituciones tiene dos partes esenciales, una dogmática y otra orgánica; en la primera se precisan las finalidades humanas, políticas y sociales que se pretenden alcanzar y en la segunda se organiza al poder con apego al principio de separación de poderes. Consúltese a PATIÑO CAMARENA, Ernesto Javier *Op. cit.*, p. 29.

organización política de los niveles de Gobierno federal, estatal y municipal en la sociedad. Sin pretender efectuar una revisión exhaustiva de los principios legales donde se acotan los ordenamientos en la Seguridad Pública, es necesario destacar que las leyes y reglamentos rigen el proceder de los ciudadanos y las autoridades a fin de que pueda existir un orden y sea posible vivir en paz y en una buena convivencia entre gobernados y gobernantes.

Asimismo, al principio de legalidad se le considera como el imperio de la ley para que las distintas dependencias de la Administración Pública cumplan con sus cometidos en un Estado de Derecho. Así, coexisten elementos como el de proporcionalidad, universalidad, personalidad, beneficio, defensa que indican responsabilidades, funciones y restricciones con el fin de guiar diversas actividades sociales, políticas, económicas, laborales, religiosas; entre el conglomerado individual y colectivo. La Seguridad Pública es un derecho que tiene la sociedad para el desarrollo de sus actividades, para poder llevar a cabo su vida cotidiana, en pleno respeto a sus garantías individuales y colectivas, tanto a ella como a su familia y su patrimonio. En este sentido, el Estado está obligado a garantizar y defender estos derechos a través no sólo de normas, sino de funciones policiales, previsión y de coerción social e institucional a fin de hacer cumplir las leyes y mantener la armonía social y política.

El marco legal y reglamentario que rige los principios de la Seguridad Pública en México se pueden reconocer de la siguiente manera: 1) en los primeros 29 Artículos de la Constitución general, se establecen las garantías individuales que tienen los individuos dentro de nuestro territorio nacional, y donde éstos derechos deben ser respetados por las autoridades y especialmente por los cuerpos de seguridad pública; 2) del Artículo 30 al 107, se decretan los requisitos y obligaciones de los mexicanos, así como la forma de gobierno y su organización política a través de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y, finalmente, las partes integrantes de la Federación.

El Artículo 21 destaca que la Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el D.F., los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que señala la misma ley general. Cabe señalar, que esta concepción se modificó como producto de las reformas constitucionales de diciembre de 1994, al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo, y donde se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), con la coordinación interinstitucional entre autoridades de los tres niveles de gobierno, principalmente la SEGOB, el D.F., los Estados y la PGR.¹⁹

¹⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit.*, p.15.

La Seguridad Pública se ubica de la siguiente forma:

- Por una parte, las de orden legislativo, nacionales, que se sustentan en el Artículo 73, Fracción XXIII, que otorga al Congreso de la Unión, la facultad de legislar a dicha coordinación entre la Federación, el D.F., los Estados y Municipios; esta norma es de observancia general.
- Al Artículo 102 y 123, Apartado B, Fracción XIII, establecen, de una manera más concreta, las bases del Ministerio Público y de los miembros de las instituciones policíacas, en sus respectivos órdenes de gobierno.
- El mismo Artículo 73, dentro de las facultades del Congreso, señala las bases no sólo de legislación en la materia, sino de la organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad, así como de los distintos delitos, faltas y castigos que deberán imponerse, aunque en el orden federal.
- El Artículo 102, inciso a) indica de manera puntual las bases de organización del Ministerio Público de la Federación, presidido por un Procurador General.
- Cabe apuntar, que los Artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 (última parte del primer párrafo, párrafos segundo y tercero), 22 y 23, inspiran, nutren y complementan las bases de la concepción actual de la Seguridad Pública, así como de los planes y programas respecto de ésta. Al mismo tiempo, indican el marco institucional y de acción gubernamental sobre prohibiciones, delitos, multas, confiscaciones.
- Ahora bien, existen normas de carácter nacional que establecen la jurisdicción y competencia de las diversas instituciones e instancias de Seguridad Pública. Estas se indican en el Artículo 17, párrafo tercero; Artículo 18 párrafo segundo y tercero; Artículo 21 párrafo primero, donde se señala que: "las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones."
- Los gobiernos de la federación y de los Estados organizarán el sistema penal; las bases de trabajo; la capacitación y la educación como medios de readaptación del delincuente; asimismo, se concluye que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial; la persecución del delito corresponde al Ministerio Público y a la policía judicial, así como las sanciones de orden administrativo.
- En la base en esta ley, se enmarcaron las bases de coordinación, la normatividad, políticas, lineamientos, compromisos y reglas de cooperación entre entidades, instituciones e instancias, que por su amplitud espacial temática pueden incidir en los ámbitos de competencia y ejercicio de atribuciones de otros ordenamientos locales, estatales y federales. Por ejemplo, en el ámbito federal, los Artículos 73, fracción XXIII y los Artículos 102 y 107, hacen referencia al sistema nacional de seguridad y a la organización del Ministerio Público y la Procuraduría de la Federación.²⁰

Cabe indicar, que la Ley General de Coordinación que establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, constituye no sólo el cuerpo de normas jurídicas que crean y regulan el funcionamiento institucional, sino delimitan los

²⁰ *Ibidem.*

ámbitos de coordinación y la realización de tareas conjuntas donde participan la federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios. Por ello, es aún importante precisar una clasificación de normas en el orden nacional, federal y local.

Todas las normas emanadas de la Ley General que establece las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública son nacionales y tienen aplicación en todo el territorio nacional; es decir, en todos los ámbitos de Gobierno: Federal, D.F., Estados y Municipios. Las disposiciones constitucionales que fundamentan y se vinculan con ella, son la ley reglamentaria del Artículo 119 de la Constitución Política (que indica la extradición de reos entre Estados de la República), así como la ley que señala las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados. Un caso especial en este punto, resulta ser las leyes de amnistía, como ordenamientos de normas y aplicación nacional, aun cuando son excepciones. Respecto a las normas de orden federal, de aplicación exclusiva, tenemos las siguientes:

- 1) Código Penal;
- 2) Código Federal de Procedimientos Penales;
- 3) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;
- 4) Ley Federal e Armas de Fuego y Explosivos;
- 5) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- 6) Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social;
- 7) Reglamento Federal de la Colonia Penal Islas Marías;
- 8) Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura;
- 9) Ley de la Defensoría de Oficio Federal;
- 10) Ley para el Tratamiento de Menores Infractores en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en cuanto se refiere al fuero federal;
- 11) Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada;
- 12) Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados;
- 13) Ley de la Policía Federal Preventiva; entre otras relacionadas con los Servidores Públicos, de Juegos y Sorteos.²¹

Como normas de aplicación local, son aquellas que regulan materias vinculadas con la Seguridad Pública en ámbitos de gobierno locales y para su aplicación en sus respectivos territorios, podemos mencionar como ejemplo a las

²¹ Sobre este punto véase pagina electrónica, [http:// www.gobernación.gob.mx](http://www.gobernación.gob.mx) ,la cual se consulto el 23 de octubre de 2003.

Distrito Federal, y que corresponden a: los Códigos Penal, de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica de la PGJDF; la Ley Orgánica el TSJ del D.F. Finalmente, es necesario referirnos a la Seguridad Pública en la Ley Reglamentaria del Artículo 90 Constitucional, específicamente de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), que establece la organización, funciones y atribuciones de las dependencias correspondientes a la Administración Federal, Centralizada y Paraestatal.

Los preceptos que actualmente sustentan la Seguridad Pública, tienen que ver con las normas constitucionales, reglamentarias y orgánicas, así como en los reglamentos específicos respecto a los órdenes nacional, federal y locales. En el primer caso, las bases se encuentran en los Artículos 12, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 22, 23 y 73, fracción XXIII (primera parte). En el segundo caso, corresponde al mismo Artículo 73, fracción XXIII (última parte), XXI y XXII. En el orden local, se establecen en cada una de las Constituciones de los Estados y sus reglamentos; para el caso del Distrito Federal, en el Estatuto de Gobierno en sus Artículos 67, Fracción XVII y 69, principalmente. La creación del orden jurídico-político supone necesariamente un poder, y que es el medio a través del cual se consigue el fin que es la organización o estructura jurídico-política que la nación pretende darse (auto determinación) o que la nación acepte mediante su acatamiento (legitimación). Cuando una estructura jurídico-política comprende a toda una nación-pueblo en sentido sociológico o varias comunidades nacionales que forman la población asentada en un territorio se da origen al fenómeno de la formación de una persona moral llamado Estado, y que es la culminación de todo proceso evolutivo en la que se encadenan diversos factores mismos que se convierten en elementos constitutivos de la entidad estatal que lo sintetiza en su ser y los comprende en su concepto.²²

2.4. La Seguridad Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2000- 2006.

La planeación del desarrollo en México, a nivel del Gobierno Federal y de los estados, ha tenido una orientación fuertemente administrativa de la función pública, en la que se observa confusión del plano político con otros de naturaleza distinta. Los criterios de **eficiencia** y **eficacia** tienen por base la formalidad del discurso oficial, sin mucha relación con la realidad a modificar.

Por otro lado, la pretensión de impulsar el "nuevo federalismo mexicano" tiene como instrumento la descentralización, como sustituto de una auténtica vida democrática, lo que genera el efecto de fortalecer la burocracia en detrimento del

²² RAMÍREZ HERRERA, Nancy, *Op. cit.*, p.49.

Propio Estado federal. La planeación del desarrollo es una obligación constitucional del Estado mexicano, por lo que los objetivos del plan deben corresponder a los señalados en el texto constitucional. Este hecho convierte a la planeación no sólo en práctica obligatoria del gobierno federal, sino en cuestión de Estado, en una especie de instrumento fundamental para el quehacer político del país. A partir de 1983 esta obligación se extiende a todos los estados de la República y a todos los municipios de los estados. En respuesta inmediata a la ley nacional se emiten leyes estatales de planeación del desarrollo.

Con esta base, se inaugura el Sistema Nacional de Planeación (SNP), así como en provincia corresponde el Sistema Estatal de Planeación, lo que implica nuevas bases para los diversos órdenes de la Administración Pública nacional. En aras de la congruencia requerida por el sistema que se instituye, se observa una estricta simetría en los diversos órdenes de gobierno a partir de la concepción y los instrumentos propios de la planeación, pero también se hace evidente que las bases del Estado Federal quedan reducidas a proyecto sin fecha de realización probable, con lo que se asiste a una nueva fase del centralismo mexicano que, en el orden administrativo genera un proceso de descentralización, cuyo diseño y control depende del centro, en tanto que su ejecución corre a cuenta de los gobiernos estatales.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), por lo que toca a seguridad, se sustenta en la prevención del delito, en la reforma integral del Sistema de Seguridad Pública, en el combate a la corrupción y la dignificación de los cuerpos policíacos, en la creación de estructuras integrales para el sistema penitenciario, en la participación ciudadana y en la coordinación de las instituciones que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

La planeación en México, establecida en su artículo 26 constitucional, muestra la capacidad del Estado en la conducción del proceso de desarrollo dentro de un marco integral de congruencia para dar rumbo, orden y racionalidad

al esfuerzo colectivo, dar certidumbre a la sociedad sobre las acciones de gobierno y avanzar para el cabal cumplimiento del proyecto nacional ²³

El artículo 26 de la Constitución Política de los E.U.M. establece la obligación del Estado de organizar un Sistema de Planeación democrática. Así, dispone que el PND será estructurado mediante la participación de los diversos sectores sociales. La Constitución le da carácter de obligatorio para la Administración Pública Federal y contiene las políticas y acciones del Gobierno.²⁴ La ley de Planeación publicada en 1983, determina que las acciones estarán basadas, entre otros, en los principios de soberanía, de perfeccionamiento del régimen democrático, de la mejoría de la vida en la población, el respecto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos, y del fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre.

El artículo 3 de la propia ley señala como objetivo de la planeación la ordenación racional y sistemática de acciones para transformación de la realidad del país; agrega además, que mediante la planeación se fijaran, metas estrategias y prioridades. El instrumento central de la planeación es justamente el documento denominado Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es elaborado por el Presidente de la República, con opinión del Congreso de la Unión. El Gobierno actual contempla los objetivos nacionales en materia de Seguridad Pública para este periodo. En efecto, el plan enfoca el problema de la justicia como inseparable del desarrollo y para ello previó que deben de modernizarse los aparatos de impartición y procuración de justicia.²⁵

²³ MIKLOS, Tomás, *Criterios Básicos de Planeación*, p.11.

²⁴ La planeación, como técnica o instrumento, se encuentra destinada a adecuar y racionalizar el proceso de toma de decisiones. Su éxito depende de la manera en que se enfrentan las limitaciones del proceso al recurrir al pensamiento creativo para seleccionar nuevas opciones de operación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit.*, p.18.

²⁵ El Plan es la guía de un Poder Ejecutivo Federal comprometido a ensanchar y mantener una comunicación permanente, intensa con los otros poderes de la Unión y con las entidades federativas. La planeación es válida, únicamente cuando cuenta con el consenso y la legitimidad de la sociedad. Así lo establece la Constitución, que en esta materia dispone que el Gobierno debe de actuar siguiendo los dictados de la ciudadanía. *Op. cit.*, p.14.

La naturaleza del PND es de obligatoriedad a todas las instituciones de la Administración pública a las que les compete dentro de sus atribuciones y obligaciones. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es quién debe proporcionar el presupuesto para que este se desarrolle eficazmente. La Secretaría de Gobernación (SEGOB) es la encargada de llevar a cabo la verificación de las acciones a fin de orientar y, en su caso reafirmar las desviaciones. **Sus propósitos:**

- 1) plantear una revisión integral que procuré dar uniformidad a las disposiciones legales federales y locales, para crear un marco jurídico en el contexto del federalismo;
- 2) establecer criterios y alternativas de financiamiento conjunto, con la participación de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, que permitan apoyar el gasto destinado a la seguridad;
- 3) ampliar la cobertura policial preventiva y constituir la Academia Nacional de Seguridad Pública, como el instrumento que diseñe y desarrolle los elementos de la formación de los miembros de las instituciones policiales, en todos sus niveles; elevar la profesionalización y capacitación policial;
- 4) establecer una relación permanente entre los Consejos de Coordinación que integran el SNSP y los órganos e instancias respectivos;
- 5) revisar los sistemas y métodos de tratamiento penitenciario y de internación, así como promover actividades productivas entre los reclusos;
- 6) revisar la participación de los particulares en la prestación de servicios de seguridad privada mediante la elaboración del marco jurídico; y
- 7) diseñar y promover programas de prevención del delito que propicien la integración y operación de los organismos que impulsen la participación de la sociedad labor; crear el Centro Nacional de Formación Policial como base para la capacitación y especialización; crear un sistema de la cooperación conjunta. Específicamente, sugerir el establecimiento de fórmulas concertadas que permitan resolver la insuficiencia de recursos, lograr una mayor eficacia en los esquemas de coordinación operativa y consolidar el funcionamiento de los consejos estatales y regionales de seguridad.

De igual manera, se orientan una mayor vinculación efectiva de acciones con organizaciones sociales y los diferentes órdenes de gobierno, así como fortalecer la coordinación y asociación entre los municipios con base en convenios de cooperación para reafirmar sus capacidades políticas y técnicas en la resolución de problemas públicos. Otro aspecto relevante del PNSP, resulta ser las medidas de prevención de delito.

Como señalamos, en México las políticas de seguridad habían privilegiado durante muchos años a la persecución de delitos, la imposición de penas y a la readaptación social en los centros de reclusión, restando menor importancia a la prevención, no obstante, con el nuevo programa estas acciones se plantearon como estratégicas y prioritarias al contemplar la participación de la comunidad y los puntos de vista de diferentes actores sociales y políticos, principalmente de los partidos políticos, asociaciones civiles y organismos no gubernamentales, entre otras cosas el plan concibe a la Seguridad Pública como el funcionamiento eficaz de un sistema de prevención de daños jurídicos que se traduzca en garante protección permanente de los derechos subjetivos.

A esa amplia visión, los propósitos del PND en cuanto a Seguridad Pública son los siguientes:

- 1) dar expresión clara a la norma jurídica;
- 2) fomentar los mecanismos de solución de controversias,
- 3) fomentar la descentralización de la justicia;
- 4) revisar los planes de estudio de la carrera de derecho;
- 5) modernizar al Ministerio Público incluyendo entre sus acciones la prevención de la delincuencia
- 6) fortalecer la lucha al narcotráfico, especialmente en lo que ve a disoluciones de las asociaciones delictivas; y
- 7) generar la capacitación y mejorar las remuneraciones de los integrantes de las corporaciones.²⁶

Bajo este fundamento se elaboró un Plan de Procuración e Impartición de Justicia 2000-2006, que asume tales objetivos y establece las acciones que cada institución responde en materia de justicia, dependiente del Poder Ejecutivo Federal, realizará para cumplirlos. En el documento normativo recién mencionado,

²⁶ *Ibidem.*

y en el ámbito estricto de la procuración de justicia federal, cabe subrayar que prevén claramente algunos elementos del programa que sí están directamente involucrados, desde una perspectiva amplia, con la Seguridad Pública.

En tal sentido se contemplan importantes objetivos tales como la profesionalización de servicios públicos, consolidar el sistema de información estadística, formular manuales de criterio de interpretación Judicial Federal y reforzarla lucha con el narcotráfico.

2.4.1. Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), fue diseñado dentro de un marco de sistemas para integrar medidas que van desde la prevención de delitos a través de la procuración de justicia y la administración judicial hasta la rehabilitación social. Una decisión clave fue la ubicación del Sistema dentro de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y no en la Procuraduría General de la República (PGR.)²⁷ La decisión tuvo como base la responsabilidad legal que tiene la SEGOB de supervisar la seguridad interna, lo cual engloba las amenazas al orden público, entendido de una manera amplia, y no solamente al crimen. Se creó una Subsecretaría de Seguridad Pública dentro de la SEGOB para albergar al SNSP.

En 1994 se reformaron los artículos 21 y 73 fracción XXIII constitucionales. La legislación creó un Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y una serie de consejos coordinadores a niveles estatales, locales y enfatizó el papel del Gobierno central dentro de un sistema federal como uno de coordinación y no de control. En su etapa inicial, el SNSP se abocó a desarrollar bases de datos con respecto al personal de procuración de justicia y a mejorar las comunicaciones

²⁷ SANDOVAL ULLOA, Jose G., *Op. cit.*, p.51.

entre agencias a nivel nacional y asimismo entre los niveles federal, estatal y local.²⁸

El SNSP tiene como finalidad encauzar, promover y evaluar la coordinación de las instituciones responsables. Por otra parte, la estructura y funciones de las diferentes unidades permite aseverar que el SNSP fue diseñado con el fin de autorregularse y regular los diferentes órganos y mecanismos de operación para sustentar las políticas y las tareas centrales de coordinación en el país establece diferentes materias de coordinación que tienen que ver con los mismos procedimientos e instrumentos de formación; sistemas disciplinarios, estímulos y recompensas, organización, administración y operación, propuestas de aplicación de recursos, suministro e intercambio de información, acciones y operativos policiales conjuntos, regulación y control de los servicios privados de seguridad, entre otros.²⁹

En noviembre de 1995, se promulgó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del SNSP, la cual: Contiene las normas básicas de coordinación entre los tres niveles de Gobierno y señala principios, materias, instancias e instrumentos de coordinación. En la Ley se determina la constitución del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) como órgano superior de coordinación del SNSP y se establece la figura de Secretario Ejecutivo, como la responsable de: **(ver anexo 3)**.

²⁸ El propósito es crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública creando una política nacional integral de Seguridad Pública, Fortalecer al Estado Mexicano, Combatir sistemáticamente la delincuencia, Responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales, Coordinar a las autoridades de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), y Establecer cuatro elementos básicos: Profesionalización del personal de Seguridad Pública, mediante programas especializados, Modernización tecnológica, Sistematización e intercambio de información entre las instituciones del país, y Coordinación con las instancias y órganos auxiliares de la Seguridad Pública. *Ibidem.*, SANDOVAL ULLOA, Jose G.,43.

²⁹ El (SNSP), no es un órgano de autoridad, ya que, no sustituye a ninguna corporación o institución de Seguridad Pública. No interviene en operativos policíacos, no cuenta con fuerzas de seguridad, no suple a ninguna autoridad de prevención, procuración o administración de justicia, de ejecución de penas, ni de tratamiento de menores infractores, no realiza directamente investigaciones, ni labores de inteligencia. *Ibid.*, SANDOVAL ULLOA, Jose G.,p.43.

I.- Elaborar las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública y someterlas a la aprobación del Consejo;

II.- Levantar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevar el archivo y los instrumentos jurídicos que refiere el artículo 11;

III.- Ejecutar y dar seguimiento a acuerdos y resoluciones del Consejo;

IV.- Proponer para su aprobación al Consejo políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de Seguridad Pública del país;

V.- Elaborar y publicar informes de actividades del Consejo;

VI.- Coordinar el servicio nacional de apoyo a la carrera policial y las instituciones nacionales de formación de las policías;

VII.- Administrar y sistematizar los instrumentos de información del Sistema Nacional, as como recabar todos los datos que se requieran;

VIII.- Informar periódicamente al Consejo de sus actividades;

IX.- Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de Seguridad Pública de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones;

X.- Promover, por conducto de las instituciones de Seguridad Pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo y sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes;

XI.- Tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la coordinación y preservación de la Seguridad Pública;

XII.- Realizar estudios especializados sobre las materias de Seguridad Pública; y

XIII.- Coordinar acciones entre las policías federales preventivas.³⁰

El CNSP constituye la instancia superior de coordinación y de más alto nivel, ésta se integra con la participación de: el Secretario de Gobernación quien lo presidirá; los treinta y un gobernadores de los estados; el Jefe del GDF; el Secretario de la SEDENA; el Srío. de Marina; el Secretario de SCT; el Procurador de la PGR; y el Secretario Ejecutivo del SNSP.³¹ Entre sus funciones más importantes están las de...

³⁰ [http // www.gobernación.gob.mx](http://www.gobernación.gob.mx), *Op.,cit.*

³¹ Según el Artículo 9 de la Ley respectiva en la materia, la coordinación de las autoridades tiene como objetivos: integrar, determinar, desarrollar y establecer mecanismos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones; además de promover, establecer y supervisar los instrumentos de información y operativos conjuntos entre entidades. *Op. cit.*, SANDOVAL ULLOA, Jose G.,p.56.

1. coordinar y determinar los lineamientos en la materia; formular propuestas para el PND;
2. determinar medidas de vinculación con otros sistemas nacionales, regionales o locales;
3. realizar programas de cooperación internacional sobre seguridad; y
4. elaborar propuestas de reforma a códigos, leyes y reglamentos en el tema.

Además, este Consejo tendrá que reunirse cuando menos cada seis meses a convocatoria de su Presidente (Secretario de SEGOB) a fin de...

- deliberar sobre la agenda de asuntos institucionales,
- elaborar propuestas sobre acciones,
- ejecutar acuerdos y resoluciones del mismo,
- así como informar y tomar aquellas medidas que se consideren pertinentes para el sistema, conforme a lo que indica el marco jurídico³²

Las instancias que constituyen el SNSP, y que participan en los diferentes niveles de Gobierno, son: por un lado, las instituciones de coordinación:

1. Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), instancia superior;
2. Los Consejos Locales de Coordinación, como instancias en el ámbito estatal;
3. Los Consejos Regionales de Coordinación, como instancias en los que participan dos o más entidades federativas;
4. Consejos Delegacionales o Municipales, en el ámbito del DF., y de los Municipios de los Estados;
5. La Conferencia de Prevención y Readaptación Social, como auxiliar para el conocimiento de la materia en el ámbito nacional;
6. La Conferencia de Procuración de Justicia, órgano auxiliar en su materia;
7. La Conferencia de Participación Municipal, órgano auxiliar que en el ámbito nacional promueve la participación de los Municipios;
8. Las Comisiones que lleguen a formarse en la materia, especialmente en el estudio de la incidencia delictiva.

Las actividades del CNSP son guiadas por el Secretariado Ejecutivo del SNSP, quien se encuentra integrado como órgano administrativo desconcentrado de la SEGOB y que, según el Artículo 27, fracción XXVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde: conducir y poner en ejecución las políticas y programas del Gobierno Federal en materia de protección ciudadana y coordinar, en los términos de la ley respectiva, el ejercicio de las atribuciones del

³² Artículo 17 de la ley de General de SNSP, Publicada en sitio electrónico, *Op.cit.*, <http://www.gobernación.gob.mx>.

Ejecutivo en relación con los Estados, el D.F. y los Municipios.³³ En un segundo nivel se encuentran los Consejos Locales de Seguridad, que son los órganos colegiados responsables de la coordinación, planeación, supervisión y evaluación del SNSP en los treinta y un Estados y el D.F. Los Consejos Locales se integran de forma similar al CNSP donde los Secretarios de Gobierno de los Estados y el DF., en las áreas de prevención y readaptación social, lo presidirán; Los Presidentes Municipales y Delegados; los Procuradores de Justicia de las entidades federativas; los delegados estatales; la SEDENA y Sría. de Marina (en su caso); la PGR y la SCT.

Al igual que los Consejo Locales, los Consejos Regionales, constituyen una importante instancia de coordinación, ya que son los niveles donde la ejecución de programas se realiza de manera más específica. Su integración esta conformada por los secretarios de Gobierno, los presidentes de los Municipios, los funcionarios que tienen a su cargo la readaptación y prevención social, así como un Secretario Ejecutivo adjunto. De forma similar, los Consejos Regionales Intermunicipales, funcionan como instancias colegiadas a fin de que puedan analizar, supervisar y evaluar las políticas de combate a la delincuencia, que necesariamente requieren de una participación coordinada. Para el caso del D.F., éste cuenta con una Ley de Seguridad Pública que ordena la creación y funcionamiento de los Comités Delegacionales de Seguridad, y donde destaca la participación de representantes de la sociedad con el objeto de combatir la inseguridad y alcanzar los fines de seguridad.

