

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**SEGURIDAD PÚBLICA: APLICACIÓN DE LA
ESTRATEGIA “CERO TOLERANCIA” EN EL DISTRITO
FEDERAL. CASO DE LOS FRANELEROS EN LA
COLONIA SAN RAFAEL (2004-2005)**

TESIS

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

PRESENTA

MARIO FERRER OLMOS

ASESOR

LIC. JOSÉ RODRIGO ZENTENO GAETA

JUNIO DE 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por todo lo que he recibido

*A mi Madre: Virginia Olmos Quiroz. Por su inconmensurable ejemplo y
fortaleza*

*A mi Padre: Víctor Manuel Ferrer Medina. Por mostrarme que siempre se
puede volver a empezar.*

A mi abuela: Carmen Medina Cano. Por su incondicional amor.

A mi abuelo: Bernardo Ferrer González. Por tu entrañable ejemplo.

*A la Universidad Nacional Autónoma de México. Por mi formación
profesional.*

*A mi jefe: Mtro. Antonio Olivas Martínez. Por el apoyo brindado para la
realización de esta investigación.*

*A los franeleros de la colonia San Rafael que amablemente me permitieron
conocer su experiencias.*

DEDICO ESTE TRABAJO A:

A mi amada esposa: Marisol Miranda Ortiz

A mi hijo: Emiliano Ferrer Miranda

Porque juntos somos invulnerables

ÍNDICE

Introducción.....	IV
I. Alcances y límites de la seguridad pública. Marco jurídico y de organización.....	1
1.1 Breve conceptualización del Estado.....	2
1.2 Aproximaciones históricas a la seguridad pública en el Estado Moderno y en México.....	6
1.3 Marco jurídico y programático de la seguridad pública en México.....	10
1.4 Organización y normatividad de la seguridad pública en el Distrito Federal.....	21
II. Diagnóstico de la seguridad pública en el Distrito Federal.....	33
2.1 Características de la seguridad pública en el Distrito Federal de 1994-2000.....	34
2.2. Comparativo de los índices delictivos en el Distrito Federal 1993-2003.....	47
2.3. La seguridad pública en el Distrito Federal 2004-2005.....	61
III. La "Estrategia Giuliani": la política de "Cero Tolerancia" en el Distrito Federal.....	70
3.1. Elementos del concepto <i>Cero Tolerancia</i>	71
3.2. Análisis del Reporte Giuliani para la Reducción de la Delincuencia en el Distrito Federal	79
3.3. Análisis de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.....	93
IV. Efectos del modelo "Cero Tolerancia": Caso de los Franeleros en la colonia San Rafael.....	98
4.1 Evaluación de la aplicación del modelo "Cero Tolerancia" en los franeleros de la colonia San Rafael.....	99

4.1.1 Aspectos generales de la colonia San Rafael.....	99
4.1.2. Problemática de la colonia San Rafael.....	102
4.2. Problemática general producida por la actividad de los franeleros.....	108
4.3. Los Franeleros de la colonia San Rafael desde la perspectiva de campo.....	111
Conclusión.....	119
Anexo.....	127
Bibliografía.....	131

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública es una tarea fundamental para el Estado, es una de las funciones que le dan su razón de ser, por tanto, se convierte en una labor clave para el mantenimiento de su acción dentro del ámbito social. Sin embargo, pocas encomiendas han sido tan cuestionadas en los gobiernos contemporáneos. Con todo y los múltiples intentos por disminuir el índice delictivo, los gobiernos ven rebasados sus propósitos por la dimensión de la problemática, en ese sentido, las sociedades lejos de vivir en un ambiente de certidumbre, viven y se desarrollan en la inseguridad.

En el caso del Estado mexicano, la Constitución Política señala en su artículo 21 que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Esto es, en sus respectivas competencias los tres órdenes de gobierno están obligados a desarrollar todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos. Del mandato constitucional emana el deber que tiene el Estado de otorgar y sostener la seguridad pública, ya que el bienestar del hombre depende de su tranquilidad, porque bajo amenaza, sometido a intimidación deja de producir vigorosamente y esto elimina el ascenso social. Es decir, nadie puede desarrollarse en el aspecto moral, económico o cultural, en medio del delito, la corrupción o la arbitrariedad. Por tanto, el resultado del Estado debe medirse no únicamente por aspectos económicos, sino también por su capacidad de proveer justicia y protección física al ciudadano.

De lo anterior se desprende la importancia que reviste el tema de la seguridad pública para los gobiernos, porque de esa atribución depende en mucho el nivel de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno. Dicho de otra forma, la falta de credibilidad en los gobernantes provoca, casi automáticamente, una disminución de sus capacidades para afrontar los problemas, en un círculo vicioso de inestabilidad política y social, esto es, el no atender eficientemente las demandas de seguridad pública podría traer aparejado una crisis dentro del aparato gubernamental.

Bajo ese panorama, el gobierno del Distrito Federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, se dio a la tarea de buscar distintos modelos de combate a las conductas delictivas. Por ello, a finales del año 2002, López Obrador, y Marcelo Ebrard Casaubón, entonces secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, decidieron contratar al ex alcalde de la ciudad de Nueva York, Rudolph Giuliani, como asesor en el desarrollo de un programa para reducir la delincuencia, llamado “Cero Tolerancia”. Doctrina cuyo postulado principal afirma que perdonar infracciones y delitos menores genera un ambiente que propicia la comisión de actos delictivos más graves. Con la implementación del programa se esperaba lograr en la capital del país resultados similares a los que Giuliani logró en Nueva York durante las dos administraciones que encabezó, es decir, de 1994 a 2001, al reducir de forma sustancial los índices delictivos en general y los asesinatos en particular.

Producto de esa asesoría, en agosto de 2003, el Grupo Giuliani presentó un reporte para el combate a la delincuencia que constaba de 146 recomendaciones. Posteriormente, algunas de esas observaciones fueron tomadas en cuenta por la III Asamblea Legislativa del Distrito Federal para la elaboración de la Ley de Cultura Cívica, la cual fue aprobada en abril de 2004 y entró en vigor en agosto de ese mismo año.

Dicho lo anterior, conviene recordar que la contratación y puesta en marcha de las recomendaciones del ex alcalde de Nueva York generaron grandes críticas. Primeramente porque un grupo de empresarios, cuyos nombres no se dieron a conocer, fueron los que financiaron los 4.3 millones de dólares que costó el proyecto. El otro aspecto que suscitó controversias fue porque a la doctrina “Cero Tolerancia” se le vincula con la instrumentación de acciones encaminadas al combate a los grupos vulnerables, esto es, a los niños en situación de calle, indigentes, prostitutas, franeleros, limpiaparabrisas, payasitos, tragafuegos, entre otros. Más aún, se le considera como un instrumento que aprueba el uso de la fuerza pública contra la pobreza que incomoda, la que causa malestar en los lugares públicos o genera un sentimiento difuso de inseguridad y que por tanto favorece a los llamados de la autoridad para realizar “cruzadas” o “guerras sin cuartel” contra la delincuencia.

Por lo anterior, y como consecuencia de la implementación de la estrategia “Cero Tolerancia” en el Distrito Federal, a través de algunos artículos de la Ley de Cultura Cívica, surge la siguiente pregunta como eje de nuestra investigación: ¿Cómo afecta a los vecinos de la colonia San Rafael la aplicación del artículo 24 fracción I de la Ley de Cultura Cívica?

La cual encuentra respuesta en la siguiente hipótesis general: Cuando mayor es el grado de aplicación de normas que buscan restablecer el orden y la tranquilidad en las comunidades por medio de la aplicación de infracciones a ciertas conductas, como la de prestar algún servicio sin que sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo, como se establece en el artículo 24 fracción I de la Ley de Cultura Cívica, mayor será la percepción de seguridad de los habitantes de la colonia San Rafael.

Derivado de ese planteamiento se desprenden varias preguntas: ¿Cómo están organizadas las instituciones encargadas de brindar seguridad pública a nivel federal y específicamente en el Distrito Federal?, ¿Qué tan grave es la situación de inseguridad en la capital del país?, ¿En qué se basa la estrategia “Cero Tolerancia”? y, por último, ¿Cuáles son las propuestas de esa estrategia para el combate al delito en la ciudad?

En ese sentido, el objetivo principal de la presente investigación es precisar los efectos de la puesta en marcha de la norma que regula directamente la actividad de los franeleros, sus efectos en los habitantes de la colonia San Rafael, en las autoridades encargadas de su aplicación y en los mismos franeleros.

Asimismo, para abordar la problemática general del presente estudio consideramos indispensable la utilización del método deductivo, es decir, partimos de un planteamiento general hasta llegar a lo particular. Bajo esa perspectiva, primeramente analizamos el marco jurídico y de organización de las instituciones encargadas de brindar seguridad pública, en segundo lugar, elaboramos un diagnóstico de la

delincuencia capitalina. Como tercer punto se estudian los temas esenciales de la estrategia “Cero Tolerancia”. Paralelamente, nos avocamos al estudio documental apoyándonos en la consulta de libros, artículos y ensayos de revistas y periódicos. Además del estudio de leyes, programas y proyectos de diversas instituciones. Finalmente, para el análisis de los efectos del modelo “Cero Tolerancia” en el caso de los franeleros de la colonia San Rafael, realizamos investigación de campo. Para su elaboración nos apoyamos en informaciones que provienen entre otras, de cuestionarios y observaciones directas.

Sin embargo, estamos convencidos que para analizar los resultados de la aplicación del enfoque de “Cero Tolerancia” en el combate al delito del Distrito Federal se requiere de un estudio amplio y riguroso, que busque dar una explicación racional y coherente de los diversos elementos que interactúan en el ámbito de seguridad pública. Esto es, tendría como materia de análisis las áreas de control penal y de policía administrativa. Sin embargo, para los fines que persigue esta investigación únicamente nos abocaremos a las repercusiones que ha tenido la aplicación de la Ley de Cultura Cívica y más concretamente su artículo 24, fracción I, en la seguridad de los habitantes de una zona específica del Distrito Federal, en este caso, la colonia San Rafael, de la delegación Cuauhtémoc.

Lo anterior porque en torno a las personas dedicadas a cuidar automóviles de manera informal se generan diversos fenómenos: Ocupación y explotación informal o ilegal de los espacios públicos. Establecimiento o imposición de cuotas no reguladas a los automovilistas. Desarrollo de relaciones de explotación o soborno en contra de los franeleros por parte de alguna autoridad. Establecimiento de relaciones de complicidad entre franeleros y bandas organizadas dedicadas al robo y desvalijamiento de automóviles. Inseguridad hacia los automovilistas, al no contar con uniforme o identificación que acredite su derecho a laborar o a cobrar por sus servicios. Desconfianza de los automovilistas hacia la autoridad local por el servicio de seguridad pública que proporciona y, en consecuencia, un desaliento gradual para acudir si no hay necesidad al lugar afectado.

Bajo esa perspectiva, y por la intención de evaluar la aplicación de una política diseñada contra la inseguridad y sus consecuencias para los ciudadanos, valoramos que el contenido de esta investigación puede resultar atractivo para el estudiante de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Sobre todo el que tenga interés por los temas que abordan la seguridad pública desde una óptica diferente a las cuestiones que pertenecen exclusivamente al Derecho Penal.

La investigación establece en el capítulo uno el significado de las acepciones Estado y seguridad pública, describiendo su marco jurídico y administrativo, particularmente en el Distrito Federal. Además, se realiza una aproximación histórica a la seguridad pública en el Estado Moderno, así como en México.

Por su parte, en el capítulo dos se elabora un breve diagnóstico de la seguridad pública en la capital del país durante las administraciones de Óscar Espinosa Villarreal y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1994-2000), ello con el propósito de conocer la situación a la que debía hacer frente la administración encabezada por Andrés Manuel López Obrador. Posteriormente, se describen las estadísticas delictivas en el Distrito Federal en el periodo comprendido de 1994 al 2003. Finalmente, se describe la situación de la seguridad pública en los años 2004 y 2005.

Asimismo, en el tercer apartado nos permitimos enunciar algunos puntos de la estrategia “Cero Tolerancia”. Realizamos igualmente un análisis del Reporte Giuliani para la reducción de la delincuencia en el Distrito Federal. De la misma forma, analizamos la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal haciendo hincapié en los apartados que a nuestro entender contienen similitudes con la estrategia “Cero Tolerancia”.

Finalmente, en el capítulo cuatro, a través de un estudio de campo, se analizan los efectos del modelo “Cero Tolerancia” en los habitantes de la colonia San Rafael, en particular los relacionados con la entrada en vigor de la Ley de Cultura Cívica y más concretamente el apartado que norma la actividad de los franeleros. Con ese propósito

se detallan primeramente algunas características de la colonia San Rafael. Después, se refiere la problemática producida por la actividad de los franeleros y, por último, se analizan los resultados del estudio de campo.

CAPITULO UNO

ALCANCES Y LÍMITES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA. MARCO JURÍDICO Y DE ORGANIZACIÓN

1.1 Breve conceptualización del Estado

Este capítulo tiene como objetivo establecer una definición de aquellos elementos que conforman el centro conceptual de la investigación, para lograrlo, primeramente se precisará el significado del término Estado, y posteriormente se describirán los aspectos jurídico-administrativos integrantes de la noción seguridad pública tanto en el ámbito nacional como en el Distrito Federal.

El proceso de consolidación del Estado, como en nuestros días lo conocemos es prolongado, pues ha pasado por específicos momentos históricos que corresponden a diferentes modelos políticos. De esta manera, el tipo de Estado dependerá de las condiciones económicas, políticas y culturales imperantes en su particularidad histórica.