Otra instancia de suma importancia en la conformación del SNSP, son los Comités de Consulta y Participación Ciudadana. Toda vez que una de las funciones del Estado de derecho es hacer efectiva la corresponsabilidad entre los

³³ Cabe indicar, que el Secretariado es el órgano responsable de la coordinación y administración del Sistema de Información Nacional, además de sistematizar datos concernientes al registro de personal, de armamento y equipo, de la estadística delictiva, de las bases de apoyo a la procuración de justicia y de los datos sobre normatividad y sistemas integrados de información. Asimismo, funciona como instancia de apoyo en los sistemas locales y regionales, entre otras actividades de formación y capacitación policial. SANDOVAL ULLOA, Jose G., *Op. cit.*, p. 68.

elementos del gobierno y población, por medio de la participación, los Consejos de Coordinación tienen como objetivo, justamente, promover la cooperación a través de: las opiniones de la población; sus propuestas de acciones concretas; de medidas de seguimiento a programas y acuerdos; de proponer reconocimientos; presentar quejas. Cabe anotar, que el 7 de marzo de 1996, en sesión celebrada por el CNSP del SNSP, se determinó fijar las reglas de procedimientos y plazos para la instalación y funcionamiento de los Consejos de Coordinación de Seguridad. En estas líneas, se consideró a los Comités de Consulta y Participación Ciudadana como instancias fundamentales para la coordinación y articulación institucional entre comunidad, municipio y entidad federativa, así como en razón de las necesidades y características locales y regionales de la población.³⁴

La SEGOB en la materia, quedaron adscritas a esta nueva Secretaría (SSP) con lo cual las unidades administrativas correspondientes, se integraron a esta nueva estructura de la Administración Pública Federal. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, se crea para apoyar al Secretario Ejecutivo en las responsabilidades asignadas, con una estructura orgánica que le permita ejecutar cabalmente sus funciones.

Por iniciativa del Presidente de la República, a partir del 1º de diciembre de 2000, se reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para crear la Secretaría de Seguridad Pública a nivel Federal. Para fines de una mejor comprensión, en el siguiente

³⁴ RAMÍREZ HERRERA, Nancy, *Op. cit.*,p.55.

inciso explicamos en qué consiste el Programa Nacional de Seguridad y sus aportes en el marco del federalismo.³⁵

En el caso de los integrantes de seguridad, los objetivos principales del programa están enfocados básicamente a tres elementos:

- 1) los procedimientos e instrumentos de formación;
- 2) reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros;
- 3) sistemas disciplinarios; y
- 4) regulación y control de los servicios privados y otros auxiliares de seguridad.

En lo que respecta a la administración, las funciones primordiales están encaminadas hacia la organización y administración interna, así como a la revisión de sistemas de información; asimismo, existe una materia relacionada con la participación de la comunidad y fomento a la cultura de prevención de infracciones y delitos. El SNSP incluye como un elemento primordial el establecimiento de sistemas de información sobre Seguridad Pública, el cual indica las bases para la formación, actualización y uso de instrumentos de información orientados a permitir un mejor control del universo de personal y equipamiento con que cuentan las fuerzas de seguridad nacional, locales y regionales.

Como producto del incremento de grupos y organizaciones delictivas en diferentes regiones y localidades del país, así como por el gran poder económico que utilizan, el SNSP contempla no sólo normar el uso de armamento y equipo especializado, sino contar con mejores mecanismos e instrumentos de combate tales como: el uso de licencias, parque vehicular, equipo de laboratorio, antimotín. Asimismo, considera en la parte informática la conformación de un banco de

³⁵ Por otro lado, y de acuerdo con el Artículo 13 de la Ley General del SNSP, existen tres instancias colegiadas de apoyo o auxiliares de seguridad, mismas que se integran por la denominada Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social y la Conferencia de Participación Municipal. En estas instancias también se consideran la participación de expertos, instituciones académicas y de investigación, así como de organizaciones del sector social y privado cuya finalidad es precisamente coadyuvar hacia el combate de la delincuencia de todo orden. ULLOA, Jose G., *Op.cit.*, p 76.

datos, clasificación y comportamiento de la incidencia delictiva, identificación de organizaciones criminales, entre otras de carácter técnico y logístico.

2.4.2. Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP).

Todo el proyecto de Seguridad Pública está sustentado en la defensa de las víctimas y de los ofendidos, en la participación ciudadana y en la organización de la población para conocer y para exigir sus derechos y en las tareas diarias que se desarrollan, en Tijuana, Mexicali, León, Celaya, en la ciudad de México, la función principal se sustenta en el diálogo permanente con los vecinos y con los miembros de la comunidad, con los padres de familia, con los directores de las escuelas y con los grupos sociales que realmente están comprometidos en estas tareas.

El SNSP es una estructura que está creada para unir las fuerzas nacionales en la lucha contra la delincuencia. Para la Conferencia Nacional de Procuradores. Los programas deben de aterrizar en las estructuras de ubicación del personal de seguridad en cada cuadrante y en cada zona de patrullaje de cada comunidad de este país y cuando la víctima, el Ministerio Público y el juez den un solo frente común contra el delito y contra la impunidad. **(ver anexo 4).**

El documento de ocho capítulos que publicó el *D.O.F.* establece entre sus objetivos rectores salvaguardar la Seguridad Pública, así como proteger y garantizar la libertad, integridad física y el patrimonio de la población con apego estricto al marco jurídico y respeto a los derechos humanos. El SSP, delinea la política nacional y articula las funciones institucionales, normas y acciones de los tres niveles de gobierno. El Programa 2001-2006, que contiene los objetivos, la misión, la visión, las estrategias y las líneas de acción que orientarán el quehacer del gobierno federal en la prevención del delito y el combate a la delincuencia.³⁶ Este programa es de observancia obligatoria para todas las entidades federales, fue elaborado tras una consulta ciudadana y con base en las aportaciones de

³⁶ Respecto al documento consúltese la pagina web: <http://mx.news.yahoo.com>, 4 de enero de 2003.

varios sectores de la sociedad que orientarán la labor del gobierno en la prevención y el combate de la delincuencia.

La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) elaborará su Programa Anual, que servirá de base para la integración de su respectivo anteproyecto de presupuesto, a fin de prever los recursos para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas previstas. Además, verificará de manera periódica el avance y los resultados del Programa, así como su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades, en concordancia con el PND 2001-2006.³⁷

El PNSP también realizará las acciones necesarias para corregir desviaciones. La política de Seguridad Pública y combate a la delincuencia ahí establecida tiene entre sus objetivos fundamentales prevenir el delito, lograr la reforma integral del Sistema de Seguridad Pública, reestructurar el sistema penitenciario y promover la participación ciudadana.

En su análisis del sector, la SSP advierte de algunos síntomas, como crisis económica, alto crecimiento demográfico, consumo de alcohol o drogas, que influyen en el crecimiento de la inseguridad pública y la delincuencia en el país. Ante ello, orienta diversas acciones a la reforma integral de los ordenamientos jurídicos en materia penal y procesal, la modernización del sistema de prevención, procuración e impartición de justicia y readaptación social, así como al combate de la corrupción. La coordinación en la ejecución del Programa se propondrá a los gobiernos de las entidades federativas en el marco del SNSP. La SSP realizará las acciones necesarias para corregir las desviaciones detectadas y, en su caso, propondrá las adecuaciones que procedan al Programa publicado.³⁸

En el siguiente apartado revisaremos las líneas de acción y en que medida se llevan a la realidad.

³⁷ De este concepto se retoma en el *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*. Pagina web: *Op.cit.*

³⁸ *Op.cit.*, <http://mx.news.yahoo.com>

2.5. Principales líneas de acción y estrategias estatales en materia de Seguridad Pública.

En los últimos años, se hicieron múltiples reformas que tienen el propósito de mejorar la eficiencia institucional del sistema judicial. Sin embargo, es preciso reconocer que la organización de la criminalidad se hace más compleja, sus manifestaciones más ofensivas y difícil el combate de sus actividades. La viabilidad de la nación radica en la fuerza de las instituciones de Derecho y de justicia; por eso su actuación debe ser constante, encontrando en la ley la expresión fiel de la realidad nacional y a la vez un instrumento de las aspiraciones populares, porque en ella radica nuestra fuerza como mexicanos. La procuración, impartición y administración de Justicia son elementos esenciales de la seguridad jurídica que el Estado de Derecho debe garantizar a la sociedad, para crear un ambiente de certidumbre que propicie el desarrollo nacional y relaciones armónicas entre ciudadanos.

La procuración de justicia surge de la convicción política de la República para garantizar y preservar el orden y la legalidad por conducto de un órgano público que, con la representación de la sociedad, tenga como encomienda aplicar los medios punitivos del Estado y ejercer la fuerza pública. La ineficacia en la procuración, administración de justicia se manifiesta en impunidad, corrupción, inconsistencia jurídica ante las instancias judiciales nacionales y tribunales internacionales (especialmente en casos destacados), inestabilidad laboral del personal, parcial incumplimiento defunciones y múltiples conductas ilegales, algunas de ellas atentatorias de los derechos humanos.

En México la falta de políticas claras y la forma de planeación y gestión gubernamental existente hasta los años noventa, privilegiaron la cobertura policial hacia zonas determinadas y estratégicas del país. Hasta 1995, 335 municipios carecían de policías; en 749, sólo se contaba con hasta 10 elementos; en poco más de 77 se tenían entre 1000 y 5 mil elementos y en sólo en 10 municipios

existía una población policial de entre 5 mil y 13 mil; en 1,559 municipios se registró entre 11 y mil policías.³⁹

No obstante, es hacia finales de 2003, por medio de la Academia Nacional de Seguridad Pública impulsada por la SEGOB, donde se generaron programas de apoyo para la evaluación inicial y la capacitación de elementos humanos, y donde se registró la formación de 17,800 policías judiciales y 4,448 agentes del ministerio público y 2,717 peritos bajo una formación básica. En lo que corresponde al ministerio público y la policía judicial, las instituciones destinadas a su adiestramiento muestran condiciones semejantes a las de los policías preventivos, en cuanto a la falta de programas de capacitación efectivos. En la PGR y la PGJDF, por ejemplo, se llevó a acabo entre 1986 y 1995, 45,693 cursos de capacitación, lo que contrasta con el número de policías judiciales existentes (7 mil) y del ministerio público (3 mil) en esos años.⁴⁰

Un hecho revelador es que la existencia de un alto grado de deserción entre los elementos significa la necesidad de revisar las políticas de selección y evaluación de recursos humanos en las diferentes corporaciones, así como su misma conformación y dirección. Algunos autores revelan que muchos de los policías que son cesados o que abandonan los cuerpos de seguridad, más tarde aplican los conocimientos y experiencia adquirida para delinquir en la sociedad. De igual manera, la urgencia de apoyar la labor y formación de los ministerios públicos es una constante en la revisión de las políticas y programas de formación, ya que en dichas instancias los procedimientos de indiciados y consignados requieren de una mayor competencia no sólo jurídica, sino técnica y administrativa; así como de una coordinación interinstitucional eficaz para averiguar, investigar y dictaminar el ejercicio de la acción penal.

³⁹ SANDOVAL ULLOA, José G., *Op.cit.*, p.73.

⁴⁰ *Ibidem.*,p.74.

Cabe destacar que en México, a diferencia de otros países, la función de la acción jurisdiccional es objeto de un escaso interés público. Esto, sin duda, es un reflejo no sólo de la débil articulación entre los mecanismos de comunicación entre gobierno y ciudadanía, sino obedece a los rasgos aún imperantes en muchos niveles del régimen político centralizado y autoritario en materia de procuración de justicia; específicamente, de los escasos márgenes de maniobra y autonomía que históricamente el poder judicial y sus órganos han presentado respecto al ejecutivo e incluso legislativo.

Por ello, en el actual contexto socio-político es fundamental revalorar el papel de los jueces, en sus diferentes niveles e instancias, a fin de coadyuvar en una nueva cultura de Seguridad Pública entre la sociedad. Es indudable que el crecimiento de la delincuencia desde la década de los años ochenta, generó un rezago abrumador en las acciones de gobierno y administración pública enfocadas en la criminalidad, cantidad y calidad de los elementos humanos, en los instrumentos de trabajo existentes, en la conformación organizativa interna de las mismas instituciones de seguridad, así como en el aumento directo de la impunidad, ineficiencia y corrupción.

Precisamente, como fue revisado el Plan Nacional de Desarrollo, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Programa Nacional de Seguridad Pública, representaron una medida que fortalece el Estado y su razón de ser. Empero, estos programas mostraron dos aspectos fundamentales: el primero se encuentra relacionado con la elaboración de los mismos, ya que sólo muestran un contexto ideal de cómo debe ser el comportamiento de instituciones públicas y ciudadanos en armonía perfecta; el segundo, habla de que al basarse en aspectos irreales, dichos programas se vean rebasados por los acontecimientos que se viven en las calles de la capital.

Si bien el Gobierno, a través de diferentes programas considera las acciones de seguridad como un asunto público y de vital importancia para el funcionamiento social y estatal, es necesario revisar en qué medida los procedimientos y acciones alcanzan sus metas y propósitos, al menos en el caso específico del Distrito Federal. Desde 1995, los índices de homicidios, robos, asaltos, secuestros entre otros, aumentan de manera alarmante entre la población, aunque las cifras oficiales indican lo contrario.

El asunto de la Seguridad Pública es uno de los problemas de mayor preocupación entre la sociedad mexicana. Como lo exponemos, existen diversas causas de orden económico y social que en los últimos años han ocasionado el aumento y proliferación de diversos delitos. Al mismo tiempo, se advierte un sistema de procuración de justicia ha tenido que luchar no sólo contra la delincuencia misma, sino contra vulnerabilidad de los aparatos institucionales, contra disposiciones legales obsoletas, así como frente a la dispersión de objetivos y programas impulsados.

En el México actual, la importancia que tienen las acciones destinadas para el tratamiento y control penitenciario, en la prevención del delito, y la capacitación de recursos humanos, desarrollo de infraestructura, se tornan cada vez más relevantes respecto de los procesos de transición política y de crecimiento económico y desarrollo social.

El Gobierno Federal termina una red Nacional de telecomunicaciones denominado IRIS (Interconexión de Redes para la Seguridad Pública. El objetivo de este proyecto es: espiar y combatir a la delincuencia, esta red cuenta con la más alta tecnología a nivel internacional, que permitirá correo de voz, datos, e imágenes de tipo celular, troncalizada, digital, encriptada y multisitio; cuyas frecuencias son exclusivas para la seguridad pública. Esta integrada por 31 redes

estatales, interconectadas a través del Centro de Control, Comando, Comunicación y Cómputo, el cual enlaza las policías estatales.⁴¹

A la fecha, IRIS cuenta con registros nacionales con información histórica sobre Personal, Armamento y Equipo, así como Procesados y Sentenciados. Además, dispone de registros nacionales con bases de datos actualizadas sobre Personal, Evaluación y Certificación, Armamento y Equipo, Vehículos Robados y Recuperados, Procesados y Sentenciados, Mandamientos Judiciales Pendientes de Ejecutar, Mexicanos Cumpliendo Condena en el Extranjero y Empresas de Seguridad Privada.

En este sentido, el esquema de funcionamiento gubernamental de justicia y seguridad tiene que contemplarse cada vez más dentro de un proceso de coordinación intergubernamental (Federal, Estatal y Local), donde las estrategias y acciones hacia el crimen organizado y la delincuencia generen la esperanza de una política efectiva, las autoridades federales rediseñan diversas medidas con el objeto de delimitar, tanto jurídica como institucionalmente, los esfuerzos y procesos de Seguridad Pública. Por este motivo, creemos conveniente profundizar en los siguientes puntos sobre los fundamentos jurídicos y sobre el contenido de los planes y programas, a fin de ubicar con posterioridad las acciones de Gobierno en el ámbito del corazón del país y del Distrito Federal.

⁴¹ TEHERÁN, Jorge, “Alistan una red para espiar y combatir a la delincuencia,” en *El Universal*, México, 15 de abril de 2002, Sección Nación, p. A4.

Capítulo III

La política gubernamental de Seguridad Pública en el Distrito Federal, 2003-2006.

El propósito del presente capítulo es contextualizar las acciones de Gobierno y Administración Pública en el ámbito local de la Ciudad de México. Para ello, en esta sección se presentan algunas de las características sociodemográficas, políticas y culturales que distinguen a la entidad más importante de la ciudad. Con esta base y para situar nuestro objeto de estudio, se analiza el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2003-2006, en particular los objetivos y acciones generales de atención general en la ciudad.

Por ello, dentro de los mecanismos que realizó el entonces Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como instancia coordinadora de las acciones para disminuir los índices de delincuencia, y de acuerdo con los lineamientos emitidos por el Plan Nacional de Desarrollo, dieron como resultado en la creación del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal

Su propósito fue lograr la coordinación entre instituciones, la profesionalización de los cuerpos policíacos y, en consecuencia, la disminución del índice delictivo. Por lo anterior, es fundamental conocer la propuesta del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2003-2006 reconociendo objetivos, metas y estrategias que se configuraron para abatir la inseguridad en el Distrito Federal, durante el periodo de referencia. Finalmente, se exponen algunas opiniones, propuestas y organizaciones de la sociedad civil hacia la seguridad.

En esta sección, se considera que en la ciudad la política de seguridad tiene que orientarse de manera que llegue a todos los habitantes a fin de que se observe una mejor distribución policial en la zona de Distrito Federal de modo que todos los habitantes tengan una calidad de vida mejor que en la que actualmente existe.

3.1. Características sociodemográficas, políticas y culturales de la entidad.

Las características que posee el Distrito Federal son vitales para el funcionamiento del país, ya que constituye el centro político y económico. Su misma participación histórico-política como sede de los poderes políticos Federales concentra los recursos económicos. Por otra parte, la doble dimensión que posee en los asuntos públicos locales-nacionales le otorga un papel fundamental en la organización y funcionamiento del poder político del Estado. La Seguridad Pública es un asunto de importancia para el Distrito Federal ya que la delincuencia somete a la población continuamente y las autoridades están muy limitadas para salvaguardar a la ciudadanía. "En este lugar, el fenómeno político, económico y cultural da forma a un progresivo proceso de concentración de la población y de las actividades económicas; en consecuencia, se erige de manera preponderante como el eje del desarrollo local y, todavía, del nacional. "¹

El Distrito Federal se distingue de otras entidades no sólo por su composición demográfica sumamente heterogénea conformada por grupos sociales de muy diverso origen, sino por sus rasgos en la actividad económica, su desarrollo cultural y educativo. El desarrollo económico en la ciudad es históricamente uno de los principales factores de la concentración y diversificación sociales. Actualmente el Distrito Federal está conformado por 16 delegaciones políticas al que se añaden 18 municipios del Estado de México; todo esto constituye la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

En los últimos años, el auge y crecimiento de los problemas urbanos se reconoce en la ciudad como asunto público que merecen una mayor atención del gobierno. Problemas tales como: la insuficiencia de la infraestructura de servicios (alumbrado, pavimentación, transporte, vivienda), la demanda de alimentos, el suministro de agua, electricidad, fuentes de trabajo, educación; la complejidad de

¹ Sobre el D .F., véase Inchuástegui Romero, Teresa, "Distrito Federal", en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (Comps.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM /La Jornada, Vol. 1, 1994.

la administración interna en cada una de las 16 delegaciones locales², en que se organiza administrativamente; la funcionalidad de sus vías de comunicación, el aumento de la criminalidad y la violencia, la falta de cuerpos policíacos capacitados, entre otros, son una muestra del voluminoso trabajo para su atención política y gubernamental.

“En muy pocas ciudades del mundo pueden verse, en un espacio, tantas obras de merito casi todas regidas por la misma estética y, no obstante, cada una distinta y singular”³.

Problemática del Distrito Federal y zona metropolitana⁴

Insuficiencia de infraestructura de servicios (alumbrado, pavimentación, transporte, vivienda)	Atención a la educación
Demanda de alimentos	Complejidad de la administración interna en las 16 delegaciones
Suministro de agua	Funcionalidad vías de comunicación
Suministro electricidad	Aumento de criminalidad y violencia
Fuentes de trabajo	Falta de cuerpos policíacos capacitados

Según cifras de INEGI, 99% de los homicidios de mujeres durante 2003 ocurrieron en circunstancias relacionadas con la violencia domestica. Un promedio de 14 mujeres resultan muertas diariamente por la violencia, intrafamiliar. En el D.F. cada cuatro días se registra un nuevo homicidio de este tipo. En 2004, fueron asesinadas 106 mujeres y el 32% de esos casos, la causa fue la violencia intrafamiliar.

² De acuerdo con la Ley Orgánica del entonces Departamento del Distrito Federal de 1978 quedaron demarcadas las dieciséis delegaciones que rigen en la actualidad de la siguiente forma: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Coyoacán, Venustiano Carranza, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Iztacalco, Miguel Hidalgo, Gustavo A. Madero, Talpan, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, e Iztapalapa. Las delegaciones tienen un carácter desconcentrado; sus titulares son electos junto con el Jefe de Gobierno de la Ciudad desde 2000 y en 1997, respectivamente. Álvarez, Enríquez, Lucía, *Distrito Federal, Sociedad Economía Política y Cultura*, México, UNAM, 1998, p.43.

³ PAZ, Octavio México Luz Urbana, Transcontinental, México, 2004.

3.2. Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2003-2006.

La lucha por disminuir los índices delictivos, resultan una larga tarea minada por un sin fin de componentes que modificar, mismos que forman parte de la estructura del Sistema de Seguridad Pública. En este sentido, y en busca de lograr esas premisas, se crean herramientas que coadyuven a la realización de acciones coherentes y ordenadas, las cuales permitan la legitimación del gobierno actuante y a su vez se logre el control de problemas que afectan a la ciudadanía en general. El Gobierno del Distrito Federal creó el Programa Estatal de seguridad, justicia y Gobierno 2003-2006, con el que pretenden reducir 15 por ciento el índice delictivo anual de la ciudad.⁵

En la presentación de este programa, mencionaron que de los delitos de impacto social —el robo— representa el 50 por ciento del total y de éste, 25 por ciento, corresponde a robo de vehículos. El porcentaje restante se concentra en asaltos al transporte público, a cuentahabiente, auto partes y a transeúntes, por lo que el gobierno estableció acciones específicas para combatirlos. Cada uno de los miembros del Gabinete de Seguridad Pública del Distrito Federal presentó un esbozo de las tareas específicas que deben llevar a cabo para lograr la meta prevista

El jefe policiaco de ese entonces, Marcelo Ebrard, indicó en la conferencia de prensa el 23 de febrero del 2004 que la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) local tendría como meta incrementar 20 por ciento el número de detenciones que realiza, por lo que deberá remitir ante el ministerio público a un mínimo de 22 mil personas. Indicó que trabajarán de manera especial en los 20 sectores que concentra 45 por ciento de los delitos que se cometen en la ciudad, entre los que

⁴ Secretaría de Seguridad Pública, con datos de la Procuraduría General de la República y de las Procuradurías, Consúltense, en página Web <http://www.ssp.gob.mx>, 3 de agosto del 2003.

⁵ López Obrador dio a conocer las acciones que tienen por objeto dismantelar las principales 100 bandas delictivas que operan en la capital del país, incrementar 20 por ciento las detenciones y las consignaciones de averiguaciones previas sin detenido, y 70 por ciento las consignaciones por robo. *Conferencia de prensa realizada en el Palacio de Gobierno del Distrito Federal* 23 de febrero del 2004.

se encuentran el Oasis, en Iztapalapa, la colonia Roma, Plateros, Tacuba, Teotongo y Asturias. Además de Jamaica, Narvarte, Buenavista, Reforma, Centro, San Rafael, Del Valle, Clavería, Tacubaya, Tezonco, Lindavista, Alameda, Balbuena y Portales.⁶

Los 20 sectores donde se concentra el 45% de delitos en el D.F.⁷

Alameda	Lindavista
Asturias	Narvarte
Balbuena	Col. San Rafael
Buenavista	Plateros
Centro	Portales
Clavería	Reforma
del Valle	Tacuba
El Oasis (Iztapalapa)	Tacubaya
Jamaica	Teotongo
Col. Roma	Tezonco

Del total de sectores mencionados, la SSP prevé incrementar 30 por ciento la presencia de su personal, afirmó. El entonces Secretario de SSP Marcelo Ebrard el 23 de febrero del 2004, adelantó la conformación de una fuerza de reacción de mil 500 elementos dedicados al combate de los principales delitos en las zonas más peligrosas de la capital. Añadió que en las delegaciones Coyoacán, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza y Tlalpan implementarán una estrategia de vigilancia similar a la que ya existe en el Centro Histórico de la ciudad y que ha dado buenos resultados en el combate a la delincuencia.

Por su parte, el procurador capitalino, Bernardo Bátiz, mencionó que entre las metas fijas para esta dependencia es la de aumentar 20 por ciento las consignaciones de averiguaciones previas sin detenido; así como 70 por ciento el número de consignaciones por robo. Deberá incrementarse 97 por ciento la

⁶ El jefe de gobierno estuvo acompañado por el procurador capitalino Bernardo Bátiz, y los secretarios de Seguridad Pública, Marcelo Ebrard, y el de Gobierno, Alejandro Encinas, entre otros miembros de su gabinete. *Conferencia de prensa realizada en el Palacio de Gobierno del Distrito Federal. Ibidem.*

⁷ *Op.cit.*, <http://www.ssp.gob.mx>, 3 de agosto del 2003.

eficiencia de índice de sentencias condenatorias y reducir tres por ciento las sentencias absolutorias, mencionó.⁸

Zonas mas peligrosas (o, con mayor hechos delictivos) del D.F.⁹

Centro Histórico (primer cuadro)	Gustavo A. Madero
Benito Juárez	Iztapalapa
Coyoacán	Tlalpan
Cauhtémoc	Venustiano Carranza

El Secretario de Gobierno de la ciudad, Alejandro Encinas Rodríguez, expuso que buscarán mantener la gobernabilidad en la ciudad, y para ello habrán de prevenirse y resolver conflictos sociales y políticos mediante el diálogo, evitando la represión. Subrayó que para evitar situaciones que pudieran derivar en abuso de autoridad u otros delitos, el Gobierno buscará tomar decisiones "al más alto nivel" en casos de marchas, cateos con orden judicial y en flagrancia, desalojos, embargos y detenciones en general.¹⁰

Se aplicarán acciones para mantener la gobernabilidad en el interior de los reclusorios, evitando la comunicación de internos con el exterior, para prevenir nuevos ilícitos, dijo Alejandro Encinas Rodríguez, "se reforzarán los procedimientos de vigilancia en las instalaciones de los reclusorios y construirán una base de datos de los visitantes por reo a través de credenciales de identificación regulada, procedimiento que ya se lleva a cabo, apuntó. Habrá seguimiento a la población preliberada para evitar su reincidencia y se construirá una red de datos que condensarán formación de la Secretaría de Seguridad Pública, la procuraduría capitalina y la Secretaría de Gobierno".¹¹

⁸ Consúltese Pagina Web, <http://www.hotmail.news.com>, 7 de noviembre 2003.

⁹ *Op.cit.*, <http://www.ssp.gob.mx>

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Conferencia de prensa realizada en el Palacio de Gobierno del Distrito Federal 23 de febrero del 2004, *Op.ci.*,

El extenso Programa Estatal de Seguridad, Justicia y Gobierno 2004-2006, que se presenta el 23 de febrero del 2004, prevé evaluar el desempeño que en los últimos tres años tienen los jefes de sector, ministerios públicos, fiscales, comandantes de la policía, jueces, jueces cívicos y representantes del Gobierno, para lograr mejores resultados. En lo que corresponde a las estrategias para que la percepción de la población mejore sobre el combate al crimen, el gobierno de la ciudad efectuará periódicamente una encuesta entre la ciudadanía para establecer la cifra negra de los delitos no denunciados, así como la percepción de la sociedad sobre seguridad pública y justicia.

Algunas cifras indican que el mayor número de hechos delictivos se identifican en las delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez) y del noreste (Gustavo A. Madero, Iztapalapa) de la capital como los espacios donde ocurre el mayor número de problemas asociados con asaltos, robos, crimen organizado y violencia.

Datos hacia finales desde 1994 y hasta 1997, por ejemplo, indicaron el registro de 442,559 y 671 ilícitos diarios en promedio, lo cual muestra que los índices de delincuencia hacia la actualidad no muestran bajas en su comportamiento y, por el contrario, reflejan un aumento sistemático mayor.¹²

Programa Estatal de Seguridad, Justicia y Gobierno 2004-2006.¹³

Reducir 15 por ciento el índice delictivo anual de la ciudad.	Aumentar 70% las consignaciones por robo.
Acciones para combatir, sobre todo. Robo a casa-habitación o comercio, robo de vehículos, asaltos al transporte público, asaltos a cuentahabiente, robo de auto partes, asalto a transeúntes.	Incrementar 97% la eficiencia del índice de sentencias condenatorias.
Incrementar 20% el número de detenciones (remitirá al MP mínimo a 22 mil gentes)	Reducir 3% las sentencias absolutorias.
SSP trabajará especialmente en los 20 sectores	Buscarán mantener la gobernabilidad en el D.F.;

¹² Álvarez, Lucia, *Op. cit.*, p. 60-61.

¹³ *Op. cit.*, <http://www.ssp.gob.mx>

que concentra el 45% de los delitos cometidos en el D.F.	para ello se prevendrán y resolverán conflictos sociales y políticos mediante el diálogo, evitando la represión.
En los sectores más peligrosos, SSP incrementaría 30% la presencia.	Para evitar situaciones que pudieran derivar en abuso de autoridad u otros delitos, el GDF buscará tomar decisiones "de alto nivel" en casos de marchas, cateos con orden judicial y en flagrancia, desalojos, embargos y detenciones en general.
Creación de Fuerza de reacción (1500 elementos), para los principales delitos en las zonas más peligrosas.	Se aplicarán acciones para mantener la gobernabilidad en los reclusorios, evitando comunicación internos-externo, para prevenir nuevos ilícitos. Se reforzarán los procedimientos de vigilancia en los reclusorios y construirán una base de datos de los visitantes por reo a través de credenciales de identificación regulada. Habrá seguimiento a la población preliberada para evitar su reincidencia y se construirá una red de datos que condensarán formación de la SSP, la PGJDF y la Sría. de Gobierno del GDF.
En Coyoacán, Iztapalapa, Gustavo a. Madero, Venustiano Carranza y Tlalpan, se implementará una vigilancia parecida al CH.	Se prevé evaluar el desempeño que en los últimos tres años tienen los jefes de sector, ministerios públicos, fiscales, comandantes de la policía, jueces, jueces cívicos y representantes del gobierno, para lograr mejores resultados.
Aumentar 20% las consignaciones de averiguaciones previas sin detenido.	Sobre las estrategias para que la percepción de la población mejore sobre el combate al crimen, el GDF hará periódicamente una encuesta para establecer cifra negra de delitos no denunciados, así como la percepción de la sociedad sobre seguridad pública y justicia.

3.2.1. Aspectos legales y programáticos.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) marca los lineamientos a seguir para la generación de diferentes programas sociales, económicos, culturales y para el desarrollo armónico y equilibrado del país. En esta sección interesa ubicar aquellos relacionados con la Seguridad Pública y la prevención del delito. Específicamente, y para el caso del Distrito Federal, se tiene que los lineamientos y propuestas del Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, los lineamientos expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los foros de consulta y las propuestas producto de los comités delegacionales en materia de seguridad pública, son la base o fundamento del Programa de Seguridad Pública 2000 -2006 (PSP-DF, en adelante).

Como se analizó en el **Capítulo 1**, el Estado es el encargado de generar las condiciones de desarrollo y Seguridad Pública y social con base en la cultura de la legalidad y el respeto, fortaleciendo así el Estado de Derecho. Los ordenamientos que rigen el PSP-DF tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **Artículo 122**, así como otras leyes y reglamentos que a continuación se describen:

Ley de planeación.

Su objetivo se basa en la planeación democrática del desarrollo y la programación de la participación de los diversos grupos sociales, en la elaboración de planes y programas¹⁴ Esta ley permite la intervención de grupos sociales que deseen manifestar su opinión o propuestas en materia de seguridad, mismos que coadyuvarán a la elaboración de programas o proyectos enmarcados al combatir el delito y el hampa.

Ley Orgánica de la Administración Pública Del Distrito Federal y su Reglamento Interno.

Advierten las funciones que ejercerá la Secretaría de Seguridad Pública como una dependencia que auxiliará al Jefe del Departamento del Distrito Federal (ahora Jefe de Gobierno) en el ejercicio de sus atribuciones. Este ordenamiento señala las facultades y atribuciones de los diferentes organismos públicos y aquellos que tienen que ver con diferentes comisiones que generan acciones y tareas hacia la delincuencia.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Determina la competencia de dicha institución en materia de seguridad pública en coordinación con el Código de Procedimientos Penales para el DF, y la regulación de la actuación de la policía judicial, estableciendo su ámbito de competencia y atribuciones.

Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal.

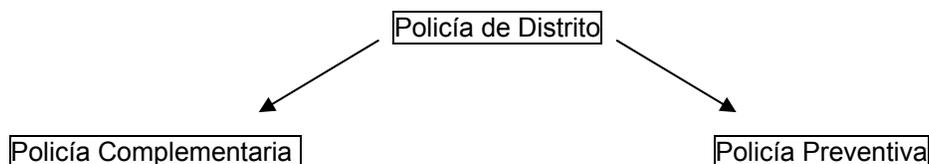
Define en sus títulos 1 al 9, los objetivos y líneas de acción, y precisa los órganos competentes en materia de seguridad, además de determinar que el mando supremo corresponde al jefe del Ejecutivo. Asimismo, plantea la clasificación de los elementos que laboran en las corporaciones, así como su relación laboral y las bases para su identificación, entre otras acciones.

¹⁴ Véase, *Programa de Seguridad Publica para el Distrito Federal, 2003-2006*, México, Gaceta Oficial del D.F., 28 de febrero 2003. p. 8.

Por su importancia, esta ley acota o delimita como fundamental:

1. Los principios de actuación de los cuerpos de Seguridad Pública;
2. la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, con base en el proceso de formación policial, la institucionalización de la Carrera Policial y el otorgamiento de condecoraciones, estímulos y recompensas;
3. Los derechos de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública en el ejercicio de sus funciones y su realización laboral;
4. El régimen disciplinario, señalando los correctivos aplicables, la procedencia de la suspensión temporal, las causales, de destitución, el funcionamiento del consejo de honor y justicia y la interposición de los recursos de revisión;
5. Los aspectos relativos a la coordinación en materia de seguridad pública, a la participación vecinal ciudadana a la regulación, los servicios privados de seguridad; principalmente.¹⁵

Con base en este último ordenamiento, cabe mencionar que los cuerpos de Seguridad Pública comprenden a la policía del Distrito Federal y a la Policía Judicial¹⁶ , la cual se pudiera ilustrar de la siguiente forma:



La Policía de Distrito Federal está integrada por dos tipos de policías, la Preventiva con todas las unidades y agrupamientos que prevé su reglamento y por la policía Complementaria que se integra por la Policía Auxiliar, la Bancaria Industrial.

La policía de Barrio lleva a cabo su patrullaje, desarrollando los aspectos fundamentales del Programa: Código Águila, Sendero Seguro, Presencia Policial, Escuela Segura, etc. A través del Grupo Cobra se toma nota de las denuncias vecinales, inclusive de carácter anónimo sobre puntos de venta de droga, robo

¹⁵ *Ibidem* p., 8-9.

¹⁶ Existe, una diferencia entre Policía Judicial y el Policía de Seguridad Pública. la cual radica en que, la primera, realiza una investigación y recopilación de antecedentes penales del inculpado y la segunda trata de la prevención y presentación de los presuntos inculpados.

acuentahabiente, asalto a transeúnte y otros delitos incidentes en la unidad territorial.

La Policía Sectorial Con el fin de proporcionar una cobertura equitativa de los servicios de seguridad se dividió en seis regiones, formadas por un total de 70 sectores. Para cubrir toda la zona urbana y rural del Distrito Federal, se descentralizó la infraestructura, el equipamiento y la fuerza policial, lo que permite una reacción más rápida, en la instrumentación de programas preventivos. Esta policía está conformada por Coordinaciones Sectoriales distribuidas en todo el territorio del Distrito Federal, cubriendo colonias, barrios, pueblos, y unidades habitacionales. Tiene el objetivo de brindar seguridad a los habitantes realizando recorridos en unidades y pie a tierra en cuadrantes y zonas de patrullaje, acudiendo al llamado de auxilio de la población en caso de incidente, accidente, percance catástrofe o de cualquier otro hecho en materia de Seguridad Pública.

La cobertura de estos servicios también apoyada por la Dirección general de agrupamientos a través de la Direcciones de Unidad de Policía Metropolitana (Femenil, Montada, Granaderos oriente. Granaderos Poniente. E.R.U.M. Corredores Turísticos, Ejecutiva de Transporte y Fuerza de Tarea), para fortalecer acciones de seguridad, vigilancia y servicios de salud pública en el Distrito Federal de acuerdo a los planes y programas en material de seguridad, los lineamientos operativos y normativos establecidos en el Programa de Seguridad Pública para el D.F.

La Policía Judicial quedara sujeta por lo que corresponde a su ámbito de competencia, a las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo previsto en Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su reglamento y en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.¹⁷

¹⁷ Consultes página Web <http://www.asambleadf.gob.mx>. Los cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal se encuentran a cargo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, entendiendo por cuerpos de policía.

Como se desprende del Programa Nacional de Seguridad Pública del Distrito Federal para lograr instruir al policía. Es decir a un empleado público al servicio de la seguridad de la ciudadanía, se creó el Instituto de Formación Profesional de la policía Judicial y el Instituto Técnico de Formación Policial para la Policía del Distrito Federal. Ambos institutos tienen como objetivo cultivar en el alumno el respeto a los derechos humanos, el desarrollo profesional, técnico, científico, físico, humanístico y cultural.

Asimismo, y con base en lo dispuesto en la Ley de Seguridad Pública para la entidad, se establece la formulación de subprogramas de seguridad pública, correspondientes a los 16 órganos político-administrativos que forman parte del Programa de Seguridad. En lo relativo a las propuestas de los foros de consulta de Seguridad Pública, mismas que fueron producto de la consulta realizada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, destacan las siguientes propuestas:

- a)** aumentar el número de elementos y unidades que coadyuven al bienestar y la seguridad, vigilando, sobre todo, los lugares críticos;
- b)** involucrar a la sociedad civil en la Seguridad Pública;
- c)** modernizar las normas, leyes y reglamentos que existen en materia de Seguridad Pública;
- d)** implantar operativos, dentro de un marco estrictamente legal dirigidos estrictamente a responder a la exigencia de la ciudadanía de prevenir la comisión de los delitos;
- e)** crear el servicio policial de carrera, cuyo programa atienda todos los aspectos de ingreso, ascenso y jubilación del servidor público adscrito a las tareas de Seguridad Pública, como instrumento para lograr la profesionalización a fin de que actúen con eficiencia;
- f)** definir el servicio policial de carrera, cuyo programa atienda a todos los aspectos de ingreso, ascenso y jubilación del servidor público adscrito a las tareas de Seguridad Pública como instrumento para lograr la profesionalización a fin de que actúen con eficiencia;
- g)** que los operativos deberán proteger los bienes tutelados por la ley, como son la vida, la propiedad, la libertad; el derecho de libre tránsito de expresión y de posesión, y proteger la integridad de la persona, su familia y su domicilio;
- h)** que la acción de las policías preventiva y auxiliar en apoyo de grupos vecinales, propicie el fortalecimiento de la figura de policía de barrio;
- i)** intensificar el patrullaje de la policía en forma permanente, en la vigilancia de una misma colonia, pueblo, unidad habitacional, sector; y

j) proporcionar una activa participación ciudadana en la búsqueda de una mayor identificación y cooperación de los particulares con los cuerpos policiales.

De este último punto, destaca la importancia que se da a la participación ciudadana en razón de que la inseguridad es un problema que atañe a toda sociedad, la cual debe participar realizando denuncias y creando propuestas que coadyuven a la solución del problemática gradual.

3.2.2. Análisis de la Seguridad Pública en el Programa.

De acuerdo con el análisis del Programa de Seguridad para el Distrito Federal, se considera a la entidad como el corazón político, social y cultural de la República Mexicana. Sin embargo, sus diversos problemas contruidos por la gran cantidad poblacional, así como por desequilibrios económicos, dan origen a una ruptura socio-política y económica que impacta en el modo de vida de la población.

Precisamente, uno de los fenómenos que altera el modo de vida de la población, es la inseguridad pública. Los motivos que la originan son varios, entre ellos destacan, la problemática socioeconómica, cultural y política de la ciudad, que se han agudizado en los últimos años. Actualmente, la pérdida de la vida de un ser querido, la afectación a la integridad personal, el obrero que pierde el producto de su trabajo o el empresario que altera el curso normal de su negocio por un robo; son asuntos de la mayor gravedad, por lo que se requiere de soluciones efectivas en las que participen todos los sectores de la sociedad.

De acuerdo con datos del Programa de Seguridad de 2003, los delitos de mayor incidencia en el Distrito Federal son los de tipo patrimonial, en sus modalidades de robo de vehículos, transeúntes, negocios, transportes repartidores, y a casa habitación. El robo de vehículos representa por sí sólo el 41.5% del total de delitos de ese tipo.¹⁸ (**ver anexo 5**).

¹⁸ Es importante acotar, que en los primeros meses de 2003, el entonces jefe de la Policía judicial, calificó tres delitos como los más preocupantes en el Distrito Federal: secuestros, asaltos a transeúntes y robo de vehículos. *Cfr.* Revista *Proceso* Num. 118, México 5 de abril 2003. p.18.

A estos, hay que agregar otros factores determinantes que hacen más complejo el problema. Existe una gran deficiencia en los cuerpos de seguridad respecto al recurso humano, ya que es insuficiente cuantitativa y cualitativamente; al mismo tiempo existe una elevada deserción anual del personal en las corporaciones y un alto número de vacantes y ausentismo.

En lo concerniente a recursos materiales y financieros, se advierten rezagos importantes que se identifican como elementos negativos. Hace falta tecnología de punta, parque vehicular y modernización en instalaciones, ya que son obsoletas en cuanto a mobiliario y equipo; también se requiere de definición de prioridades en rubros y áreas específicas de la Seguridad Pública. Con relación a los aspectos de organización, tecnología y sistemas, se identifica una insuficiencia y carencia de sistemas de control y evaluación del personal y del servicio policial; rezago en la instrumentación de los registros de servicios policiales; y carencia de los mecanismos de coordinación ínter policial.

Derivado de estas carencias, se advierte otra arista al problema, que es la falta de confianza y credibilidad en las instituciones públicas por parte de la población. Lo anterior, dificulta aun más las tareas de prevención y combate al delito, ya que se requiere de la participación de toda la ciudadanía para erradicar o por lo menos controlar la inseguridad. Finalmente, sólo se logrará avanzar en la comisión de delitos si se construye una nueva relación entre sociedad y gobierno, vinculados en responsabilidades y derechos.

3.2.3. Objetivos, estrategias, líneas de acción y propuestas de consulta.

Programa de Seguridad.

Los objetivos que se formularon para el Programa de Seguridad derivan de lo dispuesto por la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, de los lineamientos programáticos contenidos en el Plan de Nacional de Desarrollo 2000-2006 y en el Programa para el Desarrollo del Distrito Federal 2003-2006. Asimismo, integran lo relativo a las demandas y propuestas de Diputados, Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Asamblea de Distrito Federal y de la comunidad en general.

Ley de Seguridad Pública del DF	Demandas-propuestas de diputados y senadores del Congreso de la Unión
Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006	ALDF
Programa para el Desarrollo del DF 2003-2006	Comunidad en general

A continuación presentamos los objetivos y líneas de acción en esta materia.

Objetivo General.

Alcanzar una ciudad segura para todos, en la que se prevén los derechos de las personas, las libertades, el orden y paz públicos, abatiendo la incidencia delictiva y la impunidad de los infractores en el ámbito del Distrito Federal.¹⁹

Objetivos Específicos.

1. Intensificar la vigilancia en la ciudad de México.
2. Fortalecer los sistemas de justicia cívica
3. Combatir y prevenir la delincuencia organizada y violenta
4. Profesionalizar los cuerpos de Seguridad Pública
5. Fortalecer la coordinación entre instituciones

¹⁹ Consúltese, *El Programa Nacional de Seguridad Pública 2000-2006*. p.15 en página Web., *Op.cit.*

6. Preservar el derecho a los derechos humanos
7. Abatir la impunidad y la corrupción en las instituciones policiales
8. Desarrollar una administración eficiente de los cuerpos de Seguridad Pública
9. Lograr una activa participación ciudadana en materia de Seguridad Pública
10. Informar permanentemente a la comunidad de los avances de las tareas desarrolladas.

La materialización de estos objetivos se describe en las estrategias y líneas de acción, las cuales se describen a continuación.

Estrategias y líneas de acción:

- Estrategia. Intensificar la presencia y vigilancia de los cuerpos de seguridad pública en el ámbito territorial del Distrito Federal, a fin de fortalecer las tareas preventivas y lograr una mayor interacción con la población.
- Línea de acción: Vigilancia y patrullaje en la Ciudad de México.

Estas medidas son con el fin de establecer la presencia policial en el Distrito Federal, lo que permitirá el auxilio inmediato de los cuerpos policíacos a ciudadanos que así lo requieran. Desarrollo y aplicación de operativos de prevención y protección a la comunidad. De acuerdo con el tipo de delito que se cometa, y la zona de ciudad donde se presente, corresponderá un operativo específico, por ejemplo para proteger transeúntes, comercios, escuelas. Asimismo se pretende retomar el concepto de policía de barrio.

"El policía de barrio debe ser un policía conocido por todos los habitantes a los que sirve y con quienes hay permanente comunicación, confianza y acercamiento, para oír y atender sus demandas, y por tanto aportar soluciones" ²⁰

²⁰ Véase la página electrónica: <http://www.ssp.df.gob.mx>

Esta línea pretende mantener una estricta vigilancia a los reglamentos gubernativos y de justicia cívica en un marco de respeto y convivencia social. Por otro lado, se pretendió promover una educación vial mejorando los sistemas de señalización, semaforización y balizamiento en la ciudad; más que ello también se requiere de una planeación integral de arterias principales, para que de manera coherente y ordenada, fluya la gran cantidad de autos que transitan diariamente en esta ciudad.

3.3. Gobierno y sociedad en la lucha contra la delincuencia.

A raíz de la creciente inseguridad actual en la sociedad mexicana desde mediados de la década de los noventa, la sociedad civil instrumenta dos tipos de respuesta: a nivel individual y a nivel colectivo. Las respuestas individuales consisten básicamente en la modificación de conductas personales para protegerse de agresiones de la delincuencia. Estas modificaciones incluyen desde un cambio en las rutinas de movilización diarias, la reducción o suspensión de actividades nocturnas, la reducción de tránsito por algunas zonas del entorno urbano, el evitar transportar grandes cantidades de dinero así como tarjetas de crédito, reducción en el uso de taxis no seguros, precauciones al abandonar la vivienda por largos períodos de tiempo, etcétera.

Sobre éstas medidas no hay estadísticas disponibles actualmente y es difícil evaluar su efectividad, pero llama la atención el que alguna de éstas hayan sido incluso promovidas en comerciales patrocinados por bancos o por las propias corporaciones policíacas. A nivel individual algunas personas con alto poder adquisitivo contratan servicios privados de seguridad toman medidas adicionales a las precauciones del ciudadano común y corriente, tales como el blindaje de autos o la instalación de sistemas de alarmas.²¹

²¹ Esta sección utiliza como base el documento de Jorge Regalado Santillán, "*Seguridad pública vs. Seguridad privada*" (Proyecto de ponencia marzo de 2003).

Otra respuesta que se presenta en los últimos años, la cual se da por empresas o por grupos vecinales, es la contratación de servicios de seguridad privada, ante la evidente incapacidad de la Seguridad Pública. En este sentido, llama la atención el que México ocupe el tercer lugar mundial en compra de equipo de seguridad.²² Asimismo, las empresas de seguridad privada han crecido de manera importante en los últimos años. Entre 2003 y 2004 las empresas de seguridad privada aumentaron en un 40%.²³ Probablemente debido a este crecimiento vertiginoso, el Estado mexicano ha tenido serios problemas para regular estas empresas, la mayoría de las cuales no cuentan con los permisos legales necesarios. A fines de 2003 se calculaba que existían en México alrededor de 10,000 empresas de seguridad privada, de las cuales sólo dos mil tenían algún permiso del Gobierno.²⁴

De acuerdo a cifras oficiales, en diciembre de 2003, había 2,984 compañías de seguridad privada registradas, con 153,885 empleados.²⁵ La falta de controles legales también plantea un serio problema en términos de seguridad. En la medida en que muchas de estas empresas no están reguladas, existe una posibilidad seria de que algunas de éstas se dediquen a delinquir, en lugar de proteger a sus clientes, agravando así el problema de seguridad. Según un estudio de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en 2003 en la Ciudad de México había más guardias de seguridad privados que policías.²⁶

De hecho, existen casos de involucramiento de elementos de seguridad privada en delitos, que permiten suponer que este riesgo va a estar presente en

²² Información proporcionada por Horacio Cantú Díaz, Presidente de la *Asociación Mexicana de Sistemas Integrales de Seguridad Privada*, *La Jornada*, 13 de junio de 2003.

²³ "Las empresas de seguridad privada tienen un gran negocio", *La Jornada*, 14 de noviembre de 2004.

²⁴ *Ibidem*

²⁵ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (México), Banco de Información Sectorial, Sistema de Información Empresarial, 2003 en pagina web. *Op.cit.*

²⁶ Según dicho estudio realizado por la vicepresidencia de la Comisión de Seguridad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en 1998 había un estimado de 150 mil guardias de seguridad privados, en tanto que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (Policía) tenía menos de 100 mil elementos. Ver, "Las empresas de seguridad privada cuentan con una fuerza policíaca mayor que la contratada por la SSP", *La Jornada*, 28 de octubre de 1998. (Información obtenida por Internet en Infolatina).

los próximos años en las empresas de seguridad privada. El hecho de que buena parte de los guardias de seguridad privada hayan sido policías anteriormente, contribuye a esta situación.²⁷ Por otro lado, habría que apuntar que además de las respuestas sociales tendientes a sustituir la seguridad pública con empresas de seguridad privada, en los últimos años han surgido organizaciones que buscan articular presiones sobre el gobierno para mejorar la Seguridad Pública.

El 95% de los delitos cometidos en México quedan impunes, según establece un proyecto de ley presentado por el titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), Alejandro Gertz Manero, ante el Gabinete de Orden y Servicio; y según reporta en Ginebra el relator especial de la ONU sobre la Independencia de Jueces y Abogados, Dato'Param Cumaraswamy.²⁸

El proyecto presentado por Gertz Manero y el reporte de Cumaraswamy coinciden también en que existe una amplia corrupción entre los jueces mexicanos. Según revela el proyecto, esta situación conduce a que la mayoría de los delitos no sean denunciados, dada la desconfianza que los ciudadanos tienen en sus autoridades.

El objetivo del proyecto presentado ante el Gabinete de Orden y Servicio es iniciar reformas legislativas que beneficien a la sociedad. Entre otras, propone establecer un solo Código Penal y uno solo de Procedimientos Penales para todo el país; establecer el control jurisdiccional del Ministerio Público; otorgar a la policía calidad de parte acusadora; integrar a la víctima como parte procesal y establecer la reparación del daño como el bien jurídicamente protegido.