Por lo anterior, conviene asentar que el Estado no es un ente formal y abstracto, lejos de eso, es identificado como una nueva forma de organización política, que surge y se va desarrollando en paralelo con las necesidades y limitaciones específicas del Hombre. Más aún, se sabe que la institucionalización del Estado es relativamente reciente en la historia de la Humanidad, derivado de ello, esta forma de organización política, logra su consolidación hasta nuestros días.

El jurista Mario de la Cueva, en su obra: *La idea del Estado*, explica que fue Herber Kruger quien precisó la significación de la palabra Estado, locución que proviene de “la voz latina *status*. Pero esto no quiere decir que los romanos la hubiesen utilizado con la significación actual, ni siquiera que tuviera un significado más o menos próximo”,¹ lo anterior permite entender que “el término fue ajeno a la antigüedad, época en la que se usaron las denominaciones de *polis, res pública e imperium*; nació con la idea moderna de Estado en Italia y fue Nicolás Maquiavelo quien la introdujo en la literatura política”.²

¹ Mario de la Cueva. *La idea del Estado*, segunda edición, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1980, p. 47

² *Ibidem*. p. 47

La connotación contemporánea del concepto Estado se ha utilizado para designar a un tipo de organización política específica, es decir, a la de origen moderno. Esta expresión también es utilizada para designar a la forma de vida pública en la época contemporánea, sin embargo, cuando se hace referencia al Estado Moderno, es necesario remitirse a una serie de significaciones que permitan además de un mayor acercamiento, una mejor comprensión, ya que la diversificación en el estudio del Estado, y en especial del llamado Moderno, es vasta, por consecuencia, nos abocaremos a describir dos enfoques del mismo, a saber: sociológico y jurídico.

Conforme al primero de ellos, el Estado es considerado como una asociación formada por hombres que viven de manera permanente en un territorio, donde los unen determinados lazos: la raza, las tradiciones, las costumbres, la historia, la cultura, etcétera.

Para Max Weber, el Estado es “un instituto político de actividad continuada cuando y en medida que su cuadro administrativo conserve con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”.³ En esta definición resalta como elemento característico el monopolio legítimo de la fuerza coercitiva, componente que le proporciona la capacidad exclusiva para implementar sus disposiciones de forma irrevocable, teniendo como extremo para el cumplimiento de las mismas, la utilización de la violencia legítima.

De lo anterior, se derivan, según Jorge Sánchez Azcona, las siguientes características del Estado Moderno:

- El monopolio de los medios de administración y de dominación por medio de la creación de un sistema impositivo fiscal centralizado y permanente; y de la formación de una fuerza militar central estable, bajo la autoridad del gobierno centralizado.

³ Max Weber. *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, pp. 43-44

- Un aparato administrativo que realiza sus funciones dentro de un orden jurídico, que sólo puede modificarse por la legislación.
- El monopolio de la creación de leyes y el uso legítimo de la fuerza por el gobierno.
- La vinculación con la autoridad de todas las personas -quienes usualmente obtienen su ciudadanía por nacimiento- con casi todos los actos que tienen lugar en su jurisdicción.
- El uso legítimo de la fuerza en su territorio, de acuerdo con la regulación jurídica.
- La organización de oficinas públicas cuyas funciones dependen de una autoridad central.
- Un cuadro administrativo y de medios materiales de administración.⁴

Bajo esta perspectiva, podemos afirmar que el Estado por su característica fundamental de poseedor del monopolio legítimo de la fuerza y el poder coercitivo tiene el compromiso de fomentar el bienestar de la sociedad, a través de la conformación de un gobierno o cuerpo administrativo eficiente. Dicho en otros términos, deberá definir y orientar los objetivos nacionales, contemplando y asegurando: el progreso, la seguridad, el bienestar, la paz social, el crecimiento económico y el desarrollo social, la libertad, la autodeterminación, la integridad territorial y la unidad nacional. Es decir, buscará la satisfacción de las necesidades de sus integrantes, pues en última instancia, de eso depende su permanencia como modelo de organización política.

Por otra parte, para el enfoque jurídico el Estado es una figura abstracta que posee, a fin de cumplir con sus funciones esenciales, con tres elementos que lo integran: la población, el territorio y el gobierno. En otras palabras, es la agrupación formada por un pueblo, equipada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.

Más aún, constituido con sus elementos concretos: pueblo, territorio, poder y orden jurídico, se convierte en una realidad efectiva, que se inicia por la conjunción de estos factores. Dos de ellos (territorio y pueblo) son de naturaleza material; el tercer y cuarto elementos (poder y orden jurídico) pertenecen al reino ideológico.

⁴ Jorge Sánchez Azcona. *Introducción a la Sociología de Max Weber*, México, Colofón, 1991, p.136

Ya establecido en un territorio, conformado jurídica y socialmente, el Estado se desarrolla y busca hacer efectiva la unidad, defiende su forma de gobierno, protege su territorio, además: regula, dirige, administra, ordena y mantiene la vida de su colectividad, para tratar de alcanzar la sana convivencia y el desarrollo de sus habitantes.

Todo lo anterior, porque el Estado desde su nacimiento está investido de personalidad jurídica que lo convierte en el principal centro de imputación normativa, esto es, alcanza su punto culminante cuando se convierte en un Estado de Derecho:

Cuya función principal es establecer y mantener el orden jurídico y los límites de acción que están rigurosamente definidos por éste... significa también, la limitación del poder del Estado por el Derecho, pero no la posibilidad de legitimar cualquier criterio dándole forma de ley.⁵

En el mismo sentido, se puede afirmar que la característica más sobresaliente que tiene el Estado es la facultad para hacer cumplir sus decisiones, utilizando si se diera el caso, de todo el poder físico que le confieren las leyes que norman la vida en sociedad, frente a quien se oponga a ellas. Desde esta perspectiva, es considerado por encima de cualquier otra unidad de poder, y por tanto, es responsable de la correcta utilización del aparato coercitivo, el cual, no sobra repetirlo, deberá adherirse a la norma jurídica establecida.

Es prudentes ahora, después del breve recorrido por los elementos básicos que conforman el término Estado, asentar que en el presente trabajo nos inclinamos por una definición cercana al enfoque sociológico, esto es, se entenderá por Estado:

El conjunto de instituciones formales que procesan en su seno las demandas y presiones de diferente significado por parte de grupos organizados y que produce políticas acordes a las mismas... además, desarrolla dos funciones básicas y a menudo contradictorias

⁵ Manuel García Pelayo. *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, España, Alianza, 1985, p. 52

que debe tratar de cumplir y son: la acumulación y la legitimación. Ello significa que tiene que tratar de crear o de mantener las condiciones de armonía social.⁶

Una de las condiciones sociales que de forma más clara posibilita una convivencia armónica es el resguardo de la vida y la propiedad. Dicho en otros términos, una de las tareas exclusivas del Estado que consolida la concordia social y el bienestar colectivo, es la seguridad pública, esto es, para el progreso de una sociedad es indispensable proporcionar condiciones mínimas que permitan a sus integrantes desarrollar sus capacidades y proyectos en un ambiente de confianza y certidumbre.

1.2 Aproximaciones históricas a la seguridad pública en el Estado Moderno y en México

El Estado Moderno surge de las concepciones filosóficas y políticas del pensamiento ilustrado del siglo XVI, el cual otorga singular importancia a la libertad, a los derechos individuales, a la división de poderes, así como a la soberanía y la legitimidad del poder público.

Tomemos como ejemplo la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, en donde se establece, entre otras cosas, que el fin último de la agrupación política es la permanencia y consolidación de los derechos naturales y por tanto inalienables del hombre, entendiéndose por éstos, la libertad, la propiedad, la seguridad, la resistencia a la opresión, y la igualdad. Asimismo, se contempla que para la preservación de tales derechos, es necesario el establecimiento de una fuerza pública que vele por los intereses de todos y no para el beneficio particular de aquellos a quienes está confiada.

⁶Manuel Alcántara Sáez. *Gobernabilidad crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 161

Ahora bien, en apego al propósito de esta investigación, se dará énfasis a la seguridad pública, aspecto social que ya desde 1793 en Francia, se consideraba como "la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades".⁷

Tomando en cuenta lo anterior, iniciaremos un sucinto recorrido histórico, con la intención de conocer algunos elementos que contribuyeron para que dentro del Estado Moderno, la vigilancia y la defensa de los derechos y libertades se protegiera por una fuerza pública especializada en la prevención o persecución de los transgresores de tales preceptos.

Durante los siglos XI al XV, la paulatina acumulación de poder de los gobernantes dio como resultado la desaparición en Europa continental de las Cortes,⁸ y por tanto, la consolidación del gobierno ilimitado de los monarcas absolutistas de los siglos XVI y XVII.

El monarca, sin embargo, con todo y su formidable poder se veía obligado a responder por la seguridad de las personas y la protección de las mercancías, demandas que con mayor determinación planteaba la incipiente clase social formada de artesanos y comerciantes denominada comúnmente burguesía, por ese motivo:

El gobierno generó instituciones o aparatos burocráticos (tribunales, ejército, diplomacia, etc.) y sus correspondientes conceptos jurídicos políticos (*polizeirecht*) que debían operar esa voluntad soberana, de regir la vida y felicidad de los súbditos, aún sin el consentimiento de estos últimos.⁹

⁷ Samuel González Ruiz, et al. *Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas*, México, UNAM, Serie Justicia, 1994, p. 31

⁸ En el periodo medieval existían mecanismos que permitían limitar el poder del soberano, los más conocidos denominados pactos, reglamentaban la relación entre éste y sus súbditos, por medio de estos pactos, los gobernados podían incluso desobedecer si el soberano no respetaba asuntos previamente acordados. Entre las cuestiones sujetas a negociación se puede citar, la seguridad de las personas y la libre circulación de las mercancías. No es ocioso advertir que en la negociación de los pactos existía la participación de los parlamentos con sus diferentes denominaciones -Cortes, Estados Generales o Asambleas- sin la idea de representación, sino de negociación entre el príncipe y el pueblo.

⁹ Samuel González Ruiz, et al. *Seguridad Pública en México... Op. Cit.* p. 25

A este respecto, cabe mencionar que la policía del absolutismo tenía un amplio margen de influencia ya que intervenía en los procesos de producción, distribución y precio, porque las fuerzas sociales mercantilistas integradas básicamente por la burguesía o tercer estamento, aún no se desarrollaban lo suficiente como para convertirse en el propulsor de la economía; sin embargo, en lo sucesivo, esta clase social conformada por personas que no eran nobles ni plebeyos sino una clase social emergente, se instaurará en las entrañas mismas del poder del Estado.

En suma, con la consolidación de la burguesía y con ella del principio económico del libre mercado, se dio pie para que lenta, pero progresivamente la policía se ocupara de brindar protección y resguardo a la propiedad privada. Lo anterior porque el pensamiento liberal supone la no intervención del Estado en la vida privada de los ciudadanos. En ese sentido, la intervención estatal estará supeditada a la administración y a la vigilancia. Esta perspectiva parte del supuesto del hombre propietario y el libre mercado funcionando sin las políticas económicas intervencionistas del déspota ilustrado, con ello, se reduce al Estado a una visión apolítica, técnica y de arbitraje neutral de la vida económica.

De esta forma, la mentalidad burguesa desliza a la seguridad hacia la esfera de la no intervención económica estatal y hacia la acción de combate al delito, desplazándola estratégicamente del centro discursivo de la política moderna. Lo anterior ilustra la importancia de la seguridad pública como elemento substancial en la definición del tipo de organización política y en la relación que existirá entre gobernados y gobernantes, esto es, en la conformación y transformación del Estado.

En nuestro país la importancia de la seguridad pública es primordial, pues desde que México aspiraba a su independencia en los albores del siglo XIX fue notable la necesidad de contar con instituciones gubernamentales que resguardaran la integridad física y económica de sus habitantes. Para cumplir con esa aspiración se instrumentaron diversas disposiciones, las cuales respondieron al contexto político que las vio nacer, es decir, fueron acotadas por los múltiples conflictos tanto internos como externos, así

como por los distintos modelos de gobierno que se han dado en el país a lo largo de su historia. De esa forma, cada administración fijó sus prioridades y el cuerpo institucional para brindar seguridad.

Con el propósito de conocer algunas acciones implementadas en México, y en particular en el Distrito Federal, relacionadas con el tema de la seguridad, a continuación se presenta un cuadro con las principales medidas adoptadas desde el inicio de la vida independiente hasta los primeros años del México posrevolucionario.