²⁷ Al respecto, véase "La PGJDF y la SPP cumplen orden de aprehensión contra 53 elementos de cuerpos de seguridad", *La Jornada*, 24 de noviembre de 1998. Francisco A. Morales, "Cae una banda de ladrones y narcos comandada por un elemento de seguridad privada", *Crónica*, 9 de enero de 1999; y "Laboran en agencias de seguridad privada expolicías con antecedentes penales", *La Jornada*, 8 de enero de 1999.

²⁸ BENAVIDES, "Carlos, Impunes, 95% de los delitos en México: Gertz," en *El Universal*, México, s/f p.5.

Como en el pasado, el Sistema Jurídico en México sirve al poder y no a la sociedad, afirmó el titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP),²⁹ Alejandro Gertz Manero, durante su participación en la Conferencia Internacional sobre la Reforma de la Administración de Justicia en México, evento organizado por la Universidad de California. Durante su participación, Gertz Manero aseguró que en México existe una democracia electoral, pero el sistema jurídico sigue sirviendo al poder y no a la sociedad. “Porqué si hoy podemos escoger a nuestros gobernantes, porqué no tenemos derecho a escoger la justicia.”³⁰

Gertz Manero consideró necesario hacer cambios estructurales en las leyes, de tal manera que beneficien a la ciudadanía. Con este fin, recordó, la SSP presentó hace dos años un proyecto de ley a la Comisión correspondiente en la materia de la Cámara de Diputados, en donde se propuso, entre otras cosas, que los ministerios públicos trabajen bajo la jurisdicción del Poder Judicial y no como autoridad independiente.

El proyecto, aseguró Gertz Manero, no ha recibido respuesta alguna. No obstante, lo presentará en cada legislación. Además, manifestó la creación de un nuevo Código Penal, su planteamiento de inicios de sexenio. Al respecto, dice: “tienes una serie de faltas que por algún motivo no se han cambiado en el país; las principales son pocos policías judiciales, exceso de poder del Ministerio Público y juicios largos”.³¹

Agrega: “estos son los errores de tu sistema, ustedes los mexicanos tienen que decidir qué van a hacer y se tienen varias propuestas”. Se refiere específicamente a terminar con el monopolio del poder del Ministerio Público:

²⁹ GARCÍA, Adriana, “Cuestionan sistema jurídico,” en *El Universal*, México, 18 de mayo de 2003, Sección México, p. A31

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibid.*

“tiene demasiado poder discrecional para resolver sobre las denuncias de las víctimas y está saturado de funciones”.³²

Por lo anterior, Ebrard Casaubón pide regresar al juez la facultad de decidir si se ejerce acción penal o no, así como de realizar un juicio que además sea oral y no escrito. “Muchos académicos nos van a criticar que cómo es posible, que cómo me atrevo a decir eso, pero eso va a requerir de una reforma constitucional.” Argumenta: “la Constitución en México la han cambiado muchas veces.

El Fideicomiso del Plan Giuliani sólo ha pagado tres de los 4.3 millones de dólares que costó la asesoría en materia de seguridad pública para el Distrito Federal, que llevó a cabo el grupo encabezado por el ex alcalde de Nueva York, Rodolph Giuliani. La fecha límite de pago es dentro de dos meses, el 3 de octubre.³³

Antonio Fernández del Valle, presidente del fideicomiso, indicó que aunque el costo de las recomendaciones fue cubierto por inversión privada, no se busca un protagonismo: “lo que buscamos es ayudar a la autoridad y convencernos de que juntos podemos retomar nuestra ciudad, como sucedió en Nueva York”.³⁴ Fernández del Valle está convencido de que el D. F. debe recibir la mejor asesoría a nivel mundial, con el objetivo de resolver los problemas de seguridad pública que la aquejan.

La mayoría de las recomendaciones del grupo de Giuliani son de sentido común: apoyarse más en la tecnología de identificación y rastreo de sospechosos y de bienes robados. Propone, además, esquemas de impartición de justicia más pragmáticos (derivados de la tradición anglosajona), que, por implicar reformas

³² LAGUNAS, Ícela, “Presenta la SSP el Plan Giuliani,” en *El Universal*, México, 08 de agosto de 2003, Sección Metrópoli, p. 11.

³³ *Ibidem.*, “Cuesta asesoría 4.3 mdd,” en *El Universal*, México, 08 de agosto de 2003, Sección Gráfico / Metrópoli, p.4.

³⁴ *Ibid.*

legales a fondo, deben ser analizadas por expertos juristas, en aras de que no resulten contraproducentes. La asesoría encabezada por Giuliani subraya la necesidad de impulsar el desarrollo de la comunidad y su participación en el combate al delito, de manera que se cuide a sí misma y a sus miembros vulnerables. Esto será posible sólo si los sistemas de respuesta de la policía son mejorados para lograr confianza en la ciudadanía.³⁵

La inseguridad es un problema identificado constantemente como el que más afecta a la población del Distrito Federal, y como el que menos éxito en su combate ha mostrado el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Por ello, urge que las recomendaciones al respecto, encabezadas por el ex alcalde de Nueva York, Rodolph Giuliani, se lleven a cabo con prontitud.

Marcelo Ebrard Casaubón, secretario de Seguridad Pública local, dio a conocer las 146 recomendaciones para combatir a la delincuencia en el Distrito Federal, sugeridas por el grupo del ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani. Destacan: dotar a la Policía Preventiva de facultades para investigar, mejorar la impartición de justicia, modernizar los cuerpos y aumentar la participación de los ciudadanos.³⁶

El objetivo de las recomendaciones encabezadas por Giuliani es reducir el índice delictivo un 10% al año. Para lograrlo, serán necesarias nuevas reformas a la Constitución y a la Legislación local; llevar a cabo un esfuerzo coordinado entre SSP, Sistema de Justicia Penal y participación ciudadana; así como un incremento de 10% al presupuesto del año próximo destinado a Seguridad Pública.

Además: acotar el poder del Ministerio Público, a fin de trasladar la toma de decisiones de la averiguación previa al juez penal y agilizar los procesos; crear

³⁵ S/N, "Reporte Giuliani, prueba de fuego para López Obrador," en *El Universal*, México, 08 de agosto de 2003, Sección Opinión, p. A27.

³⁶ *Op.cit.*, "Propone fortalecer la policía," en *El Universal*, México, 08 de agosto de 2003, Sección DF Comunidad y Metrópoli, p.3.

varias unidades especializadas en el combate a robo de vehículos, a transeúnte, a unidades del transporte público y a cuentahabiente; así como modernizar la tecnología y tomar medidas contra grupos de grafiteros, limpiaparabrisas, niños de la calle y franeleros.

Como eje central de las disposiciones, se implementará el sistema de información CompStat, en aras de lograr transparencia en la administración y distribución de los recursos, y la evaluación permanente de todos los elementos policíacos (sin distinción de cargos) a través de una estrategia de rendición de cuentas. Al respecto, Ebrard Casaubón indica que

“es necesario que los jefes que no muestren la capacidad para desarrollar una propuesta creativa ante el crimen o que no empleen de manera adecuada los recursos, sean removidos de su cargo”.³⁷

3.4. La Seguridad Pública: una necesidad para la estabilidad y el desarrollo local.

La inseguridad pública se presenta a la vista como un problema sin solución. Es cierto que se logran avances, sin embargo, es necesario reconocer que indudablemente la delincuencia es un problema dinámico, el cual amerita emprender tareas más pensadas al paso del tiempo, en razón de enfrentarnos a una delincuencia más compleja, organizada e impune. En este sentido, el caso del Distrito Federal se ha convertido en el más representativo de los alcances que la delincuencia tiene en nuestro país, lo anterior es claro, a luz de las cifras que diversas fuentes han confirmado y donde se puede observar el incremento real, que año con año sufre esta entidad.

"Por entidad y número de delitos denunciados, la Secretaría de Gobernación ubicó al Distrito Federal (PRD) en primer sitio, con un 17.69%,

³⁷ *Ibidem*

seguido de los estados de México (PRI), Jalisco (PAN) y Baja California (PAN), con el 14.21%, 6.18% y 5.16%, respectivamente."³⁸ Con la llegada del nuevo Gobierno de la ciudad en 1997, muchos capitalinos pensaron que sería la panacea a diversas aristas que presentaba la inseguridad. De ahí radica el importante impulso que presenciamos así como el descenso del partido hegemónico.

Precisamente, al inicio de la gestión perredista, fue fundamental realizar un diagnóstico de la ciudad, valorando sus principales problemas —en este caso la inseguridad pública—, se presentó como uno de los asuntos que no podían esperar soluciones a largo plazo. Como lo observamos, se implementaron propuestas que posiblemente fueron una solución momentánea al caso, empero, se requiere analizar detenidamente cada uno de los factores que la desencadenan, es decir, no sólo es el entorno sociopolítico de la ciudad o su historia, es también la funcionalidad de las corporaciones policíacas, la funcionalidad de las instituciones administrativas y legales así como las bases sobre las cuales se asientan las decisiones gubernamentales. "Con el Gobierno perredista a partir de diciembre de 1997, el Distrito Federal registró en 2000, el número de delitos más alto del país: 233 mil 192, equivalentes a 17.69% del total nacional"³⁹

Diseñado por la Secretaría de Gobernación a partir de información proporcionada por las procuradurías generales de justicia de cada una de las de cada una de las 32 entidades del país, el mapa delictivo nacional muestra, sin maquillajes el rotundo fracaso en la lucha contra la delincuencia de tres proyectos distintos en materia de seguridad pública, correspondientes a las tres principales fuerzas políticas del país: PRI, PAN y PRD.⁴⁰

En este aspecto, y como fue mencionado en su momento, policías no faltan en el Distrito Federal, tomando en cuenta los efectivos que destinaron por colonia

³⁸ Para una referencia más amplia, Véase *Revista, Proceso* Num.1243, México, 27 de agosto de 2000, p. 31.

³⁹ *Ibidem.*, p.29.

⁴⁰ *Ibid.*

según los informes de trabajo del Jefe de Gobierno, así también se puso especial énfasis en la depuración del personal que labora en las distintas Agencias del Ministerio Público. Sin embargo, se observaron ínfimos avances en esta materia. Desde esta perspectiva, podemos afirmar que la inseguridad pública ha rebasado los sistemas de prevención y combate al delito así como la procuración de justicia y por ello se hace necesario replantear, recuperar e innovar acciones y estrategias que proporcionen un control permanente, dentro de la zona del Distrito Federal. Precisamente, éstas, entre otras premisas, son las que permiten elaborar programas congruentes y capaces de, en un tiempo determinado, cumplir con las demandas ciudadanas.

En este caso el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2003-2006, que fue llevado en parte por el Gobierno del Distrito Federal a partir de 1997, deja ver una gran preocupación por derrotar la criminalidad, pero así también evidencian la necesidad de un mayor control en las acciones que llevan a cabo los organismos encargados de apoyar y proteger a la ciudadanía en este rubro. De este aspecto, destacan algunos aspectos positivos, como fue el extender estímulos y recompensas a policías que ponen en riesgo su propia vida para salvaguardar la de los habitantes de la ciudad, acción que emprendió el entonces Secretario de Seguridad Pública Alejandro Gertz.

Asimismo se pensó en reevaluar las prestaciones laborales de los cuerpos policíacos. De estas acciones, se desprende la necesidad de que se establezcan códigos éticos que coadyuven a la reflexión y práctica de los cargos de policía, con el fin de que si llegan a abandonar la corporación no utilicen sus conocimientos en perjuicio de la sociedad. La figura de policía resulta fundamental en razón de ser un elemento representativo del Estado en las tareas de seguridad pública, sin embargo su imagen actualmente es altamente criticada y se encuentra muy devaluada.

Además, resulta importante prestar atención a la procuración de justicia misma que merece vigilancia constante, así como realizar programas acordes con la realidad socioeconómica que se tiene para propiciar un nivel de excelencia que lleve a desentrañar las redes de complicidades dentro y fuera de las instituciones encargadas de la comisión de delitos.

"Hay que invertir en una reforma de las estructuras jurídicas, sobre todo en la procuración de justicia; para abatir los índices delictivos, hay que involucrar a la sociedad civil en una solución a largo plazo, pues la policía no podrá hacer mucho sin el respaldo social."⁴¹ No sabemos si serán implantadas leyes más punitivas y cómo lograremos erradicar la delincuencia; lo que es un hecho, es que en el DF. se hace imperativo realizar un análisis del funcionamiento de las instituciones que aplican base legal que evalúa hechos delictivos.

Es importante decir que cada uno de los operativos que se pusieron en marcha revelaron que se tiene detectados los lugares que presentan el mayor índice delictivo, sin embargo, fueron operativos que permanecieron sólo semanas y posteriormente no se les dio el seguimiento necesario. Tal vez debían continuar operándose por más tiempo, o el suficiente como para mantener controlada la zona, empero, estos operativos representaron ante todo, el esfuerzo social y estatal para evitar la criminalidad.

Estos esfuerzos, también se reflejaron en las diversas opiniones que fueron vertidas en distintos medios de comunicación, donde se manifestó el rechazo de las acciones capitalinas y al Programa de Seguridad Pública.

Todas coincidieron en la falta de visión integral para la solución del fenómeno, así también falta visión para elaborar programas y proyectos acordes con la realidad que vivimos, de esta afirmación se desprende el hecho de reflexionar que no necesitamos programas que nos indiquen cómo debe ser, sino

⁴¹ *Op.cit.*, Num. 16 México, 2003.

cómo es, y cuales son las alternativas para lograr metas y objetivos, en este sentido, es fundamental no sólo idear objetivos sino, cumplirlos a la par de una evaluación constante de resultados, específicamente, teoría y práctica deben ser una, para lograr orientar líneas de acción contundentes.

Podemos afirmar que la Seguridad Pública no puede tener, de momento, una solución de fondo; lo que se desea —como primicia— es lograr un control permanente sobre ella, la propuesta es continuar trabajando en el esfuerzo que juega el gobierno como intermediario entre policías, procuración de justicia y ciudadanos contra el combate a la delincuencia, lo cual representa un avance positivo.

El desafío sigue vigente, por lo tanto, se requiere de la participación comprometida de la población, partidos políticos, organizaciones sociales y Gobierno con el fin de trabajar en conjunto creando fines, estrategias, programas y proyectos acordes a las demandas de la sociedad actual, mismas que permitan ser la referencia para mantener una comunicación constante ya que por un lado la sociedad civil padece soluciones equivocadas o poco viables y por el otro lado, el gobierno no muestra las condiciones sociopolíticas y económicas que coexisten en el Distrito Federal, así como sus distintos problemas urbanos y sociales, de los cuales destaca la inseguridad pública.

En la capital se muestran los índices más alarmantes de actos ilícitos con relación al resto de la República, derivado de circunstancias como: las deficiencias urbanas que se muestran en una variada gama de formas de desarrollo, que van desde particulares que ilustran modernidad, marginalidad, deterioro urbano y ambiental, otros, como la migración, la marginalidad, la falta de credibilidad ante las autoridades de Gobierno, conlleva a problemáticas implícitas, de las cuales destacan el decremento en las denuncias delictivas, el incremento de violencia lo que va degenerando en el desequilibrio del tejido social y al mismo tiempo pone en evidencia uno de los objetivos del Estado de Derecho, el cual supone la

organización social regulada jurídicamente en la que se establecen ordenamientos para proteger al ciudadano y a la población, ya que, cabe mencionar que la legalidad no debe verse como un obstáculo sino como un aliado que garantiza la convivencia social. **(Ver Anexo 6)**.

Capítulo IV

La política de Seguridad Pública en la Ciudad de México: el caso del Programa Integral para la Prevención del Delito, en la Delegación Benito Juárez, 2003-2004.

Como se viene estableció en los capítulos anteriores, la seguridad es un asunto público y de primer orden en las funciones del Estado y su Gobierno. En el caso de México, es a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de los programas Estatales en materia donde la lucha hacia el combate de la inseguridad y el delito se observa de manera notable e importante entre el conjunto de políticas y programas de Gobierno de manera notable e importante entre el conjunto de políticas y programas de Gobierno.

Si bien el problema de control y seguimiento en la Seguridad Pública remite al pasado y a diferentes periodos de Gobierno y Administración Pública, es hasta la actualidad donde se toman medidas más radicales, extremas y urgentes de solución en zonas y regiones específicas de alto riesgo localizadas en el país y el Distrito Federal.

Para tener una idea más exacta y específica de las acciones, problemas, avances y evaluación de la política en Seguridad Pública en la capital, en esta sección, se analiza el caso de la Delegación Benito Juárez en el periodo 2003-2004, el asunto de la Seguridad Pública en el Programa Integral para la Prevención del Delito, así como su funcionamiento, mostrando el marco legal, estrategias, coordinación territorial y líneas de acción, evaluando los resultados y las acciones realizadas. No obstante, se presentan aspectos políticos, jurídicos y orgánicos generales de la demarcación, se destacan las acciones y los avances más significativos entre 2003 y 2004. Como en otros órganos políticos administrativos en la capital, en el caso de la Delegación Benito Juárez constituye un ejemplo representativo de la acción del Estado ya que la política de seguridad se orienta a la prevención del delito.

4.1. Aspectos socio-demográficos y políticos de la Delegación Benito Juárez.

A principios de la década de los años cuarentas, el territorio del Distrito Federal se encontraba dividido en cuatro zonas urbanas o delegaciones administrativas: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez. En el caso de la Delegación Benito Juárez, se limitaba al norte con el río de la Piedad, formado por el río Tacubaya y Becerra; al surponiente, el río Churubusco, cuyos influentes son los ríos Mixcoac, San Ángel, Magdalena y Eslava; mientras que el oriente, aún se ubica la avenida Plutarco Elías Calles, prolongación del trazo original del antiguo Canal de Miramontes. Actualmente existen 57 colonias.¹

De épocas anteriores subsisten casas unifamiliares, ubicadas sobre todo en zonas en las que la densidad de población no es muy grande (colonias habitadas por menos de 700 personas o hasta por 4,400, que corresponden aproximadamente a zonas de menores ingresos). Algunas de las áreas más pobladas (de más de 8,000 a más de 30,000 habitantes) son las de mayor ingreso promedio. El ingreso medio de los habitantes de esta delegación determina que sea éste el espacio municipal que conforma el techo actual del bienestar en todo el país. Muestras de ello son no sólo los promedios de ingresos (que van de 3.5 a más de 7 salarios mínimos mensuales) sino también el elevado índice de escolaridad (de 8.6 a 11.4 años) y el hecho de que en su territorio encontremos gran cantidad de autos particulares: entre 35 y 77 por cada cien personas.²

¹ La Delegación Benito Juárez se creó mediante decreto presidencial, publicado el 29 de diciembre de 1910 en el Diario Oficial de la Federación, el cual contempló la desconcentración de las funciones del entonces Departamento del Distrito Federal en Delegaciones Políticas con la finalidad de propiciar una administración dinámica y eficaz. Hoy en día la Delegación es una zona urbana, parte vital de la ciudad de México. Pero durante varios siglos las tierras que hoy la conforman estuvieron en parte cubiertas por agua y fueron asiento de pequeñas poblaciones agrícolas, haciendas, ejidos y ranchos que sólo detuvieron su vida campestre para ver la llegada de los visitantes de la capital a Mixcoac, Atepxco o la Piedad. Véase *Programa Delegacional de Seguridad Pública*, México, p. 18.

² Su extensión territorial es de 2,663 HA. Población 359,334, flotante más de dos millones. Las delegaciones colindantes son Cuauhtémoc, Coyoacán Iztacalco Iztapalapa, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón, Consúltese en sitio Web [http:// www.benitojuárez.com](http://www.benitojuárez.com).

Todo esto y los demás indicadores incluidos en el presente estudio reflejan concepciones y criterios modernos de consumo, vida en común y calidad de la vida cotidiana. Cabe agregar que esta Delegación está bastante bien comunicada, cuenta con abundantes servicios públicos (escuelas para niños y jóvenes, algunas de las principales instalaciones hospitalarias de la ciudad, algunos espacios verdes comunes aún muy apreciables) y una amplia actividad económica. Benito Juárez es todavía una delegación en su mayoría de uso habitacional, la actividad productiva no está ausente y el resto del ámbito de la economía también es muy activo.

En este contexto, la Delegación Benito Juárez, junto con Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, concentran cerca del 60 por ciento de los empleos que existen en el Distrito Federal, en virtud de las restricciones legales y la falta de infraestructura en las demás delegaciones. Con más de 1,850 trabajadores por cada mil habitantes (en la sola economía formal), la delegación política es uno de los ejemplos de desequilibrio que se han venido conformando en la capital a lo largo de los últimos decenios.³

Benito Juárez es más un lugar de trabajadores, de estudiantes y de usuarios de todo tipo de servicios, que de vecinos, que desde luego reciben presiones y molestias por las carencias y competencias a las que están sujetos. La realidad es que en una ciudad moderna, los seres humanos generan requerimientos y demandas mayores o iguales en los sitios donde trabajan que donde residen: espacio, agua, energía eléctrica, comunicaciones, transporte, seguridad, facilidades comerciales, etcétera. Sin embargo, la información disponible ubica a la población en los sitios donde vive, no donde trabaja, ésta es la esencia de los censos de población. Esta realidad está asociada a la visión de

³ Los problemas que vive esta delegación son muchos y muy variados, algunos de ellos, y tal vez el de mayor importancia en la actualidad es la inseguridad, la delincuencia y la violencia., *Ibidem*.

la ciudad-hábitat y ello ha estado generando consecuencias y problemas en la medida que los recursos son escasos. (**ver anexo 7**).

Existen dos visiones complementarias de las ciudades. La primera de ellas contempla a la ciudad como el espacio vital de sus habitantes, donde ellos se mueven, descansan, estudian, conviven y se relacionan, la ciudad como hábitat de los seres humanos. En la segunda se piensa en la ciudad como un proyecto económico, su existencia es posible sólo en la medida de los ingresos que en ella se generan; su infraestructura, su planta productiva y sus instituciones son resultado directo de los excedentes económicos, del ahorro interno.

La Ciudad es desde luego las dos cosas; esto lo saben los gobiernos y los gobernantes, sin embargo, es bastante claro que en la realidad, unos y otros privilegian la idea de ciudad como hábitat, por sobre la de ciudad productiva, tal es ciertamente el caso de las ciudades mexicanas y se llega al extremo en la ciudad de México por su sola dimensión.

En ella, la gente se molesta ante intentos y proyectos para el establecimiento de instalaciones productivas en lugares cercanos a sus viviendas. "Está bien que se establezcan, pero lejos de aquí", y el lejos se convierte en ninguna parte, cuando todos piensan igual. Los gobernantes actúan en consecuencia y la actividad económica se ve restringida y limitada.

La realidad es que en una ciudad moderna, los seres humanos generan requerimientos y demandas mayores o iguales en los sitios donde trabajan que donde residen: espacio, agua, energía eléctrica, comunicaciones, transporte, seguridad, facilidades comerciales, etcétera. Sin embargo, la información disponible ubica a la población en los sitios donde vive, no donde trabaja, ésta es la esencia de los censos de población. Esta realidad está asociada a la visión de la ciudad-hábitat y ello estado generando consecuencias y problemas en la medida que los recursos son escasos.

4.2. Referencias jurídicas, orgánicas e infraestructura de la Delegación.

Aspecto jurídico.

Lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que uno de los derechos ineludibles que cada ciudadano del país debe ejercer es su seguridad, misma que es función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Es este sentido, la Constitución es parte primaria de las bases legales sobre las cuales actúa la Delegación Benito Juárez, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el Manual Administrativo de la Delegación Benito Juárez, el Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las bases para la organización y funcionamientos de los Comités Delegaciones de Seguridad Pública, la Ley de Participación Ciudadana, la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.⁴

Constitución Política de los E.U.M.	Ley de Participación Ciudadana
Estatuto de Gobierno del D.F.	Ley de Justicia Cívica para el D.F.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Ley de Seguridad Pública del D.F.
Manual Administrativo de la Delegación Benito Juárez	Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada
Acuerdo para dar a conocer las bases para organización y funcionamiento de comités delegacionales de Seguridad Pública	Ley Orgánica del D.F.

De manera más específica a continuación se describen los artículos en materia de Seguridad Pública:

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como fue mencionado en el capítulo II, los artículos relacionados con la seguridad son 21, 73 Fracción XXIII, y 122 "definida por el artículo 44 de este ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno, está a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo,

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*

Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia."

B) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Los artículos que tiene que ver con la Seguridad Pública se enmarcan en la Sección III, titulada de la Coordinación Metropolitana, de la cual destaca el Artículo 69 "El Distrito Federal participará en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbanas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de asentamiento humanos; Protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y Seguridad Pública.⁵

Artículo 115. Corresponden a los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la ley, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control y evaluación referidas a:

Determinación de los sistemas de participación y coordinación de las Delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, Seguridad Pública, educación, salud y abasto";

Artículo 117. "Las delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en materia de: Gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras y servicios, actividades sociales, protección civil, Seguridad Pública, promoción económica, cultura y deportiva, y las demandas que señala las leyes.

Los jefes Delegaciones tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones: **VIII.** Coadyuvar con la dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal que resulte competente en las tareas de Seguridad Pública y protección civil en la Delegación"

⁵ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1992.

Artículo 118. "Para el desarrollo y el bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

- I. Seguridad Pública;
- II. Planeación del desarrollo;
- III. Reservas territoriales, uso del suelo y vivienda;
- IV. Preservación de medioambiente y equilibrio ecológico;
- V. Infraestructura y servicios de salud;
- VI. Infraestructura y servicios de seguridad social educativo;
- VII. Transporte público;
- VIII. Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

C) Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Esta ley, describe los siguientes artículos referidos a la Seguridad Pública:

Artículo 15. "El jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho del negocio del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:

- Secretaria de Gobierno;
- Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- Secretaria de Desarrollo Económico;
- Secretaria del Medio Ambiente;
- Secretaria de Obras y Servicios;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaria de Salud;
- Secretaria de Finanzas
- Secretaria de Transportes y Vialidad;
- Secretaria de Seguridad Pública
- Secretaria de Turismo
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- Oficialía Mayor;
- Contraloría General y del Distrito Federal, y Consejería Jurídica y de Servicios Legales

Artículo 39. "Corresponde a los titulares de los órganos políticos administrativos de cada demarcación territorial.⁶

XIV. Formular, ejecutar y vigilar el programa de Seguridad Pública de la Delegación en coordinación con las Dependencias competentes;

XV. Establecer y organizar un comité de Seguridad Pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

XVI. Ejecutar las políticas generales de Seguridad Pública que al efecto establezca el jefe de Gobierno;

XVII. Emitir opinión respecto al nombramiento del Jefe de Sector de Policía que corresponda en sus respectivas jurisdicciones;

XVIII. Presentar ante el Secretario competente los informes o quejas sobre la seguridad, respecto a actos que presuntamente contravengan las disposiciones, para su remoción conforme a los procedimientos legales establecidos;

XXVIII. Proponer a la Dependencia competente la aplicación de las medidas para mejorar la viabilidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en las vialidades primarias;

LXXVI. Coordinar las acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito.

Referencias organizacionales de la Delegación.