Cuadro I ¹⁰	
Acciones en materia de seguridad pública	
Actividades relacionadas con la seguridad pública de 1813 a 1869	Actividades relacionadas con la seguridad pública de 1877 a 1939
1813. Se promulga la Ley que reglamenta la organización de la Policía Preventiva de la Ciudad de México.	1877. Se emite una nueva Ley de Policía, en la cual se establecía la sustitución de los antiguos Gendarmes por una Policía Urbana.
1821. En el Reglamento para el Gobierno Interior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, se instituye la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.	1880. Se promulga el Código de Procedimientos Penales.
1821. La Junta Soberana Provisional Gubernativa crea un Cuerpo de Vigilantes Voluntarios.	1890. Es creada la Policía Auxiliar, la cual sustituyó al cuerpo de serenos, cuerpo que realizaba la vigilancia nocturna.
1822. La Junta Soberana Provisional Gubernativa emite el Reglamento de Policía, en el que se establecía que un conjunto de Jueces Auxiliares denominados: Beneméritos del Público, tenían las funciones de prevenir y perseguir el delito, abatir la prostitución y controlar los desórdenes públicos.	1908. Inauguración del Primer Edificio destinado a la Policía (actual Museo de la Policía Preventiva)
1825. El Congreso publica el Bando de Policía y Buen Gobierno.	1910. El ejército se hace cargo de la seguridad pública.
1826. En la Capital del país se establece un cuerpo municipal llamado Celadores Públicos.	1912. Apertura de la Escuela de Policía.
1828. Se expide un Reglamento de Vigilantes.	1912. La Guardia Nacional se hace cargo de las funciones de policía.
1828. Se expide el Reglamento de la Regiduría, en él se establece la división de las ciudades en Cuarteles y Manzanas.	1917. Se establece en la Constitución que la imposición de la pena compete a la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.
1847. Se forman los Batallones de Policía.	1917. Promulgación de la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, en la que se crea la figura de Inspector General de Policía, bajo el mando del titular del gobierno capitalino.
1848. Se crean los cuerpos de Policía Rural, destinados a vigilar las fincas y los caminos.	1923. Incorporación de las primeras Mujeres Policías encargadas de la vigilancia de parques y jardines.
1848. Se integra la Guardia de Policía, compuesta por escuadrones de Infantería y Caballería (sustituyeron a los Cuerpo de Vigilantes Voluntarios de 1821)	1923. Se inician las clases en la Escuela Técnica de Policía.
1848. Se elabora el Reglamento de la Guardia de Policía.	1928. Abrogación de la Ley de Municipio Libre en la que se asentaba la estructura administrativa del Distrito Federal. En la Ley Orgánica de ese año se creó la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, cuyo titular era designado por el presidente de la República, el funcionario sería apoyado por Delegados, Subdelegados y jefes de las dependencias entre los que se contaba el de la Policía.

¹⁰ Fuente: García Segura Mónica Gabriela. *La política de Gobierno en México. El Imperativo de la Seguridad Pública*. Tesis de Licenciatura, México, UNAM, 1999, pp.26 a 31

Actividades relacionadas con la seguridad pública de 1813 a 1869	Actividades relacionadas con la seguridad pública de 1877 a 1939
1861. Se integra la Inspección General de Policía.	1930. Se establece que las funciones de un policía común eran de naturaleza preventiva y se separó la función persecutoria de delitos otorgándose de forma exclusiva al Ministerio Público.
1863. Se organizan los Guardias Imperiales dedicados a brindar seguridad pública y vigilar el tránsito de carruajes.	1931. Promulgación del Código de Procedimientos Penales (sustituye al de 1880)
1865. Se expide la Ley de Policía General del Imperio.	1937. Los veladores que trabajaban en: mercados públicos, obras en construcción y edificios; así como las personas que vigilaban los automóviles en la vía pública y en estacionamientos, eran considerados Elementos Complementarios de la Policía Preventiva, y en este año se buscó su reconocimiento oficial.
1865. Se promulga la Ley de Garantías Individuales de los Habitantes del Imperio, la cual se dividió en los capítulos sobre: Libertad, Seguridad, Propiedad e Igualdad.	1938. La ciudad de México quedó dividida en 12 delegaciones y en cada una de ellas fueron enviadas una Agencia del Ministerio Público y una Compañía de Policía.
1869. Se forman las Gendarmerías, integradas por grupos de Infantería y Caballería.	1939. El Cuerpo de Investigaciones y Seguridad Pública se transformó en Servicio Secreto.
1869. Se crea la Inspección General de Policía.	1939. En el Reglamento de la Policía Preventiva, se establece que el mando supremo de la corporación lo ejercerá el Presidente de la República. Esta corporación se integraba por: policías a pie, montados, auxiliares, celadores y bomberos.
1869. Se integra el Cuerpo de Policía Reservada.	

Después del breve paréntesis histórico, nos queda claro que la seguridad pública hace referencia a la protección de los hombres y sus bienes, por lo que ésta y la propiedad son conceptos de un vínculo inseparable, en ese orden de ideas, no es raro advertir que la seguridad con todo lo que éste término ha llegado a significar a partir de la conformación del Estado Moderno, se convierte en el primero de los bienes y análogamente en el fin primario del gobierno. De ahí que en el Estado Mexicano desde el comienzo de su fundación se hayan creado instituciones encargadas de esa tarea de fundamental importancia.

1.3 Marco jurídico y programático de la seguridad pública en México

Trasladémonos hasta nuestros días con la intención de analizar la forma en que el Estado Mexicano se ocupa de la seguridad pública, para ello, en las próximas líneas se intentará delinear el marco jurídico trazado con ese fin. Además, se incluirán algunos de los planes y programas más significativos que la administración pública tanto federal como capitalina ha instrumentado para coadyuvar en la protección de la integridad física y económica de los ciudadanos.

Para comenzar conviene apuntar que en la literatura que aborda los temas relacionados con las cuestiones delictivas se empieza a utilizar la acepción seguridad ciudadana en lugar de seguridad pública. Al cambiar el concepto de seguridad pública por seguridad ciudadana, la ciudadanía se convierte en destinataria de las políticas de seguridad, es a ella a quien sirve la seguridad y no a la autoridad. Es así como se trata de establecer un antes y después en las políticas de seguridad; aquellas en las que el Estado era el actor central y respondían a sus intereses llamada seguridad pública y hoy día, políticas de seguridad que responden a y ante el ciudadano seguridad ciudadana. Miguel Sarre propone una definición de seguridad ciudadana al describirla como: “una actividad político-administrativa, la cual podría medirse por los resultados en la acción del Estado ante las faltas administrativas y la prevención de delitos.”¹¹

A pesar de la tendencia de sustituir el concepto de seguridad pública por el de seguridad ciudadana, en esta investigación se continúa utilizado el término de seguridad pública, el cual será entendido 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.¹²

Cuando se habla de sistema de control penal, se hace referencia a un mecanismo que abarca la procuración de la justicia, continúa con la impartición de la misma y culmina con la ejecución de la pena.

La procuración de la justicia es atendida por el Ministerio Público; la impartición de justicia es desarrollada por ministros, magistrados y jueces; así como la ejecución de la pena tiene como elemento más representativo a la prisión.

¹¹ Miguel Sarre, *et al. Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo*, México, El Colegio de México, 2001, p 87.

¹² Samuel González Ruiz, *et al. Seguridad Pública en México... Op. Cit.* p. 49

La policía administrativa tiene como finalidad mantener el orden público, es decir, el conjunto de reglas no escritas en el ámbito público, que regulan el comportamiento del particular, cuya observancia es considerada como condición indispensable para una convivencia ordenada.

Una noción más clara de lo que debemos entender por orden público, hace referencia al "conjunto de reglas no escritas cuyo cumplimiento, según las concepciones sociales y éticas dominantes, se considera como condición previa indispensable para una convivencia próspera".¹³

Bajo esas premisas, estamos ciertos que un estudio amplio y riguroso que busque dar una explicación racional y coherente de los diversos elementos que interactúan en la seguridad pública, tendría como materia de análisis las áreas de control penal y de policía administrativa, sin embargo, para los fines que persigue esta investigación únicamente nos abocaremos a lo relacionado con la procuración de justicia y a las funciones de la policía.

Llegando a este punto, conviene establecer la forma en que la Constitución Política aborda lo relacionado a la seguridad pública. De acuerdo con el texto constitucional, en la reforma del 31 de diciembre de 1994 se encuentra el fundamento del quehacer del Estado en la materia, pues dispone que:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que ésta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública.¹⁴

¹³ José Luis Carro Fernández-Valmayor. *Policía y sociedad*. Citado por Serafín Ortiz Ortiz. *Función policial y seguridad pública*, México, McGraw-Hill, 1998, p.31

¹⁴ "Reforma del artículo 21 Constitucional," en: *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994, p. 2

De lo dicho, se puede afirmar que la seguridad pública es un desafío de tal magnitud que su atención atañe al conjunto institucional de los tres órdenes de gobierno. Así, en sus respectivas competencias, la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios desarrollarán todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de las sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor, y en general, todas las que contribuyen a salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.

Con el propósito de atender todas esas exigencias, el Estado desarrollará políticas, programas y acciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos. Esto es, que garanticen el respeto de la legalidad, disponiendo con esa intención de las instituciones encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia.

Asimismo, conviene destacar que el 11 de diciembre de 1995 se presentó la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, norma que adiciona las reformas al Artículo 21 Constitucional, para instaurar la forma en que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios se acoplarán entre sí, para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De esta Ley, destacan los aspectos en materia de coordinación a los que deberán sujetarse las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, de entre los cuales sobresalen:

- Conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones a través de las instancias previstas en la ley.
- Desarrollar lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes.

- Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de formación del sistema nacional.
- Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo.
- Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

Un punto significativo de esta disposición refiere que:

El Consejo Nacional de Seguridad Pública es la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y se integra por: el Secretario de Gobernación, quién lo presidirá; los gobernadores de los Estados; el Secretario de la Defensa Nacional; el Secretario de Marina; el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República; el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹⁵

En lo concerniente a la instrumentación de políticas públicas, a partir del arribo del candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada, a la presidencia de la República, en el año 2000, después de más de setenta años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, la nueva administración buscó emprender un cambio en la forma de ejercer el poder público. Según un diagnóstico inicial sobre las instituciones gubernamentales, éstas se debían fortalecer a fin de garantizar los intereses vitales del Estado Mexicano. Lo que sin lugar a dudas incluía a las encargadas de la seguridad pública.

En ese sentido, el Gobierno Federal plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, los siguientes objetivos:

- Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
- Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
- Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática.

¹⁵ “Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública,” en: *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995, p. 23

- Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
- Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.
- Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal.
- Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
- Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.¹⁶

En lo referente a la seguridad pública se establecen, entre otras, las siguientes estrategias:

a) Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana. Establecer mecanismos de profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera, proporcionando los insumos materiales que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito.

b) Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública. Adecuación del marco jurídico; la puesta en marcha del servicio civil de carrera; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de información de calidad; el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultado.

c) Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales. Diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, así como mejorar las condiciones salariales y las prestaciones sociales de dicho personal.

d) Reestructurar integralmente el sistema penitenciario. Reformar los ordenamientos jurídicos que permitan la renovación del sistema penitenciario mexicano y

¹⁶ “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,” en: *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, p. 145.

reestructurarlo de forma integral, es decir, cambiar la concepción de los centros de reclusión para convertirlos en centros de trabajo, educación y deporte.

e) Promover la participación y organización de los ciudadanos en la prevención de delitos y faltas administrativas. Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en actividades de prevención de conductas delictivas. Promover la denuncia de todo tipo de conducta ilícita y antisocial cometida por un servidor público o por cualquier integrante de la comunidad.

Del mismo modo, en materia de procuración de justicia el Gobierno Federal estableció como objetivo rector: “garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.”¹⁷ Para lograrlo contempla las siguientes estrategias:

- a) Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.
- b) Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada.
- c) Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.
- d) Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.

Por otra parte, como resultado de la reforma al artículo 21 Constitucional, y derivado del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006¹⁸ (PNSP-01/06), establece las bases de participación de los tres niveles de gobierno, además, constituye la guía del trabajo coordinado para la toma de decisiones prioritarias que serán puestas en marcha por todas las instituciones de seguridad pública

¹⁷ *Plan Nacional... Op. Cit.* p. 149

¹⁸ “Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006,” en: *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2003, p. 45

e instancias de coordinación en todo el territorio nacional. Lo anterior, como respuesta del gobierno de la República a la demanda de la sociedad por un servicio público de seguridad confiable y profesional.

Cabe agregar que el PNSP-01/06 determina las directrices, propone qué hacer y cómo realizar las tareas que la Constitución Política encarga al Estado mexicano para afrontar éste que constituye uno de los principales retos de los gobiernos contemporáneos. Al mismo tiempo, es el principal elemento de coordinación a nivel programático para que los tres órdenes de gobierno unan esfuerzos con el propósito de abatir la incidencia delictiva, dar mayor seguridad a las personas, a sus bienes y derechos, esto es, para dar respuesta a las demandas de seguridad que la sociedad mexicana exige.

En ese sentido, conviene apuntar que los objetivos fundamentales de la política gubernamental de seguridad pública y combate a la delincuencia, según el PNSP-01/06, y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo son:

Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana. Se promoverá una política criminal integral, fomentando la participación ciudadana y el respeto a los ordenamientos jurídicos, así como el fortalecimiento y la coordinación interinstitucional de los tres niveles de Gobierno.

Lograr la Reforma Integral del Sistema de Seguridad Pública. Transformación cualitativa y cuantitativa de los sistemas operativos, el marco jurídico, la capacitación y profesionalización policial; el régimen disciplinario, las prestaciones sociales, el equipamiento, los sistemas de información y el respeto a los derechos humanos.

Combatir la corrupción, depurar y dignificar a los cuerpos policiales. Avanzar en la prevención de prácticas corruptas y mejorar la imagen institucional, con el diseño de

mecanismos para atender las quejas y denuncias ciudadanas; establecer un sistema de inspección y supervisión, promoviendo el servicio civil de carrera policial.

Reestructurar integralmente el Sistema Penitenciario. Se propone la dignificación y renovación integral del sistema penitenciario, reformando los ordenamientos jurídicos para garantizar una rehabilitación efectiva, transformando los centros de reclusión en instituciones de reincorporación a la sociedad y a la vida productiva.

Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas. Promover el fortalecimiento de los mecanismos de participación, organización, colaboración social, para impulsar una formación cívica de respeto a los ordenamientos jurídicos y administrativos, impulsando la cultura de la denuncia, el combate a la impunidad y la corrupción y una actitud de vigilancia y evaluación de resultados de las corporaciones policiales.

Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Promover la celebración de convenios con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de estandarizar los aspectos básicos de operación de las corporaciones policiales, tales como capacitación, desarrollo profesional, la renovación de los sistemas operativos, y de equipamiento; cobertura nacional del sistema de comunicaciones e implementación de operativos conjuntos.

Cabe señalar que la Secretaría de Seguridad Pública Federal es una de las instituciones que a nivel nacional le corresponde la atención del mayor número de responsabilidades en el combate a la inseguridad, por lo cual, a través de sus órganos desconcentrados y áreas centrales, lleva a cabo la ejecución de las líneas estratégicas del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006. En la siguiente tabla,¹⁹ se muestran las áreas

¹⁹ Datos obtenidos del “Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006.” En *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2003, p. 49

responsables, las cuales están en coordinación con otras instancias de esta dependencia para dar cumplimiento a los objetivos planteados:

Tabla I	
Estrategia por área	
LÍNEA ESTRATÉGICA	ÁREA RESPONSABLE
Prevenir el delito para garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana.	Policía Federal Preventiva y la Dirección General de Protección de los Derechos Humanos.
Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.	Subsecretaría de Seguridad Pública, la Oficialía Mayor, Coordinación General de Asuntos Jurídicos; en colaboración con otras instancias de la dependencia, conforme al asunto de competencia a modificar.
Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.	Contraloría Interna y la Coordinación General de Asuntos Internos; en colaboración con los Órganos Internos de Control de las unidades desconcentradas de esta Secretaría.
Reestructurar integralmente el sistema penitenciario federal.	Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social y el Consejo de Menores.
Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas.	Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana y la Dirección General de Protección de los Derechos Humanos.
Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Subsecretaría de Seguridad Pública, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Dirección General de Registro y Supervisión Empresas de Servicios de Seguridad Privada.
Fuente: http://www.salud.gob.mx/unidades/dgaj/archivos/archivos/dof/dof/2003/ene/dof_14-01-2003.pdf	

Por último, conviene agregar que la encargada del Ministerio Público, es decir, la Procuraduría General de la República (PGR), dispone en el Programa General de Procuración de Justicia 2001-2006²⁰ la consecución de objetivos, estrategias y líneas de acción tendientes a la instauración de un nuevo modelo de procuración de justicia nacional, de elevada eficacia jurídica y que contemple el uso adecuado de la

²⁰ “Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006,” en: http://www.indaabin.gob.mx/leyinfo/marco/Compilacion/dp-justicia_2001_2006.doc

investigación científica en contra de las formas tradicionales y más recientes de las actividades ilícitas.

En las siguientes líneas se exponen, brevemente, los objetivos particulares que guían la labor de la PGR.

Lograr un sistema de procuración de justicia eficiente y eficaz para combatir la impunidad, restablecer la confianza ciudadana en las instituciones que procuran justicia y mantener la vigencia del orden jurídico.

Generar las condiciones legales, institucionales y administrativas para la transformación del sistema de procuración de justicia de la Federación, fortaleciendo su autonomía, independencia y profesionalización.

Fortalecer el marco normativo, que permita regular los conflictos y relaciones que se dan entre gobernantes y gobernados y los particulares entre sí, y que haga posible sancionar a los transgresores de la ley.

Crear las circunstancias jurídicas y administrativas apropiadas para que el Ministerio Público y la Policía Investigadora, Ministerial o Judicial contribuyan eficazmente a la realización de la investigación de los delitos de una manera científica, en el marco del Sistema Nacional de Procuración de Justicia.

Establecer las condiciones que permitan combatir de manera más eficiente la delincuencia organizada, con la profesionalización del personal sustantivo, fomentando la cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, así como una revisión del marco legal aplicable a este tipo de delincuencia.

Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad y eficiencia: que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.

Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley, y cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores.

Después de exponer los principales ejes en los que el gobierno federal basa su estrategia de combate al delito, podemos concluir que al menos de manera documental o enunciativa, el compromiso con la seguridad demuestra una coordinación y alineación, la cual parte de la Constitución política y llega al Programa Nacional de Seguridad Pública, así como al Programa Nacional de Procuración de Justicia. Restaría para posteriores investigaciones precisar si dichos documentos normativos-organizativos cumplen en los hechos con el compromiso de garantizar la seguridad física y patrimonial de los ciudadanos.

1.4 Organización y normatividad de la seguridad pública en el Distrito Federal

Proveer seguridad pública a los ciudadanos es uno de los desafíos instituciones más significativos de los últimos tiempos. Para hacer frente a ese reto, las autoridades capitalinas cuentan con un conjunto de instituciones que en su accionar deben acatar diversos ordenamientos legales.

Primeramente tenemos que en el artículo segundo de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, el término seguridad pública se define como:

Un servicio cuya prestación en el marco del respeto a las garantías individuales corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto proteger la integridad física

de las personas así como sus bienes; mantener el orden público; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos, auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres.²¹

En el ámbito exclusivamente local, esta norma jurídica establece las bases para la prestación del servicio de seguridad pública y, en su artículo cuarto se estipula que:

Corresponde al Departamento y a la Procuraduría por ser esta última la institución en que se integra el Ministerio Público del Distrito Federal, prestar coordinadamente el servicio de seguridad pública, en sus respectivos ámbitos de competencia.²²

De la misma forma, conviene advertir que conforme lo estipulado en el Estatuto de Gobierno,²³ en su artículo 34, corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el mando supremo de los cuerpos de seguridad de la capital del país, los cuales se componen por: la Policía Judicial y la Policía del Distrito Federal, la que a su vez se conforma por:

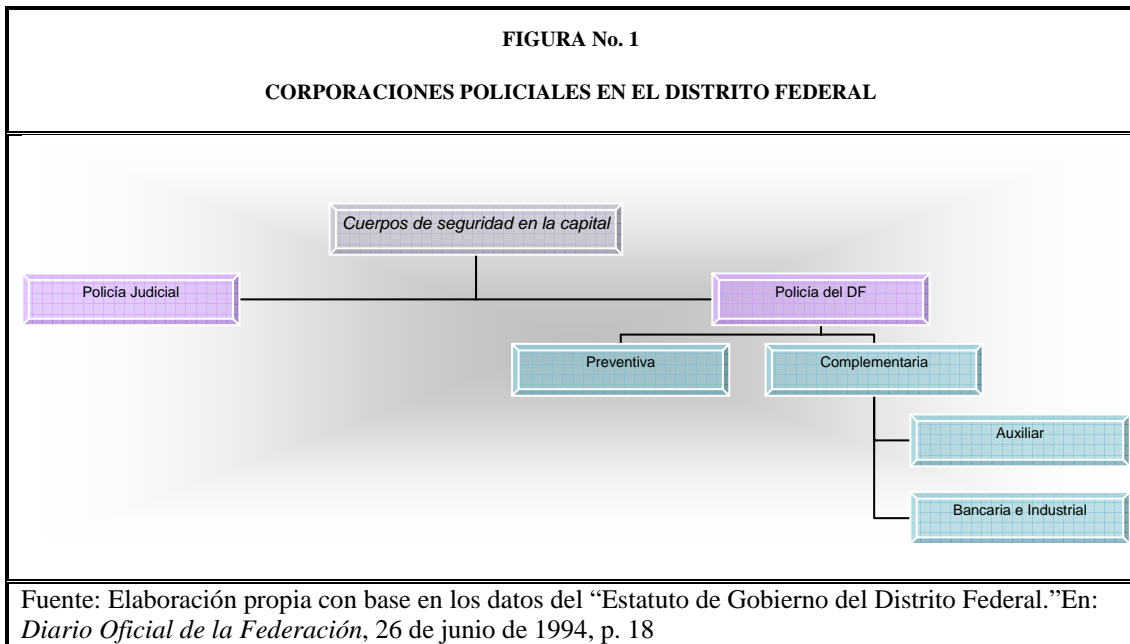
- a) la Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento y,

- b) la Policía complementaria que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente, ver la siguiente figura.

²¹ “Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.” En: *Diario Oficial de la Federación*, 19 de julio de 1993, p. 30.

²² *Ibidem*.

²³ “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.” En: *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio de 1994, p. 18



Una atribución en el ámbito local del jefe del Poder Ejecutivo Federal en materia de seguridad, es la designación del servidor público que tenga a su cargo la fuerza pública, esto es, al titular de la Secretaría de Seguridad Pública, lo anterior a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, se contempla que el servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en la capital, podrá ser removido libremente por el Presidente o a solicitud del titular del gobierno local.

Además, el Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno, respecto a la situación que guarda la fuerza pública en la ciudad, bajo los siguientes preceptos establecidos en el artículo 35 del Estatuto de Gobierno:

Para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, podrá instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre:

- a) La disposición de la fuerza pública.
- b) El ejercicio de funciones de seguridad pública.

En el caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga ó no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública.

- II. Solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo.
- III. Ejercer las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Política.²⁴

Paralelamente, en lo que respecta a la organización institucional, la Ley Orgánica del Distrito Federal, en su artículo decimoquinto ordena que: “El Jefe del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones... en la Secretaría de Seguridad Pública y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.”²⁵

Cabe advertir que ambas dependencias tienen una mención especial, pues el mismo artículo, en su último párrafo, constata que: la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal y se regirán por leyes específicas.

Adicionalmente, en el artículo 16 de la Ley Orgánica del Distrito Federal se estipula que, tanto el titular de la SSP, como el de la PGJDF al igual que los demás secretarios y los responsables de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales realizarán, entre otras, las siguientes actividades:

- Acordar con el Jefe de Gobierno el despacho de los asuntos encomendados a las dependencias adscritas a su ámbito.
- Someter, respecto de los asuntos de su competencia, una vez revisados por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a la aprobación del Jefe de Gobierno los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares; y vigilar que se cumplan una vez aprobados.
- Planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos adscritos a su ámbito, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; así como coordinar la elaboración de los programas y anteproyectos de presupuesto que les correspondan

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ “Ley Orgánica del Distrito Federal.” En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de diciembre de 1998, p.25

- Comparecer ante la Asamblea Legislativa en los casos previstos por el Estatuto de Gobierno y la legislación aplicable.²⁶

De la misma manera, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 26, estipula, entre otras atribuciones, que el titular de la Secretaría de Seguridad Pública deberá:

- Formular los anteproyectos de presupuesto que le corresponden.
- Proporcionar la información y la cooperación técnica que les sean requeridas por las dependencias o entidades del Ejecutivo Federal, cuando así lo establezcan los ordenamientos jurídicos y administrativos aplicables.
- Vigilar que se cumpla estrictamente con las disposiciones jurídicas y administrativas, en todos los asuntos asignados.
- Proporcionar la información y la cooperación técnica que les sean requeridas por el Jefe de Gobierno y los titulares de las demás dependencias, cuando así corresponda.
- Formalizar, salvo que el Jefe de Gobierno establezca disposición distinta, la contratación conforme a la Ley de Adquisiciones y la Ley de Obras Públicas.²⁷

Mención especial constituye la que establece la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública,²⁸ ordenamiento jurídico que en su artículo tercero señala, entre otras, las siguientes atribuciones:

Realizar las acciones dirigidas a salvaguardar la integridad y patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones gubernativas y de policía, así como a preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Desarrollar las políticas de seguridad pública establecidas por el Jefe de Gobierno y proponer al mismo, la política delictiva en el ámbito local.

Formular propuestas al Jefe de Gobierno para el Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo.

²⁶ *Ibidem.* p.26

²⁷ “Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.” En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de diciembre del 2000, p 19.

²⁸ “Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.” En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 20 de mayo de 2003.

Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar, procesar y difundir información para la prevención de delitos.

Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estudios sobre los actos delictivos denunciados y no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito.

Ejecutar las políticas, lineamientos y acciones de su competencia, previstos en los convenios de coordinación suscritos por el Distrito Federal en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como los derivados de los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública y demás instancias de Coordinación que correspondan.

Sistematizar las cifras y datos que integren la estadística sobre seguridad preventiva, así como determinar las condiciones sobre su manejo y acceso conforme a las disposiciones aplicables.

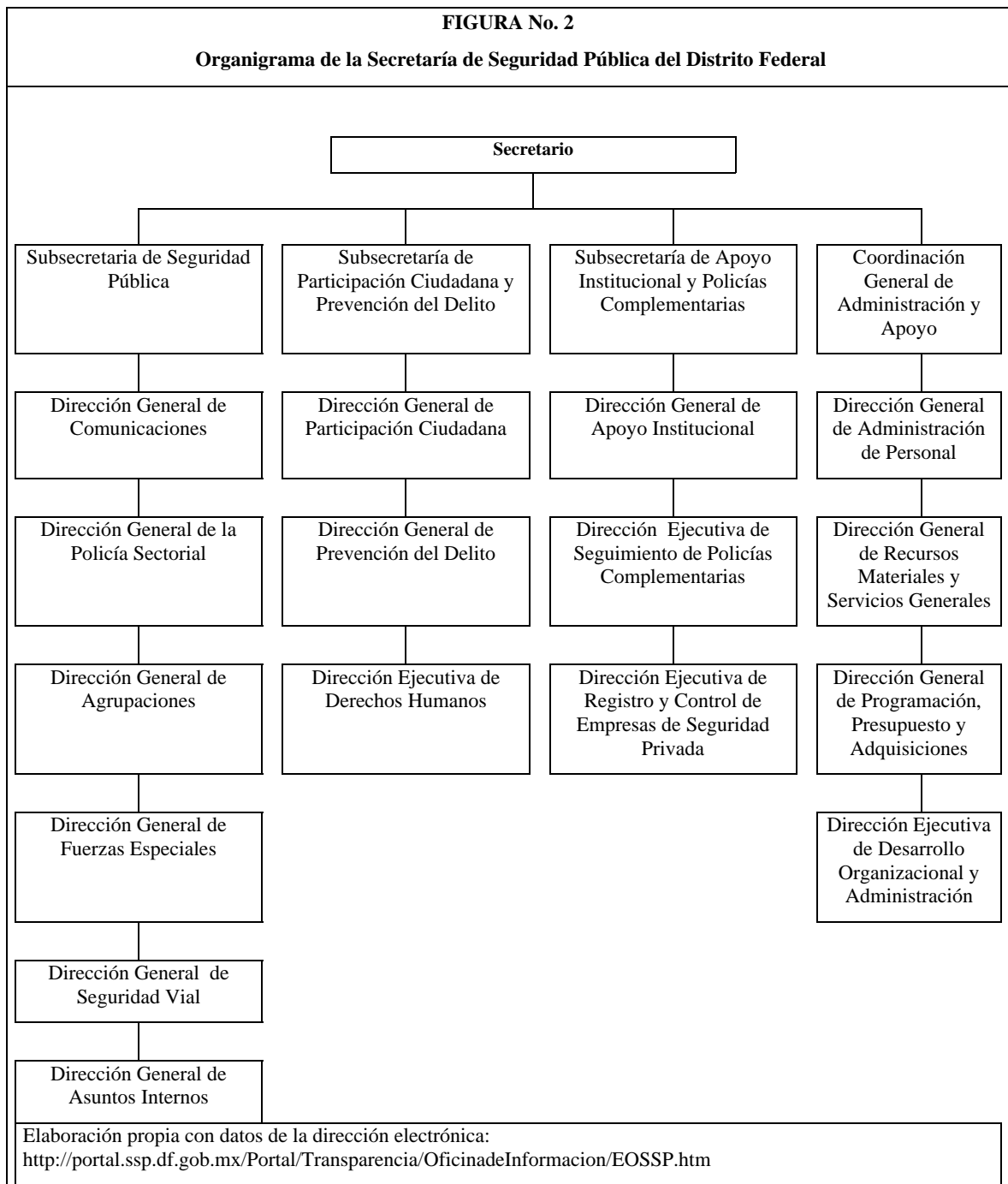
Autorizar, evaluar, controlar, supervisar y registrar los servicios de seguridad privada, conforme a las disposiciones aplicables.