A) Manual de la Delegación Benito Juárez.

De acuerdo con lo establecido en el Manual de la Delegación, es justamente la Dirección Ejecutiva de Seguridad Pública de Benito Juárez la encargada de llevar a cabo diversas funciones que tienen que ver con la prevención del delito, mismas que a continuación se relacionan:

1. Coadyuvar con el Jefe Delegacional en la determinación de las medidas conducentes, para el cumplimiento de las políticas generales de Seguridad Pública, que al efecto establezca el Jefe de Gobierno.
2. Coadyuvar en la formulación, ejecución y vigilancia del Programa de Seguridad Pública-Delegacional en coordinación con las dependencias competentes.

⁶ *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 19 de diciembre de 1998. Se debe considerar las reformas publicadas hasta el 29 de mayo de 1999.

3. Dirigir y organizar el Programa de Seguridad Pública en la Delegación, con base en los estudios sobre los índices de delincuencia, tomando en consideración las propuestas de grupos sociales, organizaciones y ciudadanos en general.
4. Establecer el Plan General y Programas Específicos de Trabajo a las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo que le estén adscritas.
5. Coadyuvar en el establecimiento y organización del Comité de Seguridad Pública Delegacional, como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
6. Recabar, analizar y registrar, la información y elementos necesarios para emitir opinión y asesorar al jefe Delegacional, para que éste presente al Secretario competente los informes o quejas sobre la actuación y comportamiento de los cuerpos de seguridad, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones, para su remoción conforme a los procedimientos legalmente establecidos.
7. Coadyuvar en los estudios, análisis y propuestas, para la aplicación de las adecuaciones geométricas para mejorar la vialidad, seguridad de vehículos y peatones.
8. Fungir como enlace entre la Delegación y la Secretaría de Seguridad Pública, así como con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y autoridades correspondientes del Gobierno del Distrito Federal y Estado de México.
9. Establecer la coordinación correspondiente con las áreas de la Delegación, así como de otras Dependencias para la atención de emergencias, siniestros o desastres.
10. Coadyuvar en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal a través de la formulación de propuestas en materia de Seguridad Pública.
11. Las demandas que de manera directa le asigne el jefe Delegacional y los ordenamientos jurídicos y administrativos correspondientes.⁷

B) Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las bases para la organización y funcionamiento de los comités delegacionales de Seguridad Pública.

El 5 de marzo de 1996, se dieron a conocer las bases para los Comités Delegaciones de Seguridad Pública, enunciando su función como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en cada una de las delegaciones del Distrito Federal: En Benito Juárez a partir de octubre de 2000, mediante cada una de las 10 Direcciones Territoriales, se captaron las demandas ciudadanas en materia de seguridad pública las que fueran expuestas por los representantes

⁷ Manual Administrativo de la Delegación Benito Juárez, México, *Gaceta Oficial del Distrito Federal* 7 de marzo de 2002.

vecinales en las sesiones de trabajo del Comité Delegacional de Seguridad Pública de la demarcación.⁸

C) La Ley de Participación Ciudadana.

Tiene como principal función el fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y el funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos de Gobierno de la ciudad conforme a lo establecido por la Ley y las demás disposiciones que resulten aplicables.⁹

Artículo 2. "La participación ciudadana radicará en los principios de:

1. Democracia, la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y en su caso, de los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie;
2. Corresponsabilidad, el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es la condición indispensable para un buen gobierno y sustitución de las responsabilidades del mismo;
3. Inclusión, fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman;
4. Respeto, reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuándo y cómo se participan en la vida pública del Distrito Federal.

⁸ *Programa Delegacional de Seguridad Pública en B. J.*, evaluación 2003, México, Delegación Benito Juárez, p 35-36.

⁹ *Ley de participación Ciudadana de Distrito Federal*, Artículo 1. Ed, SICSA, 2003.

Artículo 4. Los órganos de representación ciudadana presentarán a los comités vecinales que se elijan en cada colonia, pueblo, barrio, o unidad habitacional en los términos de lo dispuesto por el Título cuarto de esta Ley.

Artículo 8. Los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a:

- I. Proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos al órgano político administrativo de la demarcación territorial en que residan, por medio de la Audiencia Pública;
- II. Ser informados sobre Leyes decretos respecto de las materias relativas al Distrito Federal;
- III. Recibir la prestación de servicios públicos;
- IV. Emitir opiniones y formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan por conducto de la consulta vecinal.

Artículo 47. "La consulta vecinal será convocada por los titulares de las dependencias, órganos político administrativo de las demarcaciones territoriales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal. En dicha convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y el lugar de su realización por lo menos siete días naturales antes de la fecha establecida. La convocatoria impresa se colocará en lugares de mayor afluencia y se difundirá en los medios masivos de comunicación".

Artículo 80. "Los comités vecinales son órganos de representación ciudadana que tiene como función principal relacionar a los habitantes del entorno que haya sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a los servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de Seguridad Pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales."¹⁰

D) Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal.

Esta Ley es tomada como fundamento, para las acciones que encabeza la Delegación. Su objetivo es la protección al ciudadano, en sus derechos, así como

¹⁰ *Ley de participación Ciudadana de Distrito Federal, Ibidem.*

en el ejercicio de sus libertades. Además promueve la participación vecinal y el desarrollo de una cultura cívica.¹¹

E) Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Dentro de la normatividad que rige al Distrito federal, en lo referente a la seguridad pública, es importante señalar a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual indica en su artículo 1ª " La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal¹²

En términos generales se expresan las acciones y características del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, la relación y coordinación entre los diversos cuerpos de seguridad con que cuenta para el combate, prevención del delito, todo con estricta observancia a los derechos humanos y a la legalidad que rige su actuación. Precisamente, de la observancia y cumplimiento del marco normativo vigente en el Distrito Federal se deriva la obligatoriedad del Jefe Delegacional de elaborar un programa de Seguridad para su demarcación.¹³

F) Ley Federal contra la delincuencia organizada.

Finalmente, esta ley pretende ampliar los elementos jurídicos de que dispone las instancias de prevención del delito, procuración e impartición de justicia; asimismo es una herramienta más en el combate al delito. En este aspecto cabe destacar que de acuerdo con lo establecido en el Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, relativo a la " Seguridad Pública y Procuración de Justicia", es

¹¹ *Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, México*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 11 de junio de 1999.

¹² *Ley de seguridad Pública del Distrito Federal, México*, Diario Oficial de la Federación, 1 de julio de 1993.

¹³ *Programa Delegacional de Seguridad Pública en Benito Juárez*. p.42 página Web, *Op.cit.*

el Gobierno del Distrito Federal el encargado del combate a la delincuencia organizada y al delito común.¹⁴

Infraestructura de la Delegación.

Con base en los ordenamientos antes descritos, la Delegación trabaja de manera coordinada con el Gobierno del Distrito Federal en el combate a la inseguridad, ambas instancias mantienen comunicación constante a través diversos mecanismos que les permite perseguir y sancionar a la delincuencia organizada, al delito de orden común, así como intercambiar ideas y proyectos, al mismo tiempo se mantienen informando al gobierno central de la variaciones en los índices delictivos.

A) Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Precisamente un medio que facilita la comunicación constante entre esas instancias, son las **Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia** (CT). En el Distrito Federal, existen un total de 70, esta decisión se fundamentó en criterios como: índice demográfico y delictivo, número de comités vecinales, extensión territorial a cubrir, organización sectorial y de cuadrantes de la policía preventiva, zonas de atención de las fiscalías y agencias desconcentradas que dependen de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y de los Juzgados Cívicos dependientes de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal.

Los objetivos de las Coordinaciones Territoriales (en adelante abreviado como CT) son lograr la articulación de manera conjunta en acciones de prevención y combate a la delincuencia, procuración de justicia, preservación del orden público, así como vigilar que los habitantes encuentren atención pronta y expedita a sus peticiones y, en algunos, casos brinden el apoyo legal que lo requieran.

¹⁴ *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*, Ver pagina [Web http:// www.sspf.gob.mx](http://www.sspf.gob.mx)

Asimismo, algunas de las funciones de la CT, son el racionalizar y efficientar los recursos humanos y materiales, articular las instancias de Gobierno cuyas funciones son garantizar la seguridad de los ciudadanos, vincular a los habitantes a los esfuerzos de prevención y combate a la delincuencia y a la fiscalización de las instancias y los órganos de Gobierno participantes. Lo anterior, con la intención de construir estrategias y programas específicos de acuerdo a las condiciones de cada CT.¹⁵

Las CT, están integradas por un representante de las siguientes instancias: De la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, del Jefe Delegacional, del Director de Área correspondiente, de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Agencia del Ministerio Público correspondiente, del Juzgado Cívico, de los Médicos Legistas y del Comité Vecinal correspondiente; además un defensor de oficio, y un encargado de atención a víctima de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Los representantes de cada área, trabajan bajo un esquema de reuniones diarias, con el Jefe de Sector de Seguridad Pública, la Agencia del Ministerio Público y la Fiscalía correspondiente, los comités vecinales y el Juez Cívico, el Defensor de Oficio y las autoridades delegaciones; cabe hacer mención que este tipo de coordinación es una réplica de las reuniones de gabinete que sostiene el jefe de Gobierno a nivel central.

Los aspectos que se analizan dentro de estas Coordinaciones son los siguientes:

- Índice delictivo.
- Índice de infracciones cívicas.
- Averiguaciones previas
- Estrategias preventivas y disuasivas.
- Definición de programas preventivos para la comunidad.

¹⁵ Programa Delegacional de Seguridad pública 2003, p.43, *Op.cit.*

- El mejoramiento de los servicios urbanos con incidencia, en materia de prevención y seguridad (alumbrado, casetas, etcétera); y
- Seguimiento y evaluación de operativos y programas.¹⁶

Además, las CT realizan reuniones semanales para evaluar los índices delictivos, ello les permite diseñar estrategias aplicables que coadyuven a combatir la criminalidad bajo un enfoque integral. Durante 2003, las reuniones fueron integradas por el Jefe Delegacional, el Director de Desarrollo Delegacional, el Director Ejecutivo de Participación Ciudadana, los Directores Territoriales, los Directores de Área de la Secretaría de Seguridad Pública adscritos a cada una de las 8 CT de la Delegación y el Fiscal desconcentrado de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. De igual forma, al mes se realizan reuniones con integrantes de los comités vecinales; éstos juegan un papel central en la elaboración de programas y acciones para fomentar la Seguridad Pública, en razón de que representan las expectativas y demandas de la población.

En este sentido, algunas de las principales funciones de los comités vecinales (CV en adelante) son:

- Es integrar, analizar y gestionar las demandas de la comunidad, son también un vínculo entre los habitantes de los Órganos Político Administrativos de las demarcaciones territoriales, dentro de los cuales promueven y fomentan la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que cada vecino forme en su demarcación territorial.¹⁷
- En la Delegación existen 164 CV, distribuidos en las 5 direcciones territoriales. En este contexto, es importante mencionar las principales innovaciones en la prevención al combate al delito con la que operan la CT: Redistribuir el territorio que atenderán las Coordinaciones Territoriales.
- Coordinar permanentemente a las instituciones participantes, incluir los programas de desarrollo social y participación ciudadana en la prevención, colaboración y evaluación de las Coordinaciones Territoriales.¹⁸

¹⁶ *Ibidem.*, p.44.

¹⁷ *Ibid.*, p.45.

¹⁸ *Ibid.*, p.46.

Lo anterior se determinó tomando en cuenta los índices demográficos, 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 de Justicia del Distrito Federal y los Juzgados Cívicos adscritos a la Consejería Jurídica y de Servicios legales del Distrito Federal, de cada lugar.

De esta manera, podemos decir que la organización de la Benito Juárez es fundamental para abatir la inseguridad, sin embargo, es importante conocer ahora, la infraestructura de la misma ya que esto permitirá construir otro elemento de prevención, si tomamos en cuenta que por un lado, se facilita la localización de los lugares donde se presenta el delito y es un indicador para ubicarlo; por otro, muestra los elementos de respuesta con que cuenta la delegación ante la problemática de la inseguridad y atención a víctimas, generando acciones y estrategias específicas para cada zona.

B) Representación delictiva en la zona.

La Benito Juárez es una de las delegaciones que se presenta los índices más altos de inseguridad, ello obedece a diversas causas que responden a patrones de conducta social muy variables, como son la excesiva concentración poblacional, los problemas económicos, las inercias culturales y sociales, y los rezagos educativos entre otros factores.¹⁹ Justamente, las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, son las encargadas de informar las variaciones en los índices delictivos, mismos que se modifican año con año. De acuerdo con los resultados que se obtienen, se puede determinar cuáles son los tipos de delitos más frecuentes, así como las zonas en las que se manifiestan de manera continua, con estos datos también se toman decisiones de las acciones concretas que se deberá impulsar en cada calle o colonia de la demarcación.

¹⁹ Programa Delegacional de Seguridad Pública en B. Juárez, *Op. Cit.* p.79.

En este aspecto, durante 2003 los principales delitos que se denunciaron ante la Delegación, fueron el robo de vehículo con 5, 201; el robo a transporte, 1,970; el robo a transeúnte, 2,512; el robo a casa habitación el cual registra 761 denuncias; el robo a negocio, 1,274; lesiones dolosas, 2,472; el homicidio doloso 123; violación, 169; otros, 7,508 denuncias; estas cifras comparadas con el año 2002, presentaron incrementos en los casos de robo a transporte, robo a negocios, homicidio doloso, violación y otros, ya que en ese orden los índices se manifestaron así: 1,851, 1,055, 99,168 y 6,295. **(Ver anexo 8).**

Principales delitos denunciados en la (B. J.) 2003²⁰

1. robo de vehículo	5. robo a negocio
2. robo a transporte	6. lesiones dolosas
3. robo a transeúnte	7. homicidio doloso
4. robo casa-habitación	8. violación

C) Representación delictiva y zonas de control con mayor problemática.

Las colonias identificadas como puntos críticos en los cuales se registra mayor presencia delictiva son:

En el ámbito territorial la Delegación Benito Juárez cuenta con cinco sectores en donde el *Programa de Prevención del Delito* entra en acción

- **BJU-1** compuesta por: **San Pedro de los Pinos** su principal problemática es robo a negocio, asalto a transeúnte, robo de vehículo sin violencia, consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, **Nápoles** robo de vehículo, asalto a transeúnte y vendedores ambulantes, **Mixcoac** asalto a transeúnte, negocio, robo de vehículo y vendedores ambulantes.
- **BJU-2** compuesta por: **Narvarte Oriente** robo de vehículo, asalto a transeúnte y cuentabientes, drogadicción en la vía pública (glorieta Vertiz. **Narvarte Poniente** robo de vehículo, asalto a transeúnte y cuentabientes, drogadicción en la vía pública. **Álamos** robo de vehículos sin violencia, prostitución y consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública.
- **BJU-3** compuesta por: **Actipan** asalto a transeúnte. **Del Valle Centro** asalto a transeúnte, cuentabientes, robo de autos sin violencia, prostitución, basureros clandestinos en parques.

²⁰ Atlas Delictivo Delegacional en pagina Web., *Op.cit.*

- **BJU-4** compuesta por: **General Anaya**, robo de vehículo con violencia cuando se está estacionando. **Letrán Valle** asalto a transeúnte, cuentahabientes, robo de autos sin violencia, robo a casa-habitación. **Portales Norte Este**, robo de vehículo, asalto a transeúnte, robo a negocio. **Santa Cruz Atoyac**, asalto a transeúntes, robo a negocio, robo de vehículo, problemas de vialidad.
- **BJU-5** compuesta por: **Moderna** robo de vehículo, asalto a cuentahabientes, basura parques, bandas. **(ver anexo 9)**.

En estas áreas se atenderán escuelas medio básico, superior en las que su dinámica y entorno exista mayor problemática delictiva, cívica o social; a continuación se numeran el total de escuelas media y superior donde se tratan los temas:

D) Zonas de mayo incidencia delictiva.

1. Escuelas con problemas de violencia y adicciones o cercanas a la problemática.
2. Zonas de alto índice de violencia y desintegración familiar.
3. Zonas de consumo de alcohol y drogas.
4. Zonas cercanas a las áreas problemáticas.

4.3. El Programa Integral de Prevención del Delito.

Este Programa implica 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. La participación corresponsable de las comunidades y ciudadanos es la base del Programa de Prevención del delito. Los tres subprogramas estratégicos del Programa de Prevención del Delito, la Violencia y las Adicciones son:

Orientaciones estratégicas:

- Frenar el empobrecimiento.
- Reconstruir el tejido social y comunitario.
- Recuperar los espacios públicos.

- Prevenir la violencia social, de genero, el maltrato infantil y la desintegración familiar.
- Reducir las adicciones y la descomposición social.
- Construir una relación de confianza de los habitantes de la ciudad de México y los servidores responsables de la Seguridad Pública y la Procuración de Justicia.
- Fomentar los valores cívicos y democráticos y la cultura de la legalidad
- Promover la educación para la paz y la practica de la resolución no violenta de conflictos.²¹

La participación corresponsable de las comunidades y ciudadanos es la base del Programa de Prevención del delito. Los tres subprogramas estratégicos del Programa de Prevención del delito, la Violencia y las Adicciones son:

Jóvenes en situación de riesgo:

Es un programa orientado a garantizar el ejercicio de los derechos sociales de los jóvenes, romper el círculo de violencia, delitos y adicciones, ofrecerles nuevos espacios de convivencia y relación, proporcionar una imagen social positiva y un adecuado trato institucional.²² (**ver anexo 10**).

Organización comunitaria y seguridad escolar:

Está dirigido a construir redes comunitarias de prevención con el apoyo de las comunidades 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 el programa de prevención del delito, la violencia y las adicciones, y el conocimiento de las instituciones encargadas de atender a las victimas del delito. En este programa se promoverá la realización de actividades culturales, deportivas y de recuperación del espacio urbano.

Red de referencia y contrarreferencia:

²¹ El objetivo general es prevenir el delito, la violencia y las adicciones en escuelas secundarias, nivel medio superior y jóvenes en general, a través de planes y programas de prevención del delito, y la instrumentación de acciones conjuntas apoyadas en instituciones comprometidas con los problemas de tipo social. Ver pagina Web [http:// www.benitojuárez.com](http://www.benitojuárez.com).

²² Es la población más vulnerable en materia de violencia, drogadicción, vandalismo y delincuencia.35% de la población son jóvenes entre 12 y 29 años de edad, en la B. J. la población es del 25%. *Ibidem*.

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.

Estos subprogramas se alimentan de los siguientes programas permanentes:

Dirección general de participación ciudadana

Comisiones vecinales de prevención al delito.

Coordinaciones territoriales de Seguridad Pública y procuración de justicia.

Dirección general de asuntos educativos

Comités de seguridad escolar en convenio con la Subsecretaría de asuntos educativos del DF.

Instituto de Educación Media Superior

Programa interinstitucional de prevención del delito.

- Universidad de la Ciudad de México.
- Programa de investigación sobre jóvenes.
- Instituto de la Juventud.
- Programa de promotores juveniles.
- Locatel.
- Localización de personas y vehículos extraviados Canalización a través de la red de referencia.
- Dirección General de equidad y desarrollo.

- 16 Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar.
- 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.
- Consejo de Prevención y atención a la Violencia familiar.

1. Instituto de las Mujeres.
2. 16 Unidades delegaciones.
3. Programa de formación y capacitación para la solución no violenta de conflictos.
4. Programa de prevención de noviazgos violentos(amor es sin violencia).
5. Instituto de asistencia integral Social.
6. Programa de prevención de adicciones.
7. Consejo contra las Adicciones del DF.
8. Sistema para el desarrollo integral de la familia del DF.
9. Programa para combatir el maltrato infantil.²³
10. Coordinación de Planeación y Desarrollo.
11. Coordinación ejecutiva de Desarrollo Informático de la jefatura de gobierno.
12. Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad pública, Consejería Jurídica y de Servicios Legales y Procuraduría General de Justicia del DF.

Cobertura 2003:

- 22,500 personas en las UAPVIF.
- 500 personas en el Albergue para mujeres que sufren violencia familiar.
- 34 usuarios diarios de atención a adicciones en Torres de Potrero.
- 1,340 personas atendidas en talleres de prevención de las adicciones.
- 25,000 personas atendidas en el programa de resolución pacífica de conflictos.

²³ *Ibid.*

Cobertura 2004:

- Atención a 40, 000 personas en las UAPVIF.
- 700 en albergue para mujeres que sufren violencia familiar.
- 100 usuarios diarios de atención a adicciones en torres de potrero.
- 10,000 personas atendidas en talleres de prevención y combate a adicciones 320,300 reportes de personas extraviadas atendidas por locatel.
- 250, 000 reportes de vehículos extraviados atendidos por locatel.
- 50,000 personas atendidas en el programa de resolución pacífica de conflictos.

Temas del programa de Prevención del Delito.

- Factores de inhibición del Delito.
- Seguridad Vecinal.
- Percibiendo la seguridad e inseguridad.
- Talleres Infantiles de Prevención.
- Plática sobre Justicia Cívica.
- Prevención del Delito y medidas de protección.
- Prevención de Delitos Sexuales.
- Prevención de Abuso Sexual.
- Educación para el aprovechamiento del tiempo libre.
- Conductas Sociales y Parasociales.

Menores y Jóvenes en Riesgo.

- Medidas para la Prevención de Secuestro.
- Prevención de Robo de Infantes.Prevencción de Violencia Familiar.
- Agresor y Violencia.
- Sistema de Auxilio a Víctimas.
- Prevención de Adicciones.
- El Derecho a la Salud y Alimentos de los Adolescentes.
- Orientación Familiar para Jóvenes y Padres.Prevencción para personas con capacidades diferentes.
- Prevención a la discriminación de Grupos Vulnerables.Derechos y Perspectivas de los adultos mayores.²⁴

²⁴ La población beneficiada es: Escuelas, personal docente, padres de familia y alumnos , Movimiento Scout y Guías, Jóvenes en general, Casas de Asistencia Social, Albergues entre otros. *Ibid.*

Actividades principales programadas de fomento a la Cultura de Prevención del Delito en julio 2004.

COLONIA	ACTIVIDAD	POBLACION A LA QUE SE DIRIGE	LUGAR
DEL VALLE SUR	VISITA A ESTACION DE BOMBEROS	Niños	Estancia infantil No.2 ISSSTE Av. Coyoacán S/N frente al 1450 T.S. Laura Pereyra
GENERAL ANAYA	Prevención del delito (Teatro Guiñol)	Niños	Complejo Olímpico Av. División del norte y Río Churubusco
GENERAL ANAYA	Medicina Preventiva	Niños	Complejo Olímpico Av. División del norte y Río Churubusco
MIXCOAC	Prevención del delito (Teatro Guiñol)	Niños	Deportivo Joaquín Capilla Rebul No. 50
SAN SIMON TICUMAC	Prevención del delito (Teatro Guiñol)	Niños	Deportivo Vicente Saldivar Av. De La Paz No.94 Esq. Isabel la católica
SANTA CRUZ ATOYAC	Prevención del delito (Teatro Guiñol)	Niños	Deportivo Benito Juárez Prolongación Uxmal y Municipio libre
GENERAL ANAYA	Prevención del abuso sexual	Adolescentes	Complejo Olímpico Av. División del norte y Río Churubusco
GENERAL ANAYA	Sociodrama	Niños	Complejo Olímpico Av. División del norte y Río Churubusco
MIXCOAC	Sociodrama	Niños	Deportivo Joaquín Capilla Rebul No. 50
MIXCOAC	Juegos de cuidado personal	Niños	Deportivo Joaquín Capilla Rebul No. 50
MIXCOAC	Prevención del abuso sexual	Adolescentes	Deportivo Joaquín Capilla Rebul No. 50
GENERAL ANAYA	Juegos de cuidado personal	Niños	Complejo Olímpico Av. División del norte y Río Churubusco
SAN SIMON TICUMAC	Sociodrama	Niños	Deportivo Vicente Saldivar Av. De La Paz No.94 Esq. Isabel la católica
SAN SIMON TICUMAC	Prevención del abuso sexual	Adolescentes	Deportivo Vicente Saldivar Av. De La Paz No.94 Esq. Isabel la católica
SAN SIMON TICUMAC	Juegos de cuidado personal	Niños	Deportivo Vicente Saldivar Av. De La Paz No.94 Esq. Isabel la católica
SANTA CRUZ ATOYAC	Prevención del abuso sexual	Adolescentes	Deportivo Benito Juárez Prolongación Uxmal y Municipio libre
SANTA CRUZ ATOYAC	Juegos de cuidado personal	Niños	Deportivo Benito Juárez Prolongación Uxmal y Municipio libre
SANTA CRUZ ATOYAC	Sociodrama	Niños	Deportivo Benito Juárez Prolongación Uxmal y Municipio libre
GENERAL ANAYA	Conductas sociales y parasociales	Adolescentes	Complejo Olímpico Av. División del norte y Río Churubusco
GENERAL ANAYA	Prevención del delito (Teatro Guiñol)	Niños	Complejo Olímpico Av. División del norte y Río Churubusco

Fuente: Coordinación de Prevención del Delito, Lic. Israel Velásquez Holguín, 2003.