Aplicar sanciones por infracciones a las disposiciones del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal y demás disposiciones jurídicas en materia de tránsito y vialidad, así como garantizar y mantener la vialidad en el territorio del Distrito Federal.

Prestar auxilio a los Poderes de la Federación conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables.

Establecer procedimientos para atender las denuncias y quejas de los particulares con relación al ejercicio de sus atribuciones o por posibles actos ilícitos de su personal, procediendo según corresponda contra el responsable.

De este modo, las SSP, cuenta con la siguiente estructura administrativa:



En lo concerniente a la otra institución encargada de la seguridad pública, es decir, la Procuraduría General Justicia del Distrito Federal (PGJDF), según su Ley Orgánica,²⁹ tiene entre otras, las siguientes atribuciones:

²⁹ “Ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.” En: *Diario Oficial de la Federación*. 30 de abril de 1996, pp. 11-14.

Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal. Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en los términos que determinen las leyes. Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia. Las que en materia de seguridad pública le confiera la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal, en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto.

La PGJDF cuenta con la siguiente estructura organizacional: la procuraduría estará a cargo del procurador, titular de la institución del ministerio público, quién ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la institución. La procuraduría, contará además con subprocuradores, agentes del ministerio público, oficial mayor, contralor interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, jefes de unidad departamental, efectivos de la policía judicial, perito y personal de apoyo administrativos que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Por último, es necesario hacer notar que de conformidad con la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, corresponde al Gobierno del Distrito Federal y a la PGJDF, en sus respectivos ámbitos de competencia, la elaboración y ejecución del Programa de Seguridad Pública del Distrito Federal. Dicho instrumento programático deberá englobar las acciones que en forma planeada y coordinada realizarán los cuerpos de seguridad pública en el corto, mediano y largo plazo para alcanzar el objetivo general que es una ciudad segura en la que se preserven los derechos de las personas, las

libertades, el orden y la paz públicos, abatiendo la incidencia delictiva y la impunidad de los infractores.

Atendiendo ese ordenamiento, el gobierno del Distrito Federal plasmó en el Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal 2001-2006, la necesidad de establecer:

Un Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública, integrado por la Secretaría de Gobierno, la Consejería Jurídica, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia, que se reúnen diariamente a las 6:30 horas, para evaluar y elaborar acciones que permitan una mejor atención en el tema de la seguridad pública.³⁰

De esta forma, para generar la plena colaboración entre la SSP y la PGJDF, el programa establece la coordinación operativa y administrativa de sus actividades en las siguientes materias:

- I.- Acciones policiales
- II.- Profesionalización y capacitación de fuerzas policíacas
- III.- Combate a la corrupción
- IV.- Combate al crimen organizado
- V.- Inteligencia policial
- VI.- Coordinación intergubernamental
- VII.- Información a la ciudadanía
- VIII.- Comités vecinales y participación ciudadana
- IX.- Revisión de la legislación vigente
- X.- Elaboración del programa de seguridad pública 2001-2006
- XI.- Evaluación del programa integral de seguridad pública y procuración de justicia.³¹

Otro instrumento programático-operativo en la ciudad, es el Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno 2004-2006³², instrumento que tiene

³⁰ “Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal 2001-2006.” Gobierno del Distrito Federal, 2001, p. 15

³¹ *Idem.* p.19

³² “Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno 2004-2006”. Gobierno del Distrito Federal, 24 de febrero de 2004, p. 2

como objetivo general: “Reforzar las políticas que permitan la reducción del índice delictivo de impacto social y permita afirmar la percepción ciudadana de que se está actuando contra el crimen,”³³ documento que desde antes de su presentación formal ante la ciudadanía generó controversia en el entorno político, pues el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, señaló que con la puesta en marcha de éste instrumento a partir de febrero del 2004 disminuiría el número de delitos denunciados en un 15 por ciento anual, de ahí que llegado el año 2006, los ciudadanos observarían una reducción del 45 por ciento en los delitos denunciados en ese periodo.

De dicho Plan, se destacan, entre otras, las siguientes estrategias:

- Elaborar un programa conjunto del Gabinete de Gobierno y Seguridad Pública.
- Reducir el índice delictivo y, para ello, definir metas generales y por coordinación para el período 2004-2006.
- Estrechar la coordinación en todos los niveles de las áreas involucradas en la materia.
- Vincular más a las tareas de seguridad, a los gobiernos delegacionales, sobre todo, en labores de prevención, gestión, participación ciudadana y mejoramiento urbano.
- Aumentar las remisiones a los juzgados cívicos y al ministerio público, así como las consignaciones a los juzgados penales.
- Atender en forma prioritaria la investigación relacionada con la delincuencia organizada, principalmente en robo de vehículos, robo en casa habitación, secuestro y homicidios.
- Iniciar de inmediato una acción conjunta, entre la Procuraduría y la Secretaría de Seguridad Pública, para hacer efectivas las órdenes de aprehensión pendientes de ejecutar, sobre todo, por delitos graves y en las zonas de mayor índice delictivo.

³³ *Idem.* p.3

- Supervisar a los ministerios públicos para mejorar los servicios y la atención a la ciudadanía.
- Dar seguimiento a procesos ante el Poder Judicial para evitar, en esas instancias, libertad de delincuentes peligrosos.
- Establecer el sistema de información integral entre las áreas responsables de la seguridad, la procuración de justicia, los reclusorios y los juzgados cívicos.
- Establecer un sistema de registro y de consulta sobre antecedentes penales en los setenta juzgados cívicos.
- Mantener la gobernabilidad en reclusorios, evitando la comunicación hacia fuera con fines delictivos.
- Cuidar a detalle los procedimientos y reducir el mínimo las preliberaciones, evitando dejar libres a reincidentes o a quienes cometieron delitos graves.

Cabe advertir que las disposiciones instrumentadas para el combate a la delincuencia deberán atender los planteamientos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006,³⁴ esquema que en el apartado Gobierno y Seguridad Pública define como objetivo: eliminar la impunidad, atacar con eficiencia a la delincuencia y promover el desarrollo económico y social. Además, en atención de su línea estratégica para reorganizar las instituciones sobre las cuales descansa la seguridad de los habitantes del Distrito Federal, se anticipa el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación institucional, el mejoramiento operativo de la prestación del servicio y combate a la corrupción e impunidad.

Para concluir, conviene asentar que no obstante la instauración de las normas jurídicas y los planes y programas institucionales antes descritos, la seguridad pública es tal vez el reclamo social más reiterado de los últimos años, ya que los intentos por crear las condiciones para salvaguardar la integridad física y económica no han tenido el efecto

³⁴ “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001–2006.” México, Distrito Federal, 5 de diciembre del 2000.

deseado. En ese sentido, no es extraño observar la adopción de modelos o estrategias de combate a la delincuencia diseñadas en otros países, planteamientos que destacan por sus resultados o por las técnicas que emplean, de ahí que resulte de interés el conocimiento de sus proposiciones generales.

CAPITULO DOS

DIAGNÓSTICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1. Características de la seguridad pública en el Distrito Federal de 1994-2000

A pesar del diseño e implementación de leyes, planes y programas para contribuir a la seguridad pública, expuestos en el capítulo anterior, los habitantes de diversas regiones del país siguen considerando a la inseguridad como uno de los más graves problemas sociales. Asimismo, con todo y la alternancia partidista en cargos de elección popular registrada en los últimos años en México, se puede afirmar que los gobernantes surgidos de los diferentes partidos han sido incapaces de garantizar la seguridad que la sociedad reclama.

Un ejemplo de esta situación se presenta en el Distrito Federal, entidad que desde la década de los noventa, hasta los primeros años del nuevo siglo, ha padecido una incidencia delictiva creciente, inseguridad que podría convertirse en un obstáculo para el desarrollo óptimo del modelo de organización política en su conjunto. En otras palabras, puede convertirse en un problema que impida el desarrollo eficiente y eficaz del gobierno en las áreas de su acción.

Para entender la problemática de inseguridad ciudadana comencemos por decir que la ciudad de México es una de las metrópolis más extensas del mundo, una compleja zona del territorio nacional, donde habitan aproximadamente 18.5 millones de personas, cuya ciudad central es el Distrito Federal, la Capital del País, jurisdicción donde se localizan los poderes de la Federación.

Su forma de gobierno, prácticamente la misma que fue creada en 1928, hasta 1997 ha permanecido bajo el absoluto control del Presidente de la República, quien delegaba su autoridad en la figura de un regente por él designado jefe de un aparato administrativo: el Departamento del Distrito Federal. Este mecanismo de asignación de autoridades lo ejerce también el regente, quien nombra a 16 funcionarios como autoridad máxima en cada una de las delegaciones en que se divide el territorio del Distrito Federal.¹

¹ Alicia Ziccardi. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM-IIS, 1998, p. 39.

Bajo el anterior sistema jurídico-administrativo se inició un proceso democratizador, producto de las demandas ciudadanas que exigían participar en la nominación de las autoridades que la representan y la gobiernan, como resultado de ello, en 1988 comenzaron las actividades de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Después de 60 años que la capital del país perdiera sus municipios y con ello a sus autoridades electas. Con la creación de la Asamblea se dio el primer paso en reconocer que la forma de gobierno del Distrito Federal debía democratizarse.²

Cabe precisar que las primeras funciones y competencias que se le otorgaron a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fueron muy restringidas, sin embargo, se establecieron las bases de un proceso democratizador más amplio, que se profundizaría primeramente con la elección del jefe de gobierno en 1997, y posteriormente con la elección de los jefes de las delegaciones políticas en el año 2000.

Bajo ese panorama, en 1997, a casi una década de las primeras reformas político electorales, bajo un ambiente de efervescencia política pocas veces vista, los diversos partidos políticos y organizaciones sociales protagonizaron una de las contiendas electorales que mayor seguimiento ha tenido en el México de nuestros días. En ese proceso, el candidato del Partido de la Revolución Democrática, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, superó con un margen de dos a uno a su adversario del Partido Revolucionario Institucional, Alfredo del Mazo González y de tres a uno sobre el candidato del Partido Acción Nacional, Carlos Castillo Peraza.

Ya para entonces una de las demandas ciudadanas más reiteradas a los aspirantes a la jefatura de gobierno era la necesidad de proveer mayor seguridad a sus habitantes, así lo advierte la encuesta del Centro de Estudios de Opinión (CEO) de la Universidad de Guadalajara, al revelar que los principales problemas a resolver por el primer jefe de

² Alicia Ziccardi. *Gobernabilidad y participación... Op. Cit., p. 108.*

gobierno de la ciudad, eran, por orden de importancia: “seguridad pública, combate al pandillerismo, erradicación de la corrupción y dotación de agua potable.”³

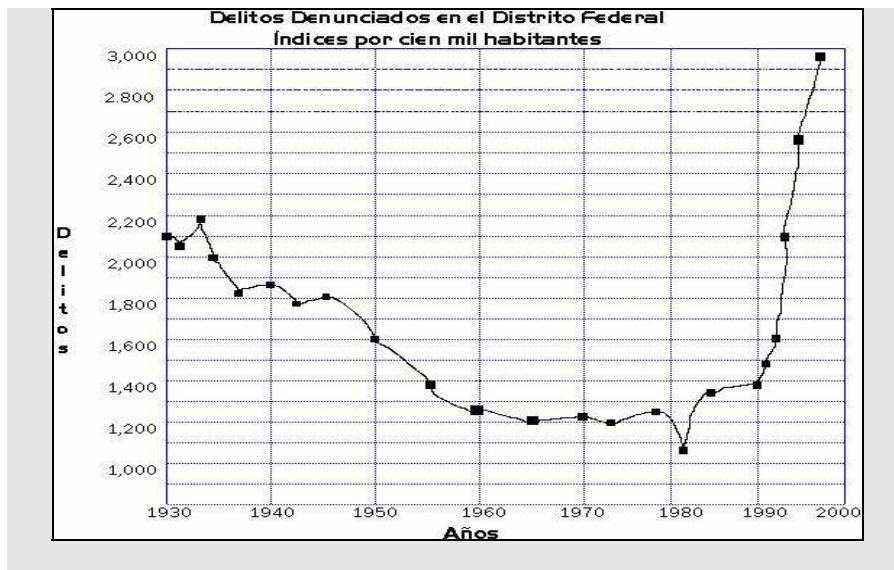
Para ejemplificar el alto índice de delitos del Distrito Federal tomemos como base un estudio elaborado por el criminólogo Rafael Ruiz Harrell,⁴ en el que se observa la evolución de la delincuencia en la ciudad.

En el Distrito Federal, la incidencia delictiva de 1930 a 1997 ha tenido cuatro periodos muy definidos, a saber: el primero va de 1930 a 1960, en que se registra un descenso de 2 mil 106 delitos por cada cien mil habitantes a mil 295. La delincuencia por persona disminuyó en la capital 38.5 por ciento, o sea, 1.6 por ciento al año. El segundo periodo va de 1960 a 1980, en el que la incidencia delictiva osciló alrededor de mil 260 delitos por cada cien mil habitantes. El lapso concluyó con mil 173, es decir, disminuyó 9.4 por ciento en esos veinte años. El tercero corre de 1980 a 1993, y revela el primer paso de la tragedia: de mil 173 delitos por cada cien mil personas, nuestra ciudad pasó a mil 628. En trece años los hechos delictivos ascendieron 38.8 por ciento, lo que implica un crecimiento medio de 2.6 por ciento anual. En el cuarto periodo, pasamos de mil 628 de 1993, a mil 892 en 1994. De ahí llegaron a 2 mil 570 en 1995, subimos a 2 mil 905 en 1996 y en 1997 alcanzamos la cifra de 2 mil 969 delitos por cada cien mil habitantes. Por cada 100 delitos que padecimos en 1993, en 1997 sufrimos 187.

Figura 3

³ Encuesta aplicada del 31 de mayo al 1 de junio de 1997 a 1204 habitantes de sesenta puntos distintos del Distrito Federal y con un nivel de confianza estadístico del 95 por ciento. Ciro Pérez Silva y Raúl Llanos. “El PRD incrementa su ventaja, señalan dos encuestas,” en: *La Jornada*, 12 de junio de 1997, p. 51.

⁴ Rafael Ruiz Harrell. *Criminalidad y mal gobierno*. México, Sansores Aljure, 1998, pp. 12-14.



Los datos muestran que los años críticos para la seguridad pública fueron de 1995 a 1997, es decir, durante la administración del último regente capitalino, Óscar Espinosa Villarreal, periodo de gobierno que se caracterizó por el rotundo fracaso en materia de seguridad pública, ya que a lo largo de sus tres años de gestión casi se duplicaron los delitos denunciados. Simultáneamente, se puede afirmar que en los hechos no se observó la intención, ni la capacidad, para alcanzar los objetivos que se planteó para combatir el delito, entre los cuales se incluía: una ciudad segura para todos; el inicio de funciones de la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; así como lograr que las actividades desempeñadas por los cuerpos policíacos se realizaran con estricto apego de la legalidad.

De entre las líneas estratégicas que se planteó Espinosa Villarreal al inicio de su gestión, sobresalen: la reorganización del servicio de policía; reforma al sistema de procuración e impartición de justicia, y el fortalecimiento del sistema de protección civil.

Aunado a ello, una acción acontecida poco antes de concluir la regencia de Óscar Espinosa, fue la convocatoria en el ámbito nacional del entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, para emprender una Cruzada Nacional contra la Delincuencia y la Impunidad, en la que se asumía una actitud de “Cero Tolerancia” frente a quien cometiese un ilícito por menor que fuera.

Las acciones anunciadas por el ejecutivo federal⁵ comprendían, entre otras, las siguientes: Reformas constitucionales para impedir que un delincuente evada la justicia, esto es, tener un régimen jurídico que facilite la aplicación de sanciones a quien contravenga el marco legal. Reformas legales para hacer más severas las penas por posesión y acopio de armas de fuego prohibidas. Encontrar los mecanismos necesarios para un manejo transparente de los bienes asegurados y decomisados a delincuentes. La puesta en operación del Registro Nacional de Vehículos. La creación dentro de la Secretaría de Gobernación, de un área especializada tanto técnica como operativa, para aplicar y verificar el cumplimiento de las políticas del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Implantar formalmente el gabinete de seguridad pública, el cual deberá sesionar por lo menos dos veces por mes. Convocar al Congreso de la Unión, a los gobiernos estatales, a las comisiones de derechos humanos, a los medios de comunicación y a las organizaciones sociales para emprender una cruzada nacional contra el crimen y la violencia. Por último, invitar al jefe de gobierno del Distrito Federal y al gobernador del Estado de México para establecer una alianza de combate en la zona metropolitana del Valle de México.

En ese contexto, ante el magro resultado obtenido por Espinosa al desafiar a una delincuencia urbana cuya característica principal era la organización, la verticalidad de mandos, el financiamiento y la incorporación de diversas tecnologías con el propósito de delinquir, se confirmó que el problema más ingente y difícil de resolver por las autoridades capitalinas encabezadas por el primer jefe de gobierno electo Cuauhtémoc Cárdenas sería la inseguridad pública.

En ese sentido, durante la administración de Cárdenas, en el periodo que va de 1997 al 2000, a través del seguimiento informativo se puede constatar la permanencia del estado de inseguridad, como ejemplo basta mencionar que en calles y colonias de la delegación Iztapalapa, bandas bien organizadas mantenían en alerta a los habitantes de 15 colonias,

⁵ Rosa Elvira Vargas. “Anuncia Zedillo un programa para enfrentar delincuencia e impunidad,” en: *La Jornada*, 4 de diciembre de 1997, p. 3.

en que se ubicaban las principales unidades habitacionales, bajo la amenaza de robar sus hogares y pertenencias.

En Iztapalapa, la complejidad de las agrupaciones delictivas fue tal que entre sus miembros sobresalían los menores de entre 11 y 15 años que eran incorporados a las organizaciones equipados con bicicletas para la distribución y venta de marihuana, anfetaminas y cocaína en todos los rumbos de la delegación. En ese contexto, el entonces director jurídico y de gobierno de la demarcación, José Luis Morales, señaló que: “en cuarenta por ciento de las 52 escuelas preparatorias de la delegación se presenta el fenómeno del tráfico y la circulación de marihuana y cocaína.”⁶

En otra parte de la ciudad, concretamente en Tepito, el narcotráfico funcionaba a partir de una estructura piramidal en el que se conocían jerarquías de mando mediante el uso de cintas de color al cuello, escapularios o tatuajes, que simulan las insignias militares. En las organizaciones de tráfico de drogas participaban jóvenes de entre los catorce y veinte años de edad, quienes portaban armas de grueso calibre a la vista de los transeúntes.

Desafortunadamente, el narcotráfico en Tepito no era sólo una actividad de jóvenes delincuentes, pues en él participaban familias enteras que vivían exclusivamente de ese ilícito. Cabe apuntar, que las casas y viejas vecindades se convirtieron en los principales puntos de venta de sustancias prohibidas. Por ello, algunas vecindades contaban con complicadas redes de intercomunicación y de almacenamiento, donde también existían los túneles subterráneos.

Para los habitantes de la colonia la actividad abierta de los delincuentes se explicaba únicamente por la permanente relación que existía entre las bandas y las autoridades, y como ejemplo se cita lo siguiente:

⁶ José Galán. “Surgen narcotráfico y robo a vivienda en Iztapalapa,” en: *La Jornada*, 15 de junio de 1998, p. 49.

...los agentes de la Policía Judicial Federal son los responsables directos de la distribución de droga en Tepito. Pues llagan por la noche a dejar los cargamentos, mientras los de la preventiva se encargan de cubrirlos. Además, los patrulleros adscritos a la zona reciben cada noche un sobre con dinero para proteger las transacciones.⁷

Sin embargo, lo anterior podría representar sólo el último eslabón de una gran organización delictiva que algunos denominaban como el cártel de Tepito, ya que según investigadores policíacos:

...los narcotraficantes colombianos que pactaron con la mafia de la zona, han encontrado allí un centro de operaciones para la cocaína producida en su país, transportada vía marítima hasta Cancún, distribuida a varios estados de la República desde ese punto en aviones y por tierra y venderse finalmente en el Distrito Federal con la complicidad de los vigilantes comisionados en ambas terminales.⁸

Por desgracia, la grave problemática no se circunscribió a Tepito, ya que durante la administración cardenista, desde un pedazo de estopa con solvente, que se vendía en un peso, hasta un gramo de cocaína de mala calidad, que costaba entre 40 y 70 pesos, podían ser adquiridas por estudiantes de primarias y secundarias de casi cualquier punto de la ciudad, pues se convirtieron en un mercado potencial para los distribuidores de drogas. De esa forma, aparte de Tepito, las colonias; Guerrero, San Juan de Aragón y la Unidad CTM Atzacolco, se consideraban zonas muy peligrosas. Por ejemplo, ésta última fue identificada por la procuraduría capitalina, como una de las colonias donde operaba una de las bandas mejor organizadas de tráfico de droga de la ciudad.

Ante este panorama, no es extraño que la ciudad de México haya sido considerada una de las cuatro más peligrosas del país, y una de las diez más inseguras en la esfera mundial, y que en Estados Unidos, en la Hoja de Información Consular que emite periódicamente el Departamento de Estado, para actualizar a los ciudadanos sobre la situación que priva en otros países, se mencione que:

⁷ Elia Baltasar. "Estructura paramilitar tiene el narco en Tepito," en: *La Jornada*, 10 de marzo de 1998, pp. 50 y 60.

⁸ Humberto Ortiz Moreno. "Compite la colonia Guerrero con Tepito en la venta de droga: 2 mujeres, capos," en: *La Jornada*, 28 de junio de 1998, p. 52.

...el crimen en México continúa en niveles altos, y es crecientemente violento, en especial en el Distrito Federal, Tijuana y Ciudad Juárez. Asimismo, en el documento sobre México, emitido el 17 de febrero de 2000, se alerta a los ciudadanos estadounidenses de los secuestros *exprés*, el uso de cajeros automáticos y de taxis ecológicos.⁹

Otro foco de atención en la administración perredista se dio por el gran número de atracos a transportes de carga, ya que más de 70 por ciento de los artículos terminados se comercializan aquí, o bien, entran en la capital para después distribuirse a toda la República. Esto provocó que el robo al transporte se rigiera por oferta y demanda, modas o temporadas. Uniformes, cuadernos, papel y otros productos eran hurtados en el periodo de inicio de clases, o juguetes en la temporada navideña. Más aún, los empresarios del ramo sufrían otro tipo de delitos, como extorsión por parte de bandas y de personas dedicadas a brindar protección en colonias a cambio de dinero o artículos transportados.

Ante los frecuentes asaltos a vehículos de carga, el entonces presidente de la Confederación Nacional de Transportistas, Edmundo Delgado, consideró que hasta un 80 por ciento de la mercancía robada en camiones iba destinada al comercio informal, y precisó que se tenían detectadas dos formas de operar en el robo de camiones:

...una es en complicidad con la policía del Distrito Federal, que detiene a los vehículos con el pretexto de que son robados, verifican la mercancía que traen y si les interesa calles más adelante son asaltados. La segunda es que las empresas se autorroban para cobrar el seguro y después distribuir la mercancía en el comercio informal. Muchas veces los productos que son robados ya tiene comprador.¹⁰

Sumado a lo anterior, en lo concerniente a la capacitación policial es otra área donde destacó la falta de avance durante la administración de Cuahtémoc Cárdenas, como ejemplo sirva lo siguiente: en junio de 1999 dio inicio con ese fin el Programa Nueva

⁹ María Elena Medina. "Advierte E. U. A. de inseguridad en México," en: *Reforma*, 12 de mayo de 2000, p. 27A.

¹⁰ Salvador Macías Payen. "Los hilos de la corrupción toman fuerza," en: *Excélsior*, 16 de julio de 2000, Primera Plana.

Policía, diseñado por el Instituto Técnico de Formación Policial, al que asistieron aproximadamente mil 100 policías de todas las corporaciones que integraban la Secretaría de Seguridad Pública, sin embargo, la instrucción resultó ser simulada, puesto que los policías por un taller que se impartió durante una semana recibieron una constancia que acreditaba tres meses de formación. Así lo dio a conocer Antonio Alberto Bravo Zamora, en esos días subinspector adscrito al sector 25, quien además detalló que se trata de una farsa y de un mal manejo de recursos:

...ya que el curso se dio en las instalaciones del Instituto Técnico de Formación Policial, pero la capacitación fue licitada a una empresa de consultores de Aguascalientes que no gastó en nada y cobro por tres meses de capacitación dando sólo una semana de curso.¹¹

Asimismo, de entre las asignaturas pendientes en el tema de la seguridad pública que dejó la administración encabezada primeramente por Cuauhtémoc Cárdenas y posteriormente por Rosario Robles Berlanga, es el nulo avance en la reforma al mecanismo jurídico que regula los nombramientos del titular de la Secretaría de Seguridad Pública y del procurador capitalino.

Si bien es cierto que para avanzar en ese objetivo era necesario reformar la Constitución Política del País, y que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contara con facultades para legislar en materia de seguridad pública, no puede soslayarse el hecho de que Cuauhtémoc Cárdenas se haya comprometido a impulsar dichas reformas. De ahí que para el periodo de gobierno 2000-2006, el jefe de gobierno de la ciudad haya tenido que contar con la aprobación del Presidente de la República para nombrar o remover al procurador general de justicia, y en el caso del secretario de seguridad pública, el titular del ejecutivo federal continuó designándolo a sugerencia del jefe de gobierno.