4.4. Acciones y resultados en materia de Seguridad Pública.

Finalmente, se puede advertir que la Ciudad de México y sus habitantes requieren de una mayor solidez institucional; de mejores condiciones y mayores acciones planeadas que propicien la confianza en el gobierno y sus servidores públicos, así como en los mecanismos y procedimientos de procuración e impartición de justicia para hacer valer el Estado de Derecho; en caso contrario, seguramente se asistirá a un nuevo escenario de violencia y de mayor fragilidad institucional y, por ende, el procedimiento que la gestión en turno utilizó para combatir la inseguridad en la zona, por lo que de la investigación realizada, se desprenden los siguientes puntos:

La Benito Juárez, es un órgano político-administrativo, lo que implica la responsabilidad local de ofrecer servicios –urbanos, sociales, culturales, de seguridad pública, administrativos, entre otros- y resolver demandas en el ámbito de su delimitación territorial. Lo que hace necesario enfatizar que la resolución de la inseguridad pública en esa demarcación, implica mantener una coordinación organizada entre el Gobierno central y la comunidad. Para vigilar la seguridad pública, la Delegación cuenta con un estado de fuerza total de **1,846 elementos**, tomando en cuenta estos elementos, la demarcación hace frente a los diferentes tipos de delitos que se presentan en la zona, aplicando el operativo o las estrategias pertinentes, según las características de la colonia o calle.

La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Delegación iniciaron un proyecto piloto para probar un esquema de vigilancia que permita disminuir los índices delictivos en la Benito Juárez, cuarta demarcación con mayores problemas al respecto. La Delegación cuenta con alrededor de 2500 elementos policíacos, que, entre otras tareas, tendrán que bajar de sus patrullas para acercarse a los

vecinos, estrategia que se registrará como si fuera un Código Águila; es decir, que la policía recabe la firma de los colonos después de platicar con ellos.²⁵

Fundamentalmente, el esquema consiste en aproximar a la policía con la comunidad, destinar mayores recursos humanos y materiales a la demarcación y responsabilizar a un solo subsecretario de los resultados que arroje este programa. En este caso, el responsable de toda la seguridad de la delegación es Manuel Mondragón y los encargados de supervisar la vigilancia son los elementos de Fuerza de Tarea. Los recursos materiales serán otorgados por la SSP, y consisten en 15 patrullas (aparte de las que ya se tienen), 250 radios de frecuencia policíaca, equipo de rappel y visión nocturna, además de la colocación de 30 cámaras de video en los puntos más conflictivos de la delegación.

Justamente, la comunicación que se mantuvo con los comités vecinales, no fue suficiente por lo que es necesario trascender este ámbito y crear un acercamiento estratégico, en donde toda la comunidad se entere de sus derechos y obligaciones, que participen en las propuestas de solución ante el fenómeno, que participen denunciando delitos y servidores público que comentan actos corruptos. Asimismo se requiere realizar consensos donde la participación social cuente con mayores facultades, lo que conlleva a la definición de un marco jurídico que fortalezca la Ley de Participación Ciudadana, en función de las aspiraciones ciudadanas que pretenden hacer valer, las preeminencias del ciudadano en el mundo de la cosa pública, en razón de que tal vez no coinciden con la prioridad partidaria o gubernamental.

La representación delincinencial que se mostró en las diferentes zonas de la demarcación, nos remite a la atención especial que debe brindarse a factores determinantes, como los cuerpos policíacos donde debe existir una evaluación permanente de su trabajo, de la forma en que lo realizan, de sus funciones

²⁵ HERRERA, Oscar, "Propone fortalecer la policía", en *El Universal*, México, 08 de agosto de 2003, Sección DF Comunidad y Metrópoli, p.4.

específicas, de sus límites; depurando al personal que no este apto para realizar labores de prevención y vigilancia, ya que como fue revisado en este estudio, no se requiere de más policías, sino de mejor capacitados. De la misma manera se requiere detectar las áreas donde existe incapacidad operativa, relaciones de compromiso y la falta de profesionalismo y ética de mandos medios y superiores; de no ser así prevalecerá la incapacidad de resolver con éxito la disminución de los índices delictivos (**ver anexo 11y 12**).

Además es preciso, realizar una labor de concientización ciudadana en la cual se exprese que la responsabilidad en el combate al delito es de todos, enfatizando que la apatía dará como resultado tres aspectos: 1) continuar diseñando planes y programas de Gobierno inconsistentes; 2) se acrecentará el distanciamiento entre la población y las autoridades y 3) aumentará la problemática de inseguridad.

De acuerdo con las distintas acciones que se impulsaron por la circunscripción, así como la constitución de programas delegacionales representan un esfuerzo notable. Los resultados obtenidos advirtieron de manera general, que disminuyeron algunos delitos y otros, contrariamente aumentaron; esa situación se relaciona con el hecho de que se tiene conocimiento de lo que se denuncia; sin embargo, existen casos que no se dan a conocer y cuya cifra exacta es desconocida. Lo dicho, tiene que ver con la falta de denunciante víctimas de la inseguridad, que como se ha mencionado esta relacionado con la falta de credibilidad en los aparatos jurídicos.

Por otro lado, debe fortalecerse la figura policíaca y de las autoridades encargadas de poner en marcha políticas públicas, las cuales precisan implementar acciones encaminadas a la delincuencia y no a la sociedad en general, ya que no se puede crear un contexto en que todos sean sospechosos o que el denunciante resulte acusado, y de esta forma se acrecenté la desconfianza en la figura de policía y autoridades.

4.5. Propuestas hacia la Seguridad Pública en la Delegación Benito Juárez 2005.

Se necesitan unir esfuerzos para desterrar la impunidad y la corrupción de las corporaciones policiales, combatir la presencia del narcotráfico y sus ominosas consecuencias sociales y para abatir los altos índices delictivos. En el caso de los programas destinados para la Seguridad Pública es, de vital importancia que los funcionarios públicos desempeñen sus cargos con una mejor capacitación y ética en sus tareas de planeación y coordinación, ya que los programas tienen que enfocarse en un máximo aprovechamiento en el uso de los recursos humanos, financieros y materiales disponibles para enfrentar los asuntos públicos tal como el de la inseguridad pública que se vive en la capital.

En la cultura de la legalidad debe existir plena vigencia al Estado de Derecho. Para alcanzar este propósito es necesario adoptar medidas radicales, acciones integrales y esfuerzos que involucren a toda la sociedad que demanda una estrecha colaboración de los tres poderes del Estado. Ante los grandes retos en materia de seguridad pública, es necesario plantear un Gobierno nuevo con una política de combate a la delincuencia hacia un concepto que comprenda de manera integral la prevención, persecución, sanción de los delitos e infracciones y la readaptación social.

La delegación debe promover el desarrollo de actividades de educación y comunicación para fomentar los valores de la tolerancia, la legalidad, el diálogo, la dignidad humana, la convivencia, la responsabilidad ciudadana, la libertad y el civismo proactivo, elementos todos, indispensables para construir una cultura de orden y respeto entre los mexicanos. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos.

La Administración Pública para imprimirle eficacia, acabar con el burocratismo, terminar con la corrupción y el dispendio, establecer una nueva

relación de confianza con la sociedad. Esta relación se cimentará en el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas. Se proponen servidores públicos resueltos no sólo a atender y servir a los ciudadanos, sino además a trabajar juntos.

Es una prioridad claramente establecida la de mantener finanzas públicas sanas, ya que sin ellas se edificaría el futuro sobre bases muy frágiles. Sin embargo, plantea ir más allá al proponerse un crecimiento con calidad, un crecimiento con la mira puesta en el desarrollo humano, el desarrollo de las personas, el desarrollo de las familias.

En el tema, social: una sociedad incluyente, que reconoce el valor de la justicia social, que se levanta como una aspiración nacional, liberada de la carga estatista y de la omisión neoliberal. La mejor forma de redistribuir la riqueza es la generación de empleos y fuentes de ingreso, es la generación misma de riqueza. Ello obliga a propiciar mejores condiciones para la inversión, recuperar los niveles de vida y subsanar las distorsiones y desequilibrios sociales, derivados de la interacción económica. Competencia económica y cooperación social deben de combinarse en bien del desarrollo nacional. Una conducción adecuada de la economía no puede dejar todo al mercado ni todo al Estado.

En lo correspondiente a la educación; una auténtica igualdad de oportunidades en materia educativa es una condición indispensable para que todos los ciudadanos tengan las mismas posibilidades de desarrollo en los demás ámbitos de la vida social y política una verdadera revolución educativa, cuyos objetivos son educación para todos y para todas; educación de vanguardia, calidad y excelencia y educación para la vida. Ahora se tiene que organizar las fuerzas, ordenar las necesidades, racionalizar los gastos, evitar los desperdicios y, sobre todo, trabajar unidos, en equipo, porque sólo así se aprovechará mejor lo que se tiene. Reactivar, la agricultura, dando cauce a la iniciativa privada en la definición del desarrollo.

Con base en las anteriores consideraciones, se puede decir que el perfil profesional del servidor público de nuestros días debe conformarse de variables conocimientos políticos, jurídicos y administrativos, debiéndose poner el acento en uno u otro elemento en función de las características inherentes a la responsabilidad que entraña cada cargo. Hasta aquí consideramos las acciones que realizó la Delegación con base en los años de nuestro estudio, 2003 y 2004,

Conclusiones

El Estado está obligado a procurar a la ciudadanía Seguridad Pública y garantía plena para el ejercicio de los derechos humanos y es un derecho de la ciudadanía impedir que el equilibrio entre ambos se pierda. Es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes su organización es ordenada, política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado.

Es poseedor de un poder superior originario y jerarquizado, el cuál utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales, para ejercer la soberanía nacional; en otras palabras el Estado es una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio que posee una organización, y que resulta una potestad superior de acción, de mando y de corrección.

El poder del Estado es un poder soberano, independiente del poder de otros estados en cuanto al Gobierno, es guía de por principios democráticos, al mismo tiempo, esta firmemente comprometido a garantizar al ciudadano la seguridad personal, la de su familia y su patrimonio, lo cual es una función básica del Estado; en la actualidad la Administración Pública debe situarse en una dinámica de cambio en diversas dimensiones, de una forma simultánea, y manteniendo una fuerza centrípeta integradora que pese al cambio no permita la ruptura y el caos organizacional. Algunos de estos esfuerzos atraviesan por procesos de cambio de identidad y cultura del aparato, otros cambios en la lógica y la técnica administrativa. Las personas y los Estados tienen derecho a una existencia segura. El Estado tiene la obligación de proteger ese derecho.

El Estado es la institución donde la política pública se define y se lleva a cabo; es también una relación entre gobernantes y gobernados; esta relación es

de servicio de los primeros para con los segundos que entonces aparentemente, será el Estado el que jugará y juega el papel de organizador de los esfuerzos logrados o fallidos en la realización de las metas globales de la sociedad.

En el Estado intervienen una enorme cantidad de actores e instituciones; gobierno, partidos políticos, organizaciones civiles, ejército, prensa, sindicato, etcétera. La importancia de cada uno de ellos varía y esta sujeto a los cambios que se dan en la economía, educación, ideología.

La seguridad como asunto público es de interés de todos los habitantes de la ciudad de México; los cimientos de un Estado fuerte se encuentran en su grado de desarrollo económico; el desarrollo económico y el orden social no son espontáneos sino que requieren de la administración activa del Gobierno. Este debe estar capacitado para promover el desarrollo, el Gobierno debe basarse en un servicio público profesional que sea leal al Estado y no a alguna casta, clase o gremio particulares, y cuyos funcionarios estén sólidamente preparados en las ciencias de la administración y el desarrollo económico.

Debemos afirmar que la seguridad no puede ser un concepto abstracto secuestrado por las llamadas razones de Estado la seguridad tiene que ver con la gente, con las personas, con los pueblos, seguridad humana. La Seguridad Pública forma parte de la vida del hombre por lo tanto de su comunidad y al estar dentro de ella los ordenamientos jurídicos deben estar basados en un bienestar común para servir a la sociedad. Salvaguardar la Seguridad Pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad.

El objetivo de las políticas de seguridad debe ser evitar los conflictos, conservar la integridad del medio ambiente, así como los sistemas que permitan la

vida en el planeta. Seguridad Pública: prioridad apremiante para la consolidación democrática de un Estado.

Con base en lo analizado, se puede apreciar que la creación abstracta del Estado se realizó para sostener y alentar el proceso civilizatorio de la sociedad, y al mismo tiempo se configuró como un proveedor de protección social. En este sentido, uno de sus objetivos primordiales es brindar seguridad a la nación; sin embargo, actualmente el Estado demuestra carencias para responder a las demandas de la población, por lo que, la seguridad de los ciudadanos debe quedar en las manos de todos los sectores de la sociedad, mediante la construcción de consensos sociales sobre medidas preventivas, viables y legítimas, donde coadyuven la función gubernamental y la acción de la Administración Pública, en la elaboración, seguimiento e implementación de proyectos, cuyos objetivos están direccionados al bienestar y a la conservación del régimen político.

Además, la Administración Pública materializa la creación de políticas y programas, mediante la eficiencia y eficacia de recursos humanos, materiales y financieros, que tienen que ver con la solución de demandas ciudadanas, siendo el interlocutor perfecto entre Gobierno y sociedad, entre soluciones y problemáticas. Por ello, la gestión gubernamental en México debe nutrirse de la participación de la sociedad si es que se desea obtener éxito en la implementación de medidas que enfrenten la comisión de delitos. De la misma manera, el consenso en la toma de decisiones y acciones que se ponen en marcha permitirá sentar las bases para construir un buen gobierno ejerciendo la participación del sistema político.

En este sentido es importante mencionar, que el marco jurídico que se plantea en materia de Seguridad Pública, hacia 2005, busca establecer “un justo castigo” para el delincuente, sin tomar en cuenta que el problema radica en la aplicación de la ley y su interpretación, pero sobretodo, en la impunidad de que

gozan delincuentes ante autoridades que continúan practicando actos de corrupción.

México es una República democrática representativa y Federal, el poder de la Federación está dividido en 3 órdenes, donde el Poder Legislativo, se encarga de establecer normas que coadyuven a las autoridades respectivas a perseguir, atacar y erradicar la inseguridad pública, en todos sus sentidos sin ataduras; el Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad directa en la acción contra la inseguridad pública creando mecanismos e instrumentos para combatirla en el marco normativo correspondiente. El PND enmarca las acciones necesarias, para el México del futuro. Planear es organizarse para encauzar el porvenir conducir el país bajo una visión estratégica de largo aliento. La planeación es el instrumento con el que cuenta el Gobierno para darle rumbo a sus propias acciones, fijando metas concretas y tiempos precisos.

Respecto al Poder Judicial, podemos decir que es la parte medular en materia delictiva y tiene como función aplicar normas que sancionen a personas que violen la ley, sin embargo actualmente esa misma justicia ha permitido que muchas sentencias no se cumplan e infractores de la ley reincidan en actos que alteran el orden y paz social; por lo que, en este caso, la responsabilidad de la Seguridad Pública, no debe recaer en uno sólo sino en la coordinación y comunicación de los mismos, tomando en cuenta la opinión de la población.

Lo que permitirá lograr resultados óptimos, así como una reorganización al interior del Estado buscando trazar una frontera inquebrantable entre quienes procuran y administran la justicia, y delincuentes, del mismo modo se logrará que la sociedad se mantenga alerta en torno a acciones que fortalezcan el combate a la delincuencia.

El combate a la delincuencia no puede ceñirse a emprender medidas coyunturales, ya que la resolución del problema implica entenderlo bajo una óptica

integral, que se nutra de las visiones actuales que reviste la Administración Pública, y, en la medida de lo posible, ponerlas en práctica no sólo para resolver el fenómeno en el Distrito Federal sino en todo el país.

Se deben aprovechar los mayores montos de recursos que el Gobierno Federal está destinando, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Como parte del Convenio con la Federación, en los próximos años la inversión en infraestructura penitenciaria se incrementará. Así, será posible contar con mejores penales en la entidad para posibilitar una real y efectiva readaptación de delincuentes, así como contar con una mejor infraestructura para el tratamiento a menores infractores.

Es cierto que existe un clima de inseguridad no sólo en la Ciudad de México, sino en diversas regiones del país que merma la convivencia social y el orden público los esfuerzos realizados, hasta ahora no rinde beneficios visibles en la materia la poca efectividad de nuestro sistema de seguridad para consignar y castigar a los delincuentes genera un ambiente de impunidad, el cual lleva a que las actividades criminales prosperen en detrimento de la seguridad de los ciudadanos. Además, la impunidad atenta contra el bienestar social y el desarrollo del país.

Los costos de la delincuencia para la sociedad son excesivos un resultado de la impunidad puesto que ella ocasiona el florecimiento de las actividades delictivas ya que, en términos económicos, constituyen una opción muy rentable para los delincuentes. Se debe mencionar, primero, que en nuestro país la falta de la cultura a la denuncia de delitos, hace difícil llevar a cabo una evaluación detallada y fiable de los esfuerzos realizados por las autoridades para combatir la delincuencia. Sin embargo, algunos indicadores con base en las cifras oficiales muestran que los resultados hasta ahora alcanzados son muy alentadores.

Previo a la presentación de dichos indicadores, es necesario mencionar que la Seguridad Pública y el combate de la delincuencia en nuestro país involucran la participación coordinada de varias instancias o dependencias del poder público.

Por ello, expresamos nuestra preocupación por el creciente número de víctimas del delito. Esta situación se debe por un lado, a la ineficacia del sistema de Seguridad Pública que no ha logrado implementar medidas de prevención para la atención de los delitos. Y por otro, a la ineficacia del sistema de justicia producida por los elevados índices de impunidad, corrupción y falta de profesionalización del trabajo de los operadores del sistema de justicia, la cual provoca violaciones de los derechos humanos como la tortura o las violaciones al debido proceso, vulnerando así el Estado de Derecho.

Resultado de lo anterior es la creciente falta de credibilidad de la ciudadanía frente a las instituciones, lo cual es un síntoma grave en nuestra sociedad que requiere ser atendido con medidas efectivas, como una reforma adecuada en materia de justicia penal. Dicha reforma debe ser democrática atendiendo al sistema de administración y procuración de justicia y al de Seguridad Pública hacia las causas estructurales que producen las ineficiencias de los sistemas.

Es fundamental reiterar que la implementación de un sistema de justicia y Seguridad Pública eficaces no se opone al respeto irrestricto de los derechos humanos, pues existen claros estándares internacionales que establecen: cómo los funcionarios responsables pueden y deben evitar el uso excesivo de la fuerza; adecuados mecanismos de investigación, persecución, prevención y sanción del delito; y capacitación adecuada a los funcionarios, a fin de combatir las malas prácticas que reproducen los operadores del sistema de justicia.

Está comprobado que el endurecimiento de las penas o mecanismos de represión como método de lucha contra la inseguridad no provoca que disminuya la delincuencia. Por ello es importante considera importante que se desarrolle un

debate sobre el tema de la Seguridad Pública en el que se planteen soluciones eficaces que realmente contribuyan a fortalecer un sistema de Seguridad pública democrático y respetuoso de los derechos humanos, que garantice el derecho de las víctimas a una justicia pronta y eficaz, rechazamos la impunidad de la que han sido objeto, por ello, exhortamos al Estado en su conjunto a que promueva propuestas sobre la implementación de programas efectivos y adecuados de prevención que impidan prácticas violatorias de los derechos humanos y a que realice propuestas que no se reduzcan al incremento de penas que no garantizan la solución de los problemas de Seguridad Pública y comisión de delitos.

Cabe destacar que el problema de inseguridad está ligado no sólo a factores del contexto que se vive en el D. F., sino a una serie de elementos nacionales como lo son los problemas de tipo económico. Hoy en día, más que nunca nos parece que son los factores económicos lo que tienen el mayor peso específico en las transformaciones que se observan a nivel mundial, es evidente que los aspectos sociales, ideológico, culturales, le imprimen las particularidades que el proceso de desarrollo adquieren en cada una de las sociedades concretas.

En este sentido, dentro de las acciones que está llevando acabo el actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, es la creación de empleos y el impulso del desarrollo social, según su último informe de Gobierno 2003.

Esta puede considerarse una medida trascendente, pero no única, en razón de que los empleos que se ofrecen tienen que ver con la preparación técnica o profesional con la que se cuente, y en muchos casos, a pesar de la preparación académica los sueldos son muy bajos, por lo que se hace necesario tomar en cuenta otras medidas, incluso la apertura hacia los Estados haciendo una oferta atractiva para elevar el nivel de vida en el aspecto económico y físico.

Por otro lado, consideramos que algunas medidas que trabajó el Gobierno capitalino, como la continuación que se dio al Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal y la puesta en marcha de distintos operativos anti-delictivos, pusieron de manifiesto ante la sociedad, la falta de congruencia con las necesidades que se requirieron en el periodo analizado, originando opiniones de desaprobación a los actos que bajo este escenario requieren de soluciones que abarquen el universo que los propicia como abatir la pobreza, ofrecer mejores y mayores fuentes de trabajo, realizar una depuración conciente de los integrantes del sistema judicial, así como una investigación seria de las políticas públicas que para el caso se diseñen.

Es oportuno mencionar, que a la fecha la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, en conjunto con la Secretaría de Seguridad Pública, inició en el mes de octubre de 2003, una apertura a las experiencias internacionales. En este caso se trabaja con El Grupo Giuliani el cual es un esfuerzo exitoso que se realizó en la ciudad de Nueva York. El Grupo ha formulado una serie de recomendaciones a la Secretaría de Seguridad Pública, las cuales se piensan aplicar a futuro.

Para ello se deben tomar en cuenta las diversas recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos, entre los que se encuentran el Diagnóstico sobre la Situación de Derechos Humanos elaborado en el marco del Acuerdo de Cooperación Técnica firmado entre México y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU. Igualmente, el proceso de reforma estructural y la implementación de políticas públicas deben encaminarse a disminuir los índices de delincuencia para asegurar una inclusión de los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Es preciso acotar que el éxito de dichas recomendaciones, radicara en la medida en que puedan eliminarse a los servidores públicos corruptos, a encargados de aplicar la ley y a los policías que carezcan de ética y vocación de servicio, sin perder de vista que hay que atender la problemática de inseguridad, a

través de una óptica integral (calidad de vida, servicios urbanos, empleos, valores, educación, cultura). suficiente sensibilidad para solucionar, o proponer alternativas coherentes que satisfagan a los demandantes.

En la cultura de la legalidad debe existir plena vigencia al Estado de Derecho. Para alcanzar este propósito es necesario adoptar medidas radicales, acciones integrales y esfuerzos que involucren a toda la sociedad que demanda una estrecha colaboración de los tres poderes del Estado. Ante los grandes retos en materia de Seguridad Pública, es necesario plantear un Gobierno nuevo con una política de combate a la delincuencia hacia un concepto que comprenda de manera integral la prevención, persecución, sanción de los delitos e infracciones y la readaptación social.

Reflexiones

Es necesario que el Gobierno reoriente las políticas públicas en materia de seguridad con el objetivo de incorporar a los marginados al desarrollo; ya no de manera paternalista o autoritaria, sino mediante la corresponsabilidad. Promover el desarrollo de actividades de educación y comunicación para fomentar los valores de la tolerancia, la legalidad, el diálogo, la dignidad humana, la convivencia, la responsabilidad ciudadana, la libertad y el civismo proactivo, elementos todos, indispensables para construir una cultura de orden y respeto entre los mexicanos.

Revertir la alta tendencia de la comisión de delitos, mediante acciones que involucren de manera solidaria a los órganos de Gobierno con la sociedad organizada. Un Gobierno de leyes y la vigencia del Estado de Derecho, exige que las instituciones y dependencias relacionadas con la justicia se constituyan en vanguardia de la transformación social en apoyo a la Seguridad Pública.

Se debe acabar con el burocratismo, terminar con la corrupción y el dispendio, establecer una nueva relación de confianza con la sociedad y el Estado esta relación se cimentará en el respeto, la transparencia y la rendición de cuentas. Se proponen servidores públicos resueltos no sólo a atender y servir a los ciudadanos, sino además a trabajar juntos. Es una prioridad claramente establecida la de mantener finanzas públicas sanas, ya que sin ellas se edificaría el futuro sobre bases muy frágiles. Sin embargo, plantea ir más allá al proponerse un crecimiento con calidad, un crecimiento con la mira puesta en el desarrollo humano.

Debemos apelar a la sociedad, asuma la responsabilidad que le corresponde fomentar la cultura de la denuncia. En los niños, en los jóvenes estudiantes, en todos los ciudadanos, se necesita fomentar valores como la honestidad, la solidaridad, el respeto a la vida y a las leyes, la responsabilidad social, el aprecio y valor del trabajo honesto.

Para erradicar las prácticas viciadas se requieren, entre otras cosas, adecuados y transparentes procesos de selección de los funcionarios y debida capacitación a los mismos, que permitan la asimilación efectiva de la cultura del respeto de los derechos humanos. La dicotomía entre mejorar la Seguridad Pública y el respeto de los derechos humanos es un falso debate que deja a un lado las discusiones más importantes, que tienen que ver con la transformación del sistema de procuración y administración de justicia y de Seguridad Pública, así como el profesionalizar a los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, abatir la impunidad y revertir las causas estructurales que provocan la inseguridad.

Es importante, que se contemplen las actividades productivas y la ocupación laboral al interior de los penales, como parte de la readaptación social del interno. Lo anterior, tendrá que ir de la mano del compromiso de los servidores públicos y la comunicación con la sociedad, podemos mencionar que no se puede tener éxito en las tareas del combate delictivo, mientras se continúe practicando la improvisación en los procesos de formulación, decisión, instrumentación y evaluación de los resultados de las políticas y acciones de Gobierno.

En el tema, social: una sociedad incluyente, que reconoce el valor de la justicia social, que se levanta como una aspiración nacional, liberada de la carga estatista y de la omisión neoliberal. La mejor forma de redistribuir la riqueza es la generación de empleos y fuentes de ingreso, es la generación misma de riqueza. Ello obliga a propiciar mejores condiciones para la inversión, recuperar los niveles de vida y subsanar las distorsiones y desequilibrios sociales, derivados de la interacción económica. Competencia económica y cooperación social deben de combinarse en bien del desarrollo nacional. Una conducción adecuada de la economía no puede dejar todo al mercado ni todo al Estado.