Ante ese escenario, huelga decir que la descentralización de los cuerpos policíacos a las delegaciones políticas no pudo llevarse a cabo, ya que se necesitaba que el Congreso de la Unión reformara la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, y que la Asamblea

¹¹ Gustavo Hernández. “Falla la nueva policía,” en: *Reforma*, 15 de agosto de 2000, p. 2B

Legislativa realizara reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Por ello, los delegados no contaron con la facultad legal para dirigir las tareas de seguridad pública dentro de su demarcación, así como establecer estrategias en el combate contra la delincuencia.

Por último, para conocer la tendencia delictiva que recibió como legado la administración de Andrés Manuel López Obrador, en las próximas líneas, nos permitimos enunciar algunas encuestas que evalúan el desempeño del gobierno capitalino encabezado por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas y por su sucesora Rosario Robles en la lucha contra la delincuencia.

Derivado de lo anterior, y de acuerdo con la Encuesta Trimestral sobre Seguridad Pública,¹² los habitantes de la ciudad de México, para el tercer trimestre del año 2000, consideraron que la inseguridad en la capital había aumentado, no obstante que el número de personas que aseguraban haber sido víctima de algún delito era menor comparado con meses anteriores, pues a la pregunta, ¿usted ha sido víctima de algún delito durante los últimos tres meses? los entrevistados respondieron de la forma descrita en la siguiente tabla:

Tabla 2								
Respuesta a la pregunta: ¿usted ha sido víctima de algún delito durante los últimos tres meses?								
	1998		1999				2000	
	Marzo	Junio	Marzo	Junio	Sept.	Dic.	Marzo	Sept.
Si	24%	23%	17%	18%	16%	14%	14%	15%

¹² Realizada por el Departamento de Investigación de Reforma, efectuando 6 mil 531 entrevistas a personas de 18 años en adelante, en cada una de las dieciséis delegaciones del Distrito Federal (alrededor de 400 entrevistas por demarcación) del 21 de julio al 16 de agosto de 2000. Las entrevistas fueron personales y en el domicilio. Fueron elegidos 41 puntos de levantamiento por delegación a través de un muestreo aleatorio sistemático de secciones electorales. Los resultados están ponderados de acuerdo con la lista nominal de electores que tiene cada delegación. Los resultados tienen un margen de error muestral de más/menos 1.2 por ciento con un nivel de confianza estadístico de 95 por ciento para cada delegación. Departamento de Investigación de Reforma. "Fracasa D.F. en reducir sus índices delictivos," en: *Reforma*, 6 de septiembre del 2000, p. 2B.

No	74%	77%	82%	81%	83%	85%	86%	85%
No contestó	2%	0%	1%	1%	1%	1%	0%	0%

A pesar que se redujo el número de personas que señalaron que habían sido víctimas de algún ilícito, 50 por ciento de los entrevistados consideró que la inseguridad había aumentado, 39 por ciento dijo que seguía igual y sólo 9 por ciento consideró que la inseguridad había disminuido.

La percepción de inseguridad pública coincide con la desconfianza que los habitantes del Distrito Federal tienen sobre los encargados de resguardar su integridad física y de propiedad, esto porque según la encuesta, 37 por ciento de los capitalinos no confiaba en ningún elemento de la fuerza pública, ya sean militares, elementos de la SSP o policías judiciales de la PGJDF.

De los ciudadanos que respondieron que si confiaban en alguna autoridad, 42 por ciento dijo confiar en los militares. En el caso de los efectivos de la SSP, sólo 12 por ciento de los encuestados refirió confiar en ellos, mientras que en los policías judiciales, únicamente 5 por ciento.

Aunado a que las autoridades capitalinas encabezadas por el ingeniero Cárdenas y por Rosario Robles no lograron cambiar la percepción de los ciudadanos sobre la inseguridad, aumentó el número de habitantes que consideraron que los cuerpos policíacos podrían mejorar su desempeño si los delegados políticos los tuvieran bajo sus órdenes. En ese sentido, 6 de cada 10 capitalinos estimaron que los delegados obtendrían mejores logros en el funcionamiento de los cuerpos policíacos que la propia Secretaría de Seguridad Pública, aunque poco más de 2 de cada 10 opinó lo contrario, y uno de cada diez no aceptó ninguna de las dos alternativas.

En el rubro de casos denunciados resueltos, la PGJDF registró, por decir lo menos, pobres resultados, ya que según el estudio de los entrevistados que fueron víctimas de

algún delito sólo 23 por ciento presentó la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público, es decir, sólo dos de cada diez víctimas de algún delito lo denunció ante la autoridad ministerial, y más preocupante aún, de las personas que presentaron la denuncia, 57 por ciento consideró que las autoridades no hicieron nada, 29 por ciento juzgó que le dieron seguimiento, pero no hubo resultados satisfactorios, y únicamente 7 por ciento señaló que le dieron seguimiento y detuvieron a los delincuentes. En otra escala, las cifras anteriores son equivalentes a que por 100 delitos un delincuente es detenido.

Lo anterior, consideramos, puede explicar porque la seguridad pública fue el principal problema que heredó la administración encabezada por Cárdenas y Robles al gobierno capitalino para el periodo 2000-2006. Paralelamente, en las próximas líneas se presentan dos tablas elaboradas en base a los resultados que se obtuvieron en ocho encuestas publicadas por el Grupo Reforma¹³ practicadas en cada una de las dieciséis delegaciones.

En cuanto a la pregunta: en los últimos seis meses, ¿diría que en la delegación donde vive usted ha aumentado, disminuido o sigue igual la inseguridad pública? los entrevistados respondieron como se observa en la siguiente tabla:

Tabla III				
Respuesta a la pregunta: ¿diría que en la delegación donde vive usted ha aumentado, disminuido o sigue igual la seguridad pública?				
Delegación	Aumentó	Igual	Menor	No sabe
A. Obregón	54%	39%	5%	2%

¹³ Se realizaron 410 entrevistas a personas mayores de 18 años en cada delegación. Se seleccionaron 41 puntos de levantamiento en cada demarcación a través de un muestreo aleatorio sistemático con base en las secciones electorales. Las entrevistas fueron personales y a domicilio. Los dieciséis estudios se realizaron del 20 julio al 16 de agosto de 2000, (publicadas en diferentes fechas). El estudio de las delegaciones Alvaro Obregón y Azcapotzalco, se publicó el 22 de agosto de 2000, en la página 4B; de Benito Juárez y Coyoacán, se publicó el 23 de agosto en la página 4B; de Cuajimalpa y Cuauhtémoc, se publicó el 24 de agosto en la página 4B; de Gustavo A. Madero e Iztacalco, se publicó el 25 de agosto en la página 6B; de Iztapalapa y Magdalena Contreras, se publicó el 26 de agosto en la página 4B; el de Miguel Hidalgo y Milpa Alta, se publicó el 27 de agosto en la página 4B; el de Tlahuac y Tlalpan, se publicó el 28 de agosto en la página 4B; y en el caso de las delegaciones Venustiano Carranza y Xochimilco, el estudio fue publicado el 29 de agosto de 2000 en la página 4B. Todos los estudios fueron realizados por el Departamento de Investigaciones de Reforma. Publicados bajo el título: “Evaluación de delegados”.

Azcapotzalco	43%	41%	16%	-
B. Juárez	48%	37%	13%	2%
Coyoacán	47%	42%	9%	2%
Cuajimalpa	40%	46%	13%	1%
Cuauhtémoc	54%	37%	9%	-
Gustavo A. Madero	46%	47%	1%	-
Iztacalco	50%	40%	10%	-
Iztapalapa	56%	35%	9%	-
M. Contreras	50%	41%	8%	1%
Miguel Hidalgo	57%	35%	7%	1%
Milpa Alta	35%	56%	6%	3%
Tláhuac	41%	48%	10%	1%
Tlalpan	52%	37%	105	1%
V. Carranza	58%	33%	9%	-
Xochimilco	49%	42%	9%	-

De lo anterior, se desprende que en promedio para 48.75 por ciento de los entrevistados la inseguridad pública empeoró durante los primeros seis meses del año 2000, y sólo uno de cada diez consultados percibió que la problemática disminuyó en ese periodo.

En cuanto a la pregunta: ¿cuáles considera usted que son los tres aspectos que debe atender su próximo delegado? los ciudadanos respondieron de la siguiente manera:

Tabla IV			
Porcentaje de respuestas que ubican a la inseguridad como uno de los tres problemas prioritarios			
Delegación	Seguridad pública	Corrupción	Otros
Álvaro Obregón	70%	52%	25%
Azcapotzalco	71%	57%	32%
Benito Juárez	74%	59%	33%
Coyoacán	69%	49%	29%
Cuajimalpa	59%	51%	30%
Cuauhtémoc	75%	58%	30%
Gustavo A. Madero	67%	57%	35%
Iztacalco	69%	56%	28%

Iztapalapa	69%	47%	28%
M. Contreras	65%	49%	34%
Miguel Hidalgo	76%	56%	29%
Milpa Alta	48%	46%	45%
Tláhuac	53%	50%	35%
Tlalpan	61%	43%	43%
V. Carranza	71%	59%	27%
Xochimilco	64%	48%	44%

Por lo anterior, se puede concluir que la seguridad pública fue considerada por 66 por ciento de habitantes del Distrito Federal como una tarea prioritaria para los jefes delegacionales que tomaron posesión de su cargo el 1 de octubre del año 2000, esto es, dos meses antes de la llegada de López Obrador al gobierno capitalino.

2.2 Comparativo de los índices delictivos en el Distrito Federal 1993-2003

Una de las principales herramientas que nos permiten conocer el estado que guarda la seguridad pública son las estadísticas delictivas. Con todo y que en ellas no se registran los delitos cometidos sino únicamente los denunciados ante el Ministerio Público, nos ofrecen un panorama de la magnitud del reto al que se enfrentan las autoridades encargadas de mantener el orden.

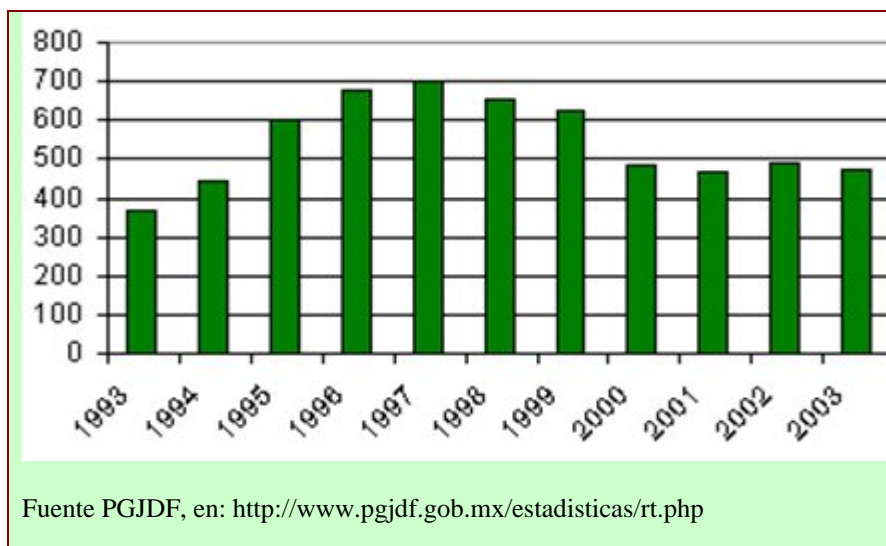
En ese sentido, para tener un horizonte más claro de los avances y obstáculos que se presentan en el Distrito Federal, en las próximas líneas se exponen los resultados de un ejercicio que compara los índices delictivos registrados en las administraciones de Óscar Espinosa Villarreal, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Andrés Manuel López Obrador. Lo anterior, creemos, es necesario para conocer la tendencia de la inseguridad, ya que no basta con mostrar el número de delitos denunciados ante la autoridad competente durante uno o dos años para conocer si la situación actual de algún delito obedece a un hecho extraordinario o bien refleja una tendencia que se viene observando desde años atrás. Coincidentemente, esa amplitud del espacio temporal nos permite comparar los aciertos y errores en cada administración, yerros y éxitos que se reflejan en el número de denuncias presentadas ante la autoridad ministerial.

Derivado de lo anterior, para la elaboración del comparativo de denuncias por administración tomamos dos variables: por una parte, los índices delictivos dados a conocer por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y, por la otra, el número total de días de las administraciones de Espinosa Villarreal y Cuauhtémoc Cárdenas, así como su equivalente en tiempo de la administración de López Obrador, es decir, los primeros tres años, o dicho en otros términos, los primeros mil 122 días de su gestión.

a) Total de Delitos 1993-2003

Durante los primeros tres años de la administración del jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, es decir, del 5 de diciembre de 2000 al 31 de diciembre de 2003, en promedio por día se denunciaron 477.20 delitos, que cotejados con los 590.89 hechos delictivos registrados del 5 diciembre de 1997 al 4 diciembre de 2000, esto es, durante el gobierno encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y por Rosario Robles, presentan una disminución de 19.24 por ciento. Asimismo, si los delitos en la administración de López Obrador, se comparan con el número promedio de delitos en los tres años que Óscar Espinosa Villarreal estuvo al frente del entonces Departamento del Distrito Federal, se presenta una disminución de 26.84%, esto es, del 1 de diciembre de 1994 al 4 diciembre de 1997, fueron denunciados 652.28 delitos por día.