En lo correspondiente a la educación: una auténtica igualdad de oportunidades en materia educativa es una condición indispensable para que todos los ciudadanos tengan las mismas posibilidades de desarrollo en los demás ámbitos de la vida social y política una verdadera revolución educativa, cuyos objetivos son educación para todos y para todas; educación de vanguardia, calidad y excelencia y educación para la vida. Ahora se tiene que organizar las fuerzas, ordenar las necesidades, racionalizar los gastos, evitar los desperdicios y, sobre todo, trabajar unidos, en equipo, porque sólo así se aprovechará mejor lo que se tiene.

Promover, en el sistema educativo, la inclusión de programas con asignaturas referentes a derechos humanos, civismo y Seguridad Pública. Crear comités de seguridad al interior de las sociedades de padres de familia y de alumnos en las escuelas de la entidad. Fomentar los valores culturales, cívicos, sociales y morales, a través del deporte, la recreación y el trabajo. Integrar en la prevención del delito, así como a las autoridades e instituciones educativas.

Realizar una reorganización institucional para mejorar todos los parámetros de evaluación y desempeño en la procuración de justicia. Eficientar la Procuración de Justicia. Para acometer la lucha contra la delincuencia y el crimen, y para hacerlo con claridad de propósitos y una mayor eficacia en las acciones, llevar a cabo diversos cambios institucionales para eficientar la Procuración de Justicia. Se requiere una Procuración de Justicia que castigue el delito y erradique la impunidad que a todos nos ofende,

Promover el establecimiento de una nueva relación entre autoridades de Procuración de Justicia y la población. Apoyar con mayor equipamiento e infraestructura a las áreas de Procuración de Justicia. Impulsar la capacitación constante del personal, alentando la especialización, vinculada con un sistema de incentivos. Adecuar el marco jurídico, para combatir eficazmente conductas

delictivas. Fomentar mayor participación social en las tareas de Procuración de Justicia.

La sociedad debe hacer su parte para superar este problema que tanto le lastima. Esta es una tarea que implica corresponsabilidades, y que exige una actuación eficaz y efectiva de parte de las instituciones gubernamentales responsables de la prevención del delito y la procuración de justicia. Tenemos que contar con autoridades que se comprometan a desterrar la impunidad y la simulación, que tanta zozobra y desánimo provocan entre los ciudadanos. Queremos una mejor policía, una policía confiable, comprometida con los propósitos de los sinaloenses que quieren vivir con tranquilidad.

Una conducta responsable por parte de las autoridades es un baluarte para el combate a la delincuencia, pero su sola actuación ya no resulta suficiente para tener éxito. Es necesario aceptar y reconocer, que la expansión del crimen y la delincuencia también tiene su origen en una profunda crisis de valores que aqueja a nuestra sociedad. Es una crisis de valores, de patrones de conducta, provocada por los grandes desajustes sociales que se han incubado en nuestro proceso de modernización.

Impulsar una política de cero impunidad ante el delito y ante la violencia. Fortalezas y Oportunidades. Dada la mayor afluencia de los recursos destinados al ramo de Seguridad Pública, existe la oportunidad de orientar al sistema de Procuración de Justicia a mejores resultados con base en la reorganización institucional que solucione el panorama actual en materia de capacidad, en términos tanto de cobertura como de calidad. La adecuación del marco jurídico es de suma importancia para obtener avances en esta materia.

Es importante aumentar los niveles de formación policíaca; realizar una estricta selección de aspirantes; revalorar la actividad profesional del policía con la implantación del servicio civil de carrera y ofreciéndole estabilidad laboral, mejores

remuneraciones, justa y equitativa evaluación de su desempeño, promoción y jubilación, pero principalmente dignificar sus servicios, la policía requiere de la cooperación de la comunidad para luchar contra la delincuencia.

México tiene una tasa de 42 policías por cada 10,000 habitantes. Finlandia tiene 47, Italia 46, Francia 49, Estados Unidos 26, Canadá 21 y Alemania 32. Mientras en Estados Unidos cada policía tiene un promedio personal de 17 detenciones por año y las europeas cerca de 12, en México el promedio no llega a dos detenciones por elemento, pese a que la incidencia criminal es alta.¹

Promover la reforma de los reglamentos interiores de las policías, para definir claramente las obligaciones de sus miembros y determinar los límites de autoridad. Establecer a los grupos y comandancias de las policías, responsabilidades directas de disminuir la criminalidad en zonas específicas de la Delegación Benito Juárez. La policía proporciona un servicio al ciudadano y es responsable ante él. Se necesitan unir esfuerzos para desterrar la impunidad y la corrupción de las corporaciones policiales.

Reestructurar la Policía Judicial para compensar las cargas de trabajo entre sus áreas esenciales: investigación del delito, persecución en flagrancia y ejecución de órdenes de aprehensión. Establecer una política que privilegie la protección de los derechos de las víctimas de los delitos. Modernizar los sistemas de comunicación entre las partidas de Policía Judicial y las oficinas centrales. Intensificar la capacitación del personal encargado de la procuración de justicia. Realizar talleres de estudio de casos entre ministerios públicos, peritos y policías judiciales. Incrementar los requisitos y cualidades personales requeridas para formar parte de las corporaciones de seguridad y de procuración de justicia.

Expedir los manuales, acuerdos, circulares, instructivos y cualquier otra normatividad de la PJDF, para adecuarla a nuevas disposiciones legales, con el objeto de evitar al máximo la discrecionalidad de los servidores públicos. Incorporar a los miembros de las corporaciones de seguridad y la procuración de

¹ Para una referencia más amplia sobre esta estadística véase, Revista *Proceso* Num.118, México 5 de abril 2003. p.18

justicia a los servicios de seguridad social, créditos para vivienda, fondos de retiro, indemnizaciones y becas. Impulsar programas de concientización ciudadana y cultura social en la denuncia de la actividad delictiva. Necesitamos nuevas políticas públicas en materia de Seguridad Pública para contrarrestar la delincuencia y el crimen. No podemos permanecer pasivos ante el enorme costo social y económico que nos impone la magnitud del principal problema que tenemos.

Fomentar la cultura de seguridad vial y la no tolerancia a los infractores de los reglamentos de tránsito y administrativos. Vincular a los medios de comunicación en programas específicos de prevención del delito. Establecer el servicio civil de carrera dentro de las instituciones de Seguridad Pública. Mejorar los ingresos reales de los servidores públicos encargados de la prevención del delito.

Con base en las anteriores consideraciones, se puede decir que el perfil profesional del servidor público de nuestros días debe conformarse de variables conocimientos políticos, jurídicos y administrativos, debiéndose poner el acento en uno u otro elemento en función de las características inherentes a la responsabilidad que entraña cada cargo. Poner en marcha políticas públicas en seguridad, las cuales precisan implementar acciones encaminadas a la delincuencia. Para enfrentar el crimen hay que combinar políticas de prevención con amplias políticas sociales que tomen en cuenta las causas de los delitos. Incluso, desde una perspectiva del desarrollo, tiene sentido económico diseñar políticas para reducir el crimen enfocándose en las raíces de éste.

Bibliografía

Textos y Documentos

1. ÁLVAREZ, ENRIQUEZ, Lucía, *Distrito Federal, Sociedad Economía Política y Cultura*, México, UNAM, 1998.
2. ANDERSON, Perry, *El Estado Absolutista*, México, Siglo XXI Editores, 1982.
3. ARNAU, H, *Temas y Textos de Filosofía*, México, Alambra Mexicana, 1988.
4. Atlas Delictivo Delegacional.
5. BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981, Tomo II.
6. CARRILLO LANDEROS, Ramiro, *Metodología Administración*, México, Limusa, 1989.
7. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Sista, 2003.
8. DE LA CUEVA, Mario, *La idea del Estado*, México, FCE, 1984.
9. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1992.
10. FINER, Herman, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, Madrid, Tecnos, 1964.
11. FIORESCANO, Enrique, *Historia General de México*, México, Tomo I, El Colegio de México, 1981.
12. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1996.
13. GONZÁLEZ RUIZ, *Seguridad Pública en México Problemas Perspectivas y Propuestas*, México, UNAM, 1994.
14. GUERRERO, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, España, Fontamara, 1998.
15. GUERRERO, Omar, *La Teoría de la Administración Pública*. 1986, Harla, México.
16. HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México, FCE.

17. HERNÁNDEZ Y RODRÍGUEZ, Sergio, *Introducción a la Administración*, México Mc Graw Hill, 1994.
18. HINOJOSA FUENTES, Jesús Ernesto, Apuntes de la materia *Formación Social Mexicana II*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1995, p.14.
19. *Historia Mínima de México*, Ed. Colegio de México. México, 2002.
20. Inchuástegui Romero, Teresa, "Distrito Federal", en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (Comps.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM /La Jornada, Vol. 1, 1994.
21. IÑIGO, Alejandro, *Bitácora de un policía, 1500-1982*, s/l, Grupo Edit. Siete 1982.
22. KAPLAN, Marcos, *Estado y Sociedad*, México, UNAM, 1983.
23. KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 1979.
24. KLIKSBER, Bernardo, *Como Trasformar al Estado*, México, FCE , 2001.
25. *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*. México, Editorial Fontamara, 1986, principalmente el Capítulo III.
26. *Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, México*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 11 de junio de 1999.
27. *Ley de participación Ciudadana de Distrito Federal*, Artículo 1. Ed, SICSA, 2003.
28. *Ley de seguridad Pública del Distrito Federal, México*. Ed, SICSA, 2003.
29. *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*. Ed, SICSA, 2003.
30. *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, México, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 19 de diciembre de 1998. Se debe considerar las reformas publicadas hasta el 29 de mayo de 1999.
31. LLANOS SANCHEZ, Oscar, *Análisis y evaluación de los comités vecinales en la Delegación Iztapalapa en el periodo 1999-2000*. Tesis, 2001 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México.
32. Manual Administrativo de la Delegación Benito Juárez, México, gaceta Oficial del Distrito Federal 7 de marzo de 2002.

33. MARTINEZ GRANELO, Jesús, *Seguridad Pública Nacional*, México, Porrúa, 1999.
34. MIKLOS, Tomás, *Criterios Básicos de Planeación*. México 2000.
35. *Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, 2003*, Edi. Gómez Gómez Hnos.
36. OSBORNE, David, *Un Nuevo Modelo de Gobierno*, México, Gernika, 1994.
37. OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *La Administración Pública en el Mundo*, México, UNAM, 1986.
38. PACHECO SANTOS, Manuel, *Protéjase contra la Delincuencia*, México, Trillas, 1993.
39. PATIÑO CAMARENA, Ernesto Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, México, Constitucionalista, 1999.
40. PAZ, Octavio México Luz Urbana, Transcontinental, México, 2004.
41. PAZOS, Luis, *Marxismo Básico*, México, Diana, 1990.
42. *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*.
43. *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*.
44. *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, 2003-2006*, México, Gaceta Oficial del D.F., 28 de febrero 2003. p. 8.
45. Programa Delegacional de Seguridad Pública en B. Juárez.
46. RAMIREZ HERRERA, Nancy, *Consideraciones sobre la Seguridad Pública en el Distrito Federal y la Delegación Gustavo A. Madero*, Tesis, 1995-2001. UNAM.
47. REALIE, Danilo y GIOVANNI, *Historia del Pensamiento Filosófico y Científico*, Vol. II, 1998. Madrid.
48. REGALADO SANTILLÁN, Jorge "Seguridad pública vs. Seguridad privada" Proyecto de ponencia, CIDE, marzo de 2000.
49. REYES PONCE, A. *Administración de Empresas, Teoría y Práctica, primera parte*, México, Limusa, 1982.
50. SANDOVAL ULLOA, Jose G., *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, s/e, 2000.

51. SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, México, Porrúa, 1964.
52. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa.
53. UBALLE BERRONES, Ricardo, *El Gobierno en Acción*, México, FCE, 1984.
54. YAÑEZ ROMERO, José Arturo, *Policía Mexicana: cultura política, (in)seguridad y orden público en el Gobierno del Distrito Federal, 1821-1876*, México, Plaza y Valdés Editores.

Artículos periodísticos, notas y documentos

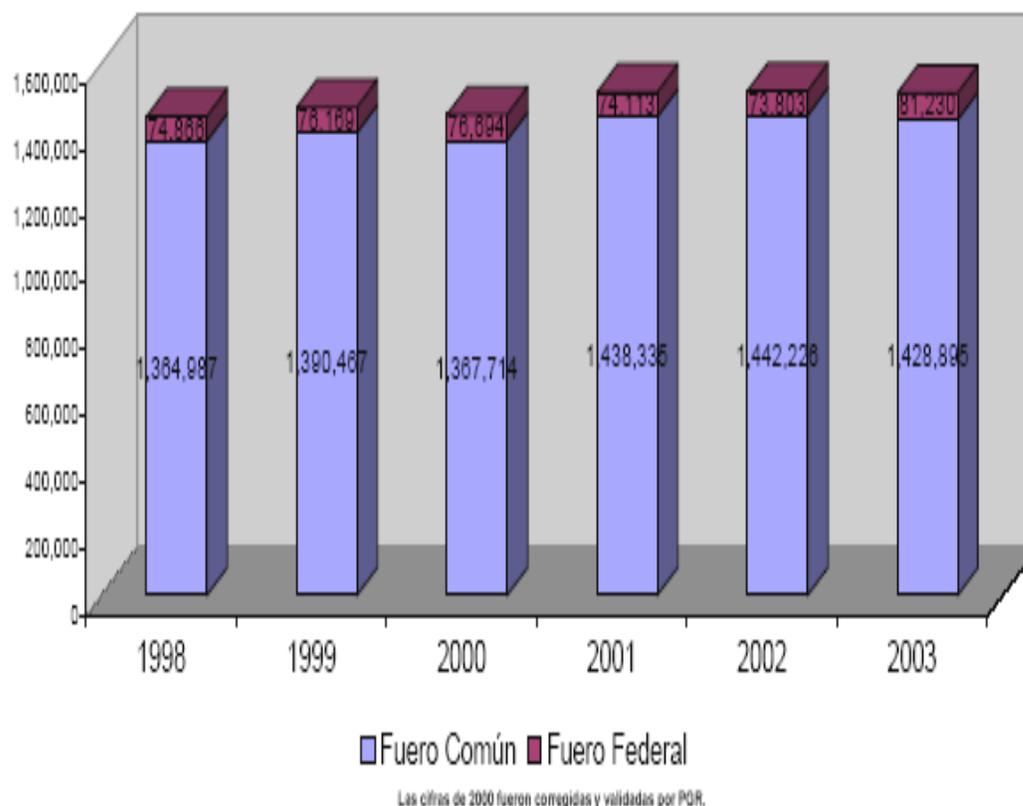
1. "La PGJDF y la SPP cumplen orden de aprehensión contra 53 elementos de cuerpos de seguridad", *La Jornada*, 8 de enero de 1999.
2. "Laboran en agencias de seguridad privada expolicías con antecedentes penales". *Crónica*, 9 de enero de 1999.
3. "Las empresas de seguridad privada tienen un gran negocio", *La Jornada*, 14 de noviembre de 1999.
4. "Cuesta asesoría 4.3 mdd," en *El Universal*, México, 08 de agosto de 2003, Sección Gráfico / Metrópoli, p.4.
5. BENAVIDES, Carlos, "Impunes, 95% de los delitos en México": *Gertz*, en *El Universal*.
6. "Reporte Giuliani, prueba de fuego para López Obrador," en *El Universal*, México, 08 de agosto de 2003, Sección Opinión, p. A27.
7. "Secuestros, asaltos a transeúntes y robo de vehículos". Revista *Proceso* Num.118, México 5 de abril 2003. p.18.
8. "Seguridad Privada". Horacio Cantú Díaz, Presidente de la Asociación Mexicana de Sistemas Integrales de, *La Jornada*, 13 de junio de 1997.
9. GARCÍA, Adriana, "Cuestionan sistema jurídico," en *El Universal*, México, 18 de mayo de 2003, Sección México.
10. LAGUNAS, Ícela, "Presenta la SSP El Plan Giuliani," en *El Universal*, México, 08 de agosto de 2003, Sección Metrópoli.
11. LAGUNAS, Ícela, "Propone fortalecer la policía," en *El Universal*, México, 08 de agosto de 2003.
12. Morales, Francisco A. "Cae una banda de ladrones y narcos comandada por un elemento de seguridad privada", *La Jornada*, 24 de noviembre de 1998.
13. TEHERÁN, Jorge, "Alistan una red para espiar y combatir a la delincuencia," en *El Universal*, México, de abril de 2002, Sección Nación, p. A4.

Páginas electrónicas en la web

1. Buscar información acerca de la Delegación, 3 de agosto, 2003, <http://www.benitojuárez.com>
2. Consulta en general acerca de la Seguridad Pública en México, 2002 – 2005, <http://www.hotmail.news.com>
3. Estadísticas acerca de la delincuencia, delitos, denuncias, 2 de septiembre, 2003, <http://www.inegi.gob>
4. Información acerca de los Programas de Seguridad Pública, Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006, consulta 14 de octubre, 2003 y 2004, <http://www.gobernación.gob>
5. Información acerca del funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, consultada enero, 2000, <http://www.ssp.gob>.
6. Informé de el programa de seguridad Pública para el Distrito Federal 2003-2006, consultada febrero 2003, <http://www.mx.news.yahoo.com.mx>

Anexo 1

Incidencia Delictiva de Fuero Común y Fuero Federal 1998-2003



INCIDENCIA DELICTIVA

CONCEPTO	2002	2003	2004
Delitos denunciados por cada 1000 hab. 1/			
Fuero Federal	0.72	0.78	0.28
Fuero Común	14.00	13.79	4.40
Promedio diario de delitos denunciados 2/			
Fuero Federal	202.2	222.5	223.4
Fuero Común.	3.951.3	3.936.1	3.832.9

1/ Con base en las estimaciones y proyecciones a mitad del año actualizadas por el CONAPO Con datos definitivos del XII Censo nacional de población y vivienda.

2/ En 2000 se contabiliza un día más por ser año bisiesto por lo que las cifras difieren con respecto a informes anteriores.

Fuente: secretaria de Seguridad Publica, con datos de la procuraduría General de la Republica y de la procuradurías generales de los estados y del Distrito Federal.

Fuente: Secretaria de Seguridad Publica, con datos de la Procuraduría General de la Republica, P/ Cifras preliminares al mes de abril, 2004, <http://www.ssp.gob>.

Anexo 2

POSIBLES HECHOS DELICTIVOS DENUNCIADOS EN EL FUERO FEDERAL.

Año	Total	Contra la salud	Portación de arma de fuego	Instituciones bancarias y de crédito 2/	Violación a la ley gral. De población	Ataque a vías generales de comunicación	Servidores públicos 3/	Asociación delictuosa	Fiscales	Otros delitos 4/
2003	81230	28645	15123	442	2020	1394	1596	32	2178	29800
2004	27031	9992	4137	165	800	485	582	7	529	9734

1/ Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el ministerio publico ha partir de la cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito. Así como una o más persona responsables.

2/ Se refiere a los ilícitos previstos en la ley de instituciones de crédito La ley federal de instituciones de finanzas y la ley federal de instituciones y sociedades mutualistas de seguros.

3/ Se refiere a los ilícitos contenidos en el título décimo del código penal federal.

4/ Incluye delitos cometidos contra la seguridad nacional, derecho internacional, humanidad, evasión de presos, quebrantamiento de sanciones, autoridad, moral publica y buenas costumbres, revelación de secretos, y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática, administración de justicia, responsabilidad profesional, falsedad, economía publica, la libertad y el normal desarrollo psicosexual, el estado civil y la bigamia, en materia de inhumaciones y exhumaciones, la paz y la seguridad de las personas, la vida y la integridad corporal, el honor, privación de la libertad y otras garantías, Encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita, (lavado de dinero) y delitos electorales y en materia de registro de ciudadanos.

POSIBLES HECHOS DELICTIVOS DENUNCIADOS EN EL FUERO COMUN.

Año	total	Robo	Lesiones	Homicidio	Daño en propiedad ajena	Violación	Fraude	Abuso de confianza	Otros delitos
2003	xxxxx	514551	247906	28330	146985	13996	61970	Xxxxx	398282
2004	xxxxx	xxxxx	77794		47778	4365	19824	7267	129027

1/ Se refiere a las denuncias de hechos presentadas en el ministerio publico a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito. Así como una o mas personas involucradas.

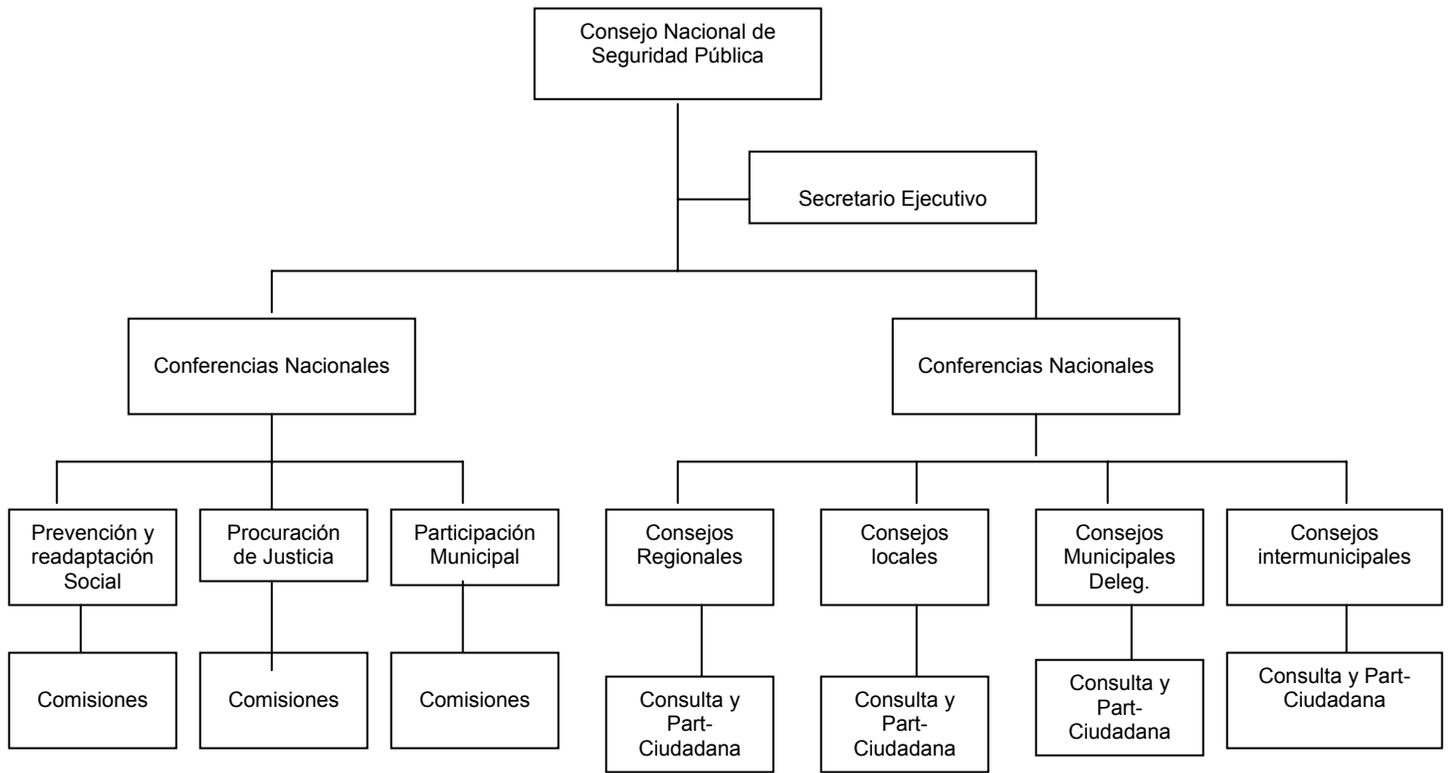
2/ Comprende delitos culposos y dolosos.

3/ Incluye adulterio, conducción punible de vehículos, contra la ecología, golpes y violencia física, simple ultraje a la moral publica, coacción y amenazas, contra seguridad de transito, encubrimiento, allanamiento de morada, incumplimiento de obligaciones, tentativa de robo, atentados al pudor, disparo de arma, abigeato, estupro y despojo.

Fuente: Secretaría de Seguridad Publica, con datos de la Procuraduría General de la Republica, P/ Cifras preliminares al mes de abril, 2004. <http://www.ssp.gob>.

Anexo 3

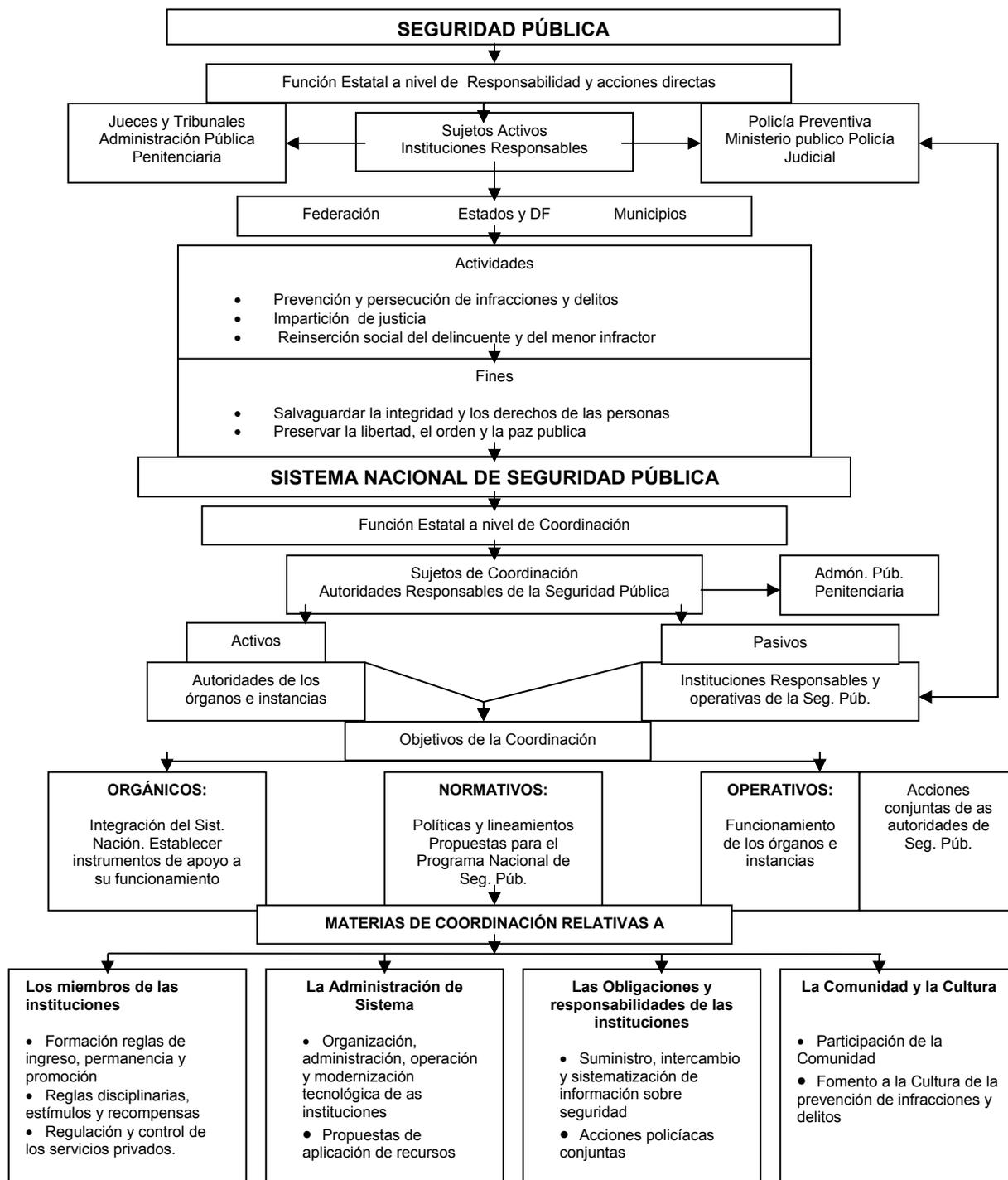
Estructura Orgánica del Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, 2000-2006



Fuente: Secretaría de Gobernación Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2005. [http:// www.segob.mx](http://www.segob.mx). Nota se retoma del texto Sandoval Ulloa, José G., *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, p.30-33.

Anexo 4

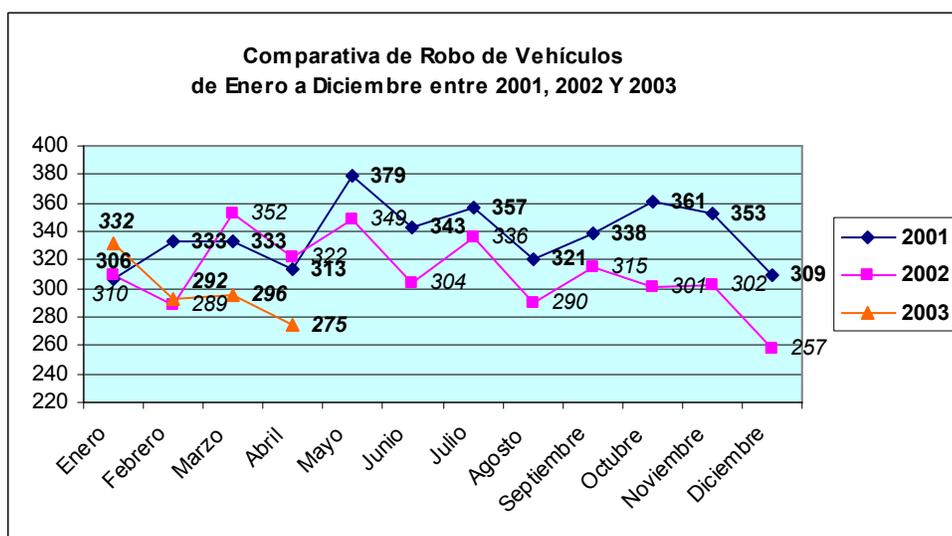
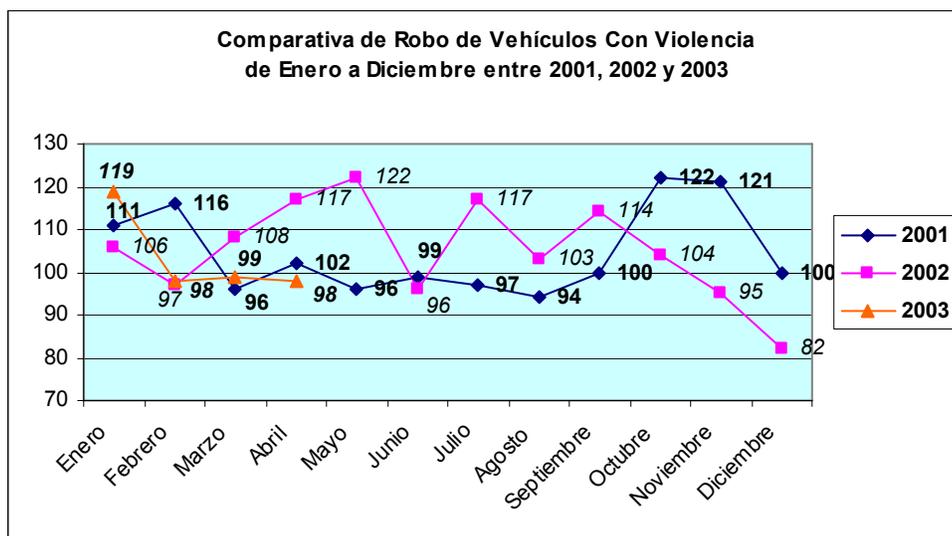
Funcionamiento de Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, 2000-2006.



Fuente: Secretaría de Gobernación Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2005. [http:// www.segob.mx](http://www.segob.mx). Nota se retoma del texto Sandoval Ulloa, José G., *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

Anexo 5

Comparativa de robo de vehículos con violencia, 2001, 2002, 2003.



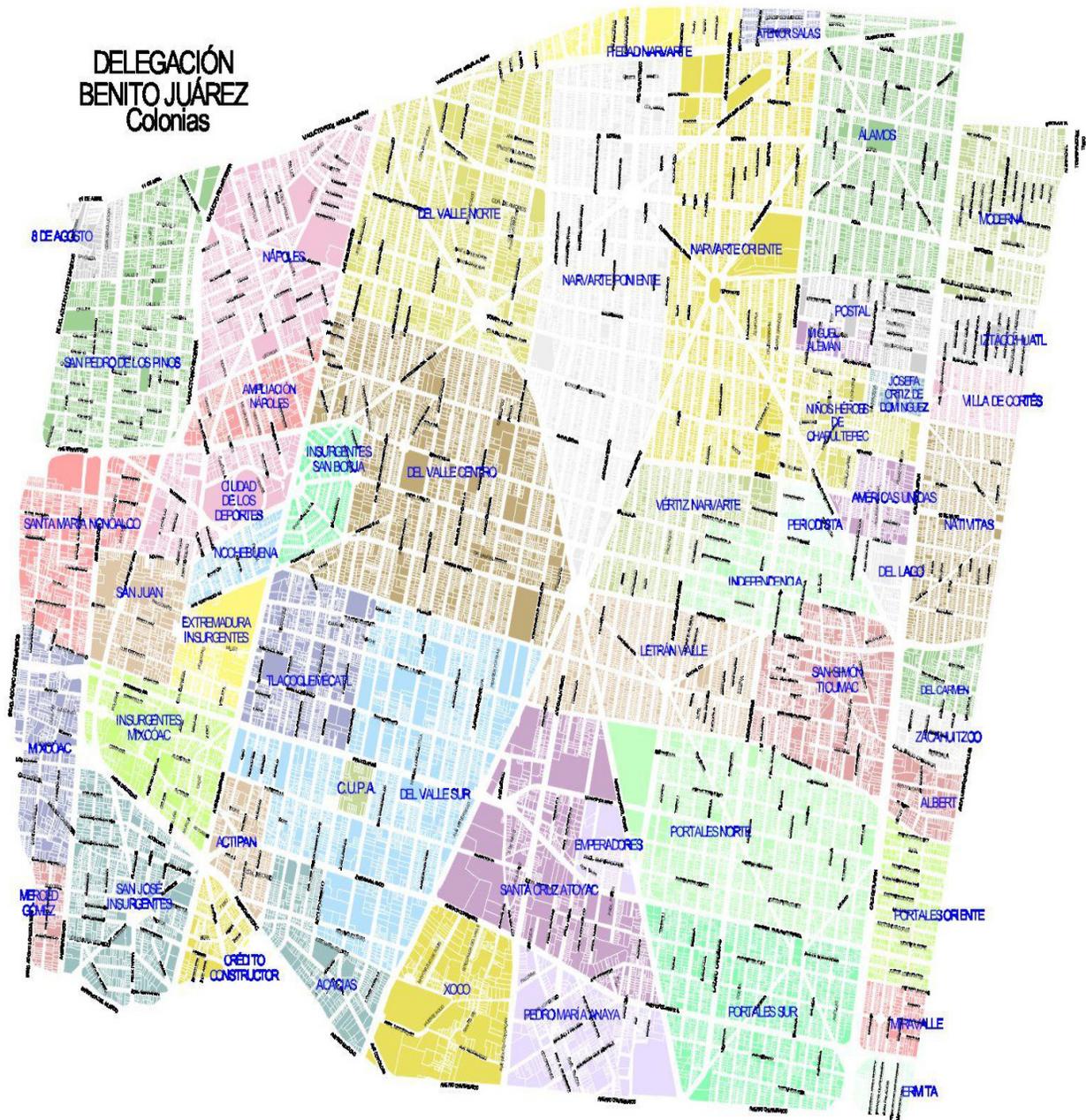
Fuente: Secretaria de Seguridad Publica, 2001-2003, <http://www.ssp.gob>.

Anexo 6

Denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas, Distrito Federal, 2001, 2002, 2003.

Entidad federativa	Total		Fuero común		Fuero federal	
	Absolutos	Tasa (Por cada mil habitantes) ^a	Absolutos	Tasa (Por cada mil habitantes) ^a	Absolutos	Tasa (Por cada mil habitantes) ^a
2001						
Estados Unidos Mexicanos	1 512 448	14.9	1 438 335	14.1	74 113	0.7
Distrito Federal	182 870	20.8	171 469	19.5	11 401	1.3
Jalisco	100 191	15.2	94 905	14.4	5 286	0.8
México	214 910	15.6	209 480	15.2	5 430	0.4
Sinaloa	22 131	8.3	19 937	7.5	2 194	0.8
2002						
Estados Unidos Mexicanos	1 516 029	14.7	1 442 226	14.0	73 803	0.7
Distrito Federal	189 145	21.5	178 090	20.2	11 055	1.3
Jalisco	101 547	15.3	96 196	14.5	5 351	0.8
México	222 792	15.9	218 666	15.6	4 126	0.3
Sinaloa	22 639	8.4	19 911	7.4	2 728	1.0
2003						
Estados Unidos Mexicanos	1 517 899	14.6	1 436 669	13.8	81 230	0.8
Distrito Federal	189 750	21.5	172 827	19.6	16 923	1.9
Jalisco	97 731	14.6	91 587	13.7	6 144	0.9
México	222 148	15.6	218 326	15.4	3 822	0.3
Sinaloa	22 281	8.2	20 391	7.5	1 890	0.7
<p>NOTA: Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o más personas responsables.</p> <p>^a Con base en las estimaciones y proyecciones a mitad de año actualizadas por el CONAPO, con datos definitivos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.</p> <p>FUENTE: PR. <i>Cuarto Informe de Gobierno, 2004. Anexo.</i> México, D.F., 2004.</p>						

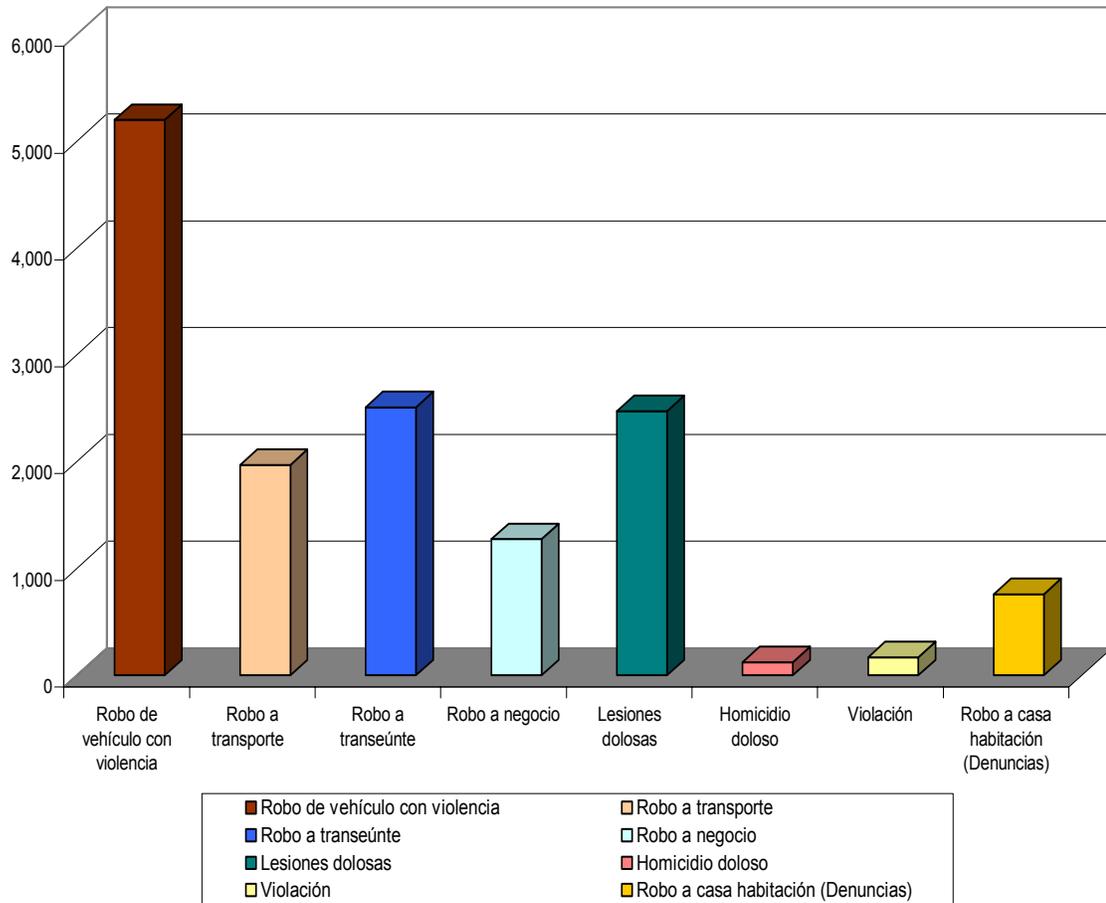
Anexo 7



Fuente: página web 3 de agosto 2003, [http:// www.benitojuárez.com](http://www.benitojuárez.com)

Anexo 8

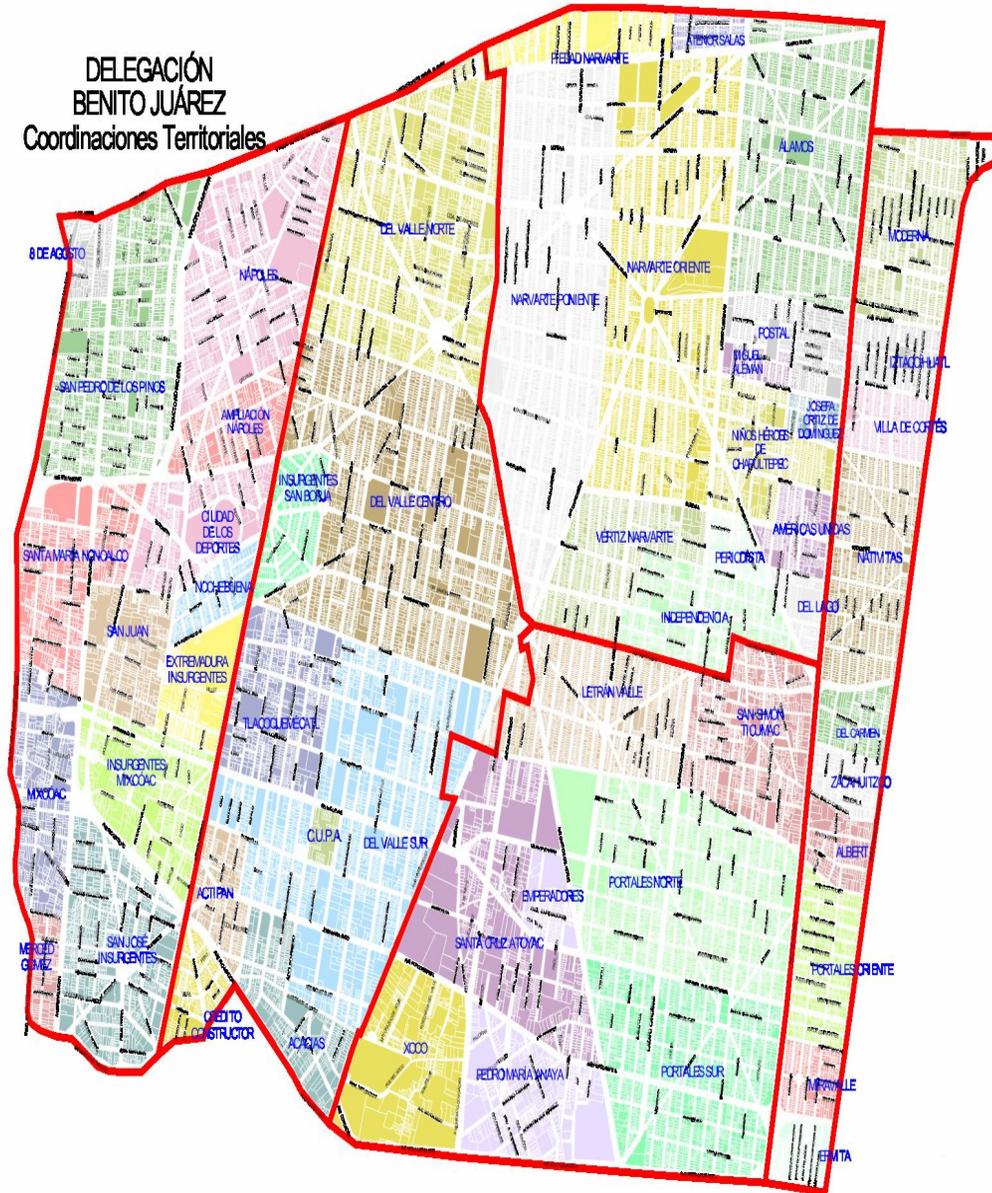
Principales delitos denunciados en la Delegación Benito Juárez 2003.



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, con datos de la Procuraduría General de la República, 2003.
<http://www.benitojuarez.com.2004>

Anexo 9

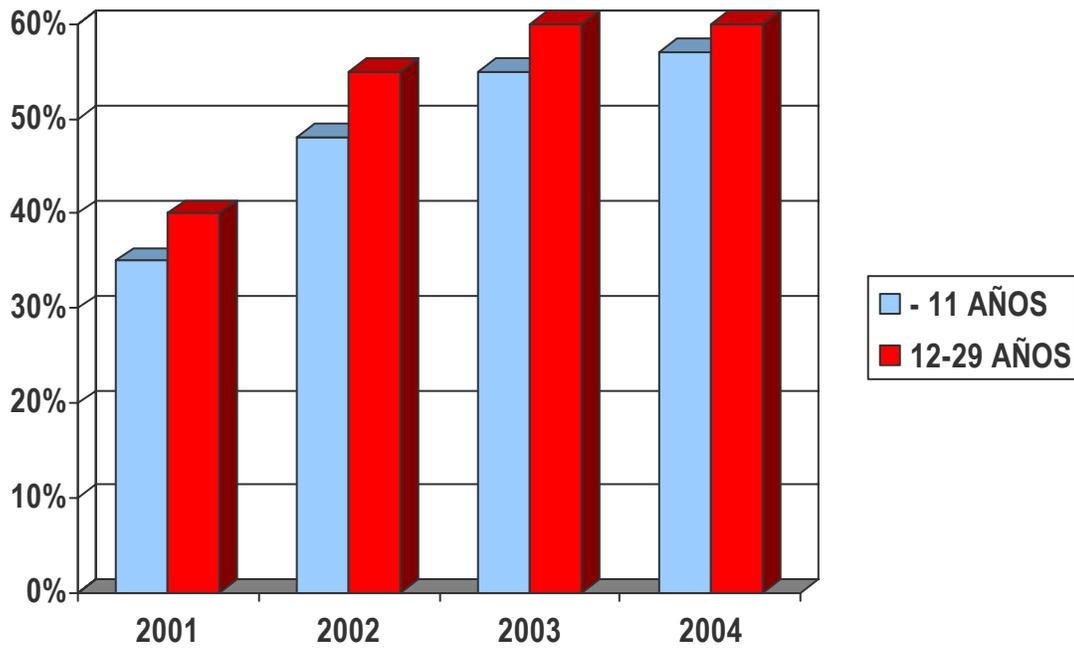
DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ Coordinaciones Territoriales



Fuente: página web 3 de agosto 2003, [http:// www.benitojuárez.com](http://www.benitojuárez.com)

Anexo 10

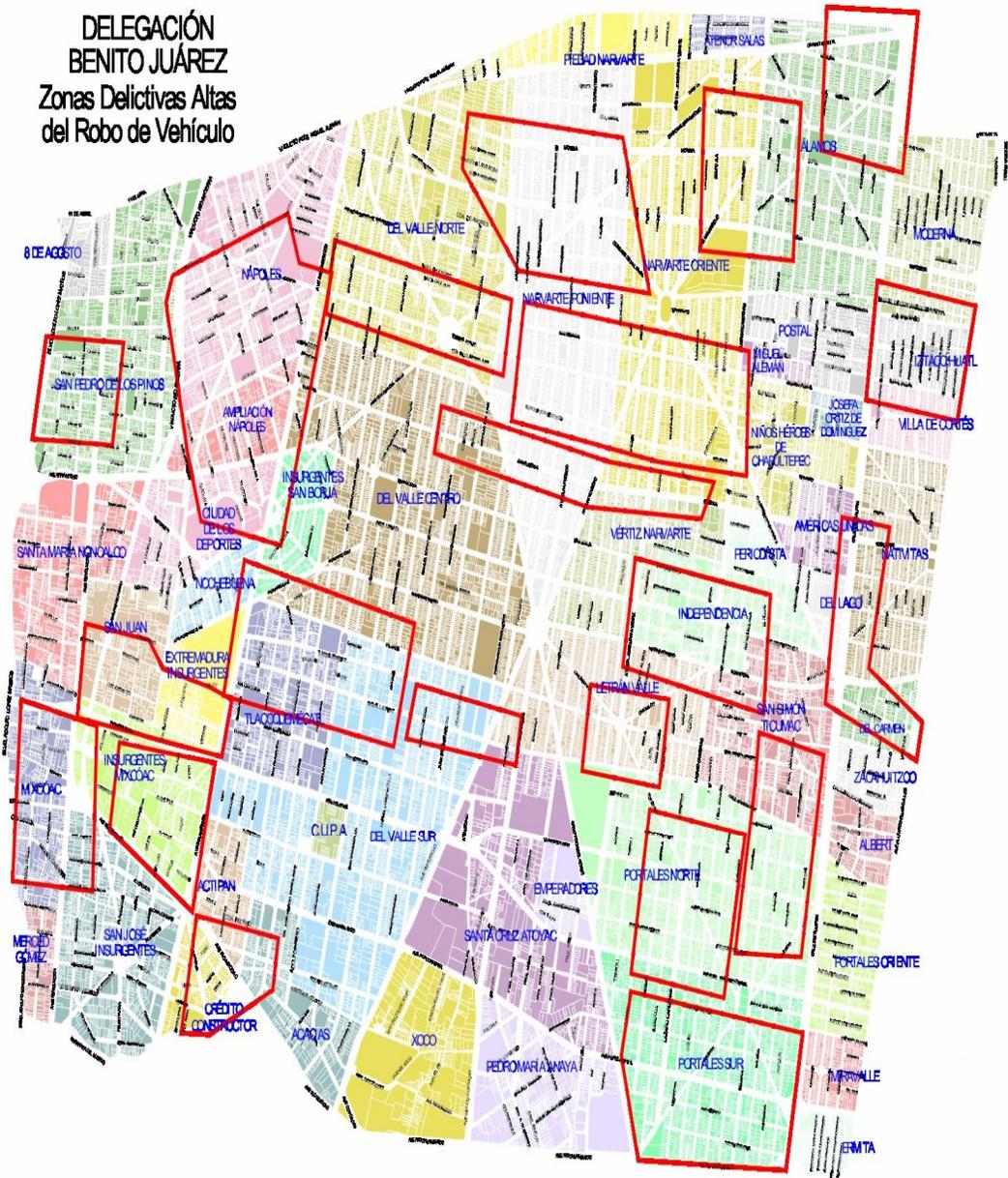
Número de delitos cometidos por jóvenes en la Delegación Benito Juárez.
2001-2004.



Según el Diagnóstico de la situación actual publicado por el atlas delictivo en la Delegación Benito Juárez,
<http://www.benitojuarez.com.2004>.

Anexo 11

DELEGACIÓN BENITO JUÁREZ Zonas Delictivas Altas del Robo de Vehículo



Fuente: página web 3 de agosto 2003, <http://www.benitojuárez.com>