Figura 2
TOTAL DE DELITOS 1993-2003



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
promedio diario	366.35	442.45	598.90	679.14	700.09	651.51	622.50	482.92	469.78	487.92	473.50
variación %		20.77	35.36	13.40	3.08	-6.94	-4.45	-22.42	-2.72	3.86	-2.96

Fuente PGJDF, en: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/rt.php>

DENUNCIAS	OEV		CCS-RRB		AMLO		VARIACIONES %	
	1 dic '94 4 dic '97 (1,100 días)	Promedio Diario	5 dic '97 4 dic '00 (1,096 días)	Promedio Diario	5 dic '00 31 dic '03 (1,122 días)	Promedio Diario	AMLO VS OEV	AMLO VS CCS-RRB
TOTAL DE DENUNCIAS	717,510.11	652.28	647,625.96	590.89	535,426.84	477.20	-26.84	-19.24

b) Principales Delitos 1993-2003

En cuanto a los principales delitos, es decir, los relacionados con el robo en sus distintas modalidades (transeúnte, transporte, vehículos, casa habitación y negocio), homicidio doloso, lesiones dolosas y violación, se denunciaron en promedio 286.67 hechos delictivos por día durante los primeros tres años de la administración de López Obrador. Que comparados con las 405.70 denuncias presentadas a partir del 5 diciembre de 1997 y hasta el 4 diciembre de 2000, es decir, durante la primera administración perredista, presentan una disminución de 29.33%. De la misma forma, en comparación con el gobierno de Óscar Espinosa se registró una disminución de 34.44%, ya que del 1 de diciembre de 1994 al 4 diciembre de 1997, al día se denunciaron 437.29 actos delictivos de ese tipo.

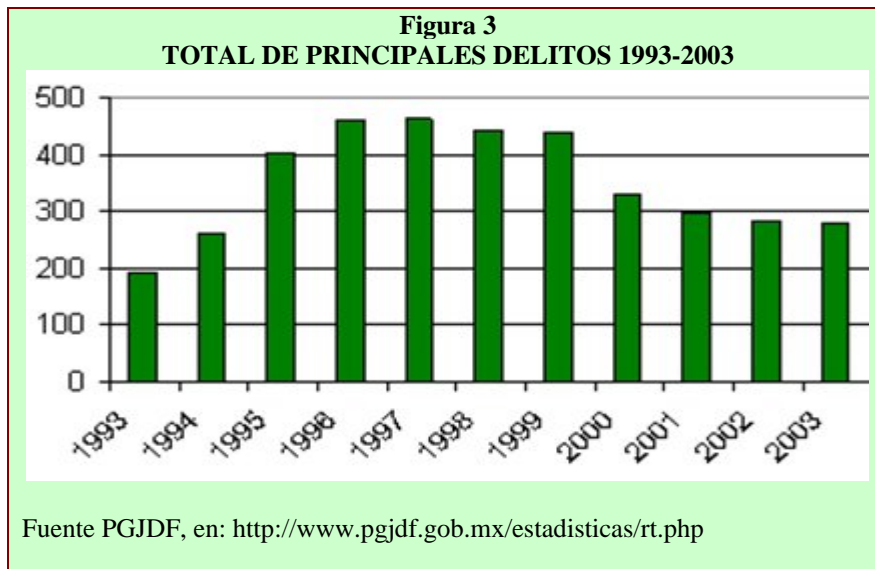


Tabla VII
TOTAL DE PRINCIPALES DELITOS 1993-2003

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
promedio diario	190.72	261.16	401.73	461.70	465.43	441.62	437.72	328.77	297.04	282.05	277.83
variación %		36.93	53.83	14.93	0.81	-5.12	-0.88	-24.89	-9.65	-5.05	-1.50

Los principales delitos son: robo a transeúnte, transporte, vehículos, casa habitación, negocio, homicidio doloso, lesiones dolosas y violación.
Fuente PGJDF, en: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/rt.php>

Tabla VIII
TOTAL DE PRINCIPALES DELITOS
COMPARATIVO DE DENUNCIAS POR ADMINISTRACIÓN

DENUNCIAS	OEV		CCS-RRB		AMLO		VARIACIONES %	
	1 dic '94 4 dic '97 (1,100 días)	Promedio Diario	5 dic '97 4 dic '00 (1,096 días)	Promedio Diario	5 dic '00 31 dic '03 (1,122 días)	Promedio Diario	AMLO VS OEV	AMLO VS CCS- RRB
PRINCIPALES DELITOS	481,024.95	437.29	444,649.97	405.70	321,652.05	286.67	-34.44	-29.33

c) Robo a Transeúnte 1993-2003

De igual forma, en cada uno de los primeros 1,122 días de la administración de López Obrador se denunciaron 59.49 robos a transeúntes. Que comparados con los 107.19 atracos de esa categoría registrados durante la administración cardenista-roblista presentan una disminución de 44.50%. Asimismo, si comparamos los resultados de AMLO con los tres años de la última regencia, se observa una disminución de 23.98%, ya que del 1 de diciembre de 1994 al 4 diciembre de 1997, al día se denunciaron 78.26 asaltos a peatones.

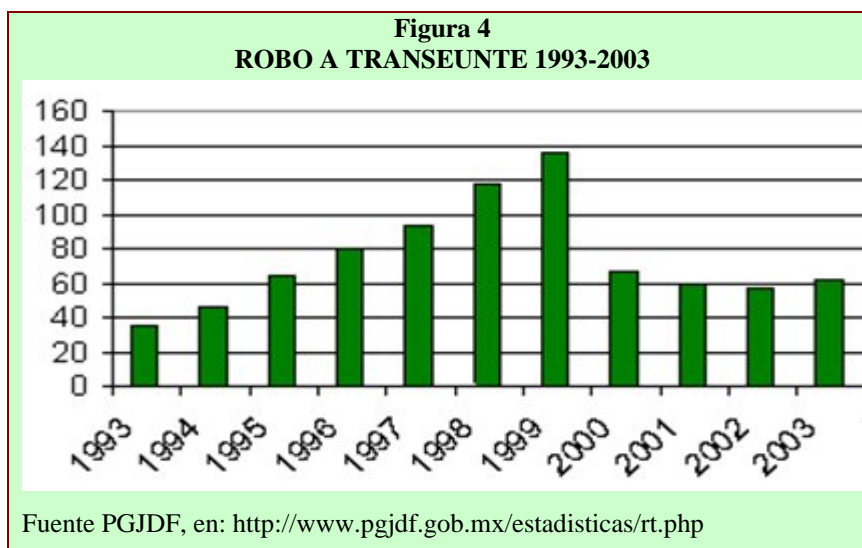


Tabla IX

ROBO A TRANSEUNTE 1993-2003											
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
promedio diario	35.48	46.10	64.47	80.32	93.89	117.05	135.60	67.27	59.14	57.42	61.35
variación %		29.93	39.85	24.59	16.89	24.67	15.85	-50.4	-12.1	-2.90	6.83

Fuente PGJDF, en: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/rt.php>

Tabla X ROBO A TRANSEUNTE COMPARATIVO DE DENUNCIAS POR ADMINISTRACIÓN								
	OEV		CCS-RRB		AMLO		VARIACIONES %	
DENUNCIAS	1 dic '94 4 dic '97 (1,100 días)	Promedio Diario	5 dic '97 4 dic '00 (1,096 días)	Promedio Diario	5 dic '00 31 dic '03 (1,122 días)	Promedio Diario	AMLO VS OEV	AMLO VS CCS-RRB
ROBO A TRANSEUNTE	86,092.59	78.26	117,489.54	107.19	66,753.44	59.49	-23.98	-44.50

d) Robo a Transporte 1993-2004

En el periodo analizado de la administración de AMLO, se denunciaron en promedio 27.30 hurtos a vehículos de transporte de carga, que comparados con los 43.90 hechos delictivos de ese tipo denunciados del 5 diciembre de 1997 al 4 diciembre de 2000, muestran una disminución porcentual de 37.81 puntos. Asimismo, en comparación con la regencia de OEV se registró una disminución de 39.89%, ya que del 1 de diciembre de 1994 al 4 diciembre de 1997, se denunciaron 45.42 robos a transportes por día.

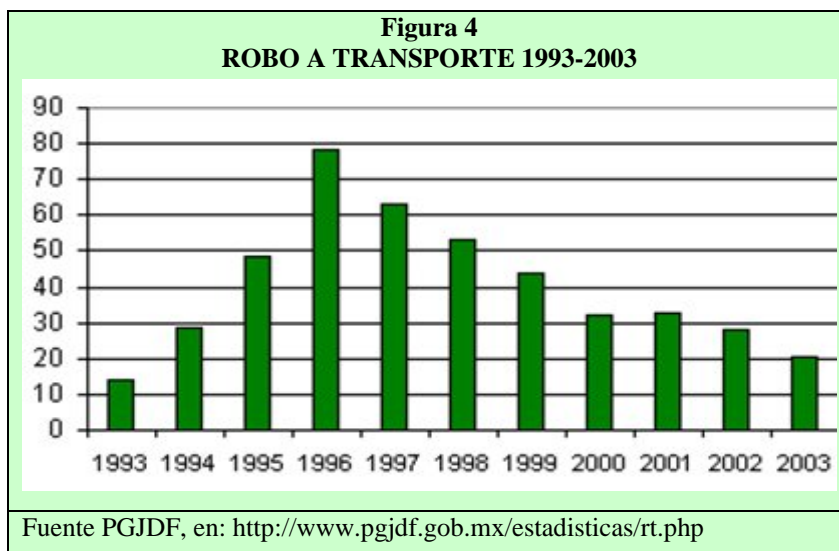


Tabla XI
ROBO A TRANSPORTE 1993-2003

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
promedio diario	14.24	28.53	48.64	78.11	63.25	53.20	43.94	32.41	32.99	27.81	20.73
variación %		100.35	70.49	60.59	-19.0	-15.8	-17.4	-26.2	1.8	-15.7	-25.4

Fuente PGJDF, en: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/rt.php>

Tabla XII
ROBO A TRANSPORTE
COMPARATIVO DE DENUNCIAS POR ADMINISTRACIÓN

	OEV		CCS-RRB		AMLO		VARIACIONES %	
DENUNCIAS	1 dic '94 4 dic '97 (1,100 días)	Promedio Diario	5 dic '97 4 dic '00 (1,096 días)	Promedio Diario	5 dic '00 31 dic '03 (1,122 días)	Promedio Diario	AMLO VS OEV	AMLO VS CCS- RRB
ROBO A TRANSPORTE	49,966.76	45.42	48,118.43	43.90	30,633.52	27.30	-39.89	-37.81

e) Robo de Vehículos 1993-2003

En cuanto al robo de autos, las cifras señalan que del 5 de diciembre de 2000 al 31 de diciembre de 2003, se denunciaron 98.02 delitos de ese tipo por día. Con Cárdenas y

Rosario Robles esa cifra fue de 124.55, lo que representa una disminución porcentual de 21.30 puntos. Con Espinosa se denunciaron al día 154.79, esto es, 36.67% más delitos en comparación con la administración de AMLO.

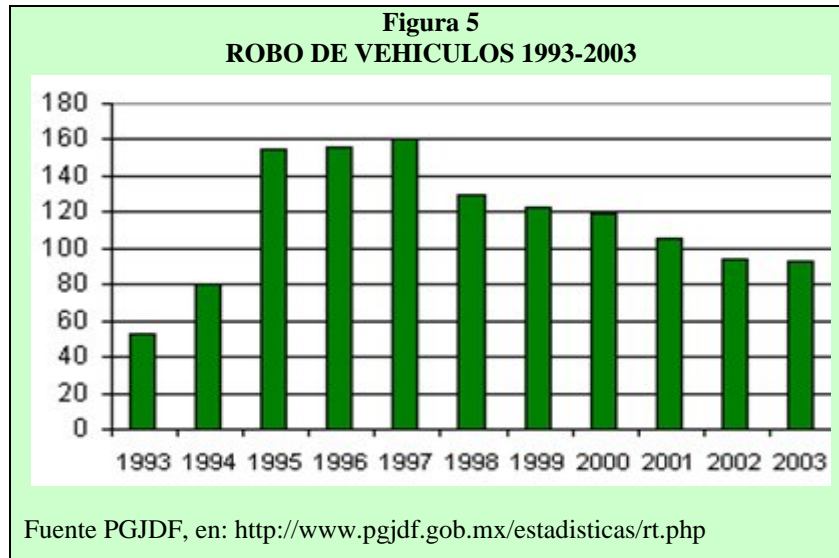


Tabla XIII
ROBO DE VEHICULOS 1993-2003

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
promedio diario	52.95	80.39	154.79	156.10	160.22	129.07	122.67	119.25	105.03	94.45	93.03
variación %		51.82	92.55	0.85	2.64	-19.44	-4.96	-2.79	-11.92	-10.0	-1.51

Fuente PGJDF, en: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/rt.php>

Tabla XIV
ROBO DE VEHICULOS
COPARATIVO DE DENUNCIAS POR ADMINISTRACIÓN

	OEV		CCS-RRB		AMLO		VARIACIONES %	
	1 dic '94 4 dic '97 (1,100 días)	Promedio Diario	5 dic '97 4 dic '00 (1,096 días)	Promedio Diario	5 dic '00 31 dic '03 (1,122 días)	Promedio Diario	AMLO VS OEV	AMLO VS CCS-RRB
ROBO DE VEHICULO	170,277.4	154.79	136,517.54	124.55	109,985.9	98.02	-36.67	-21.30

f) Robo a Casa Habitación 1993-2004

En el periodo de referencia del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, en promedio al día se denunciaron 18.69 atracos a casa habitación, que comparados con los 21.07 hechos delictivos del mismo tipo denunciados del 5 diciembre de 1997 al 4 diciembre de 2000, registran una disminución de 11.29%. Igualmente, en comparación con los tres años de la administración de Óscar Espinosa se presentó una disminución de 17.22%, ya que en ese periodo se denunciaron 22.58 robos en viviendas cada día.

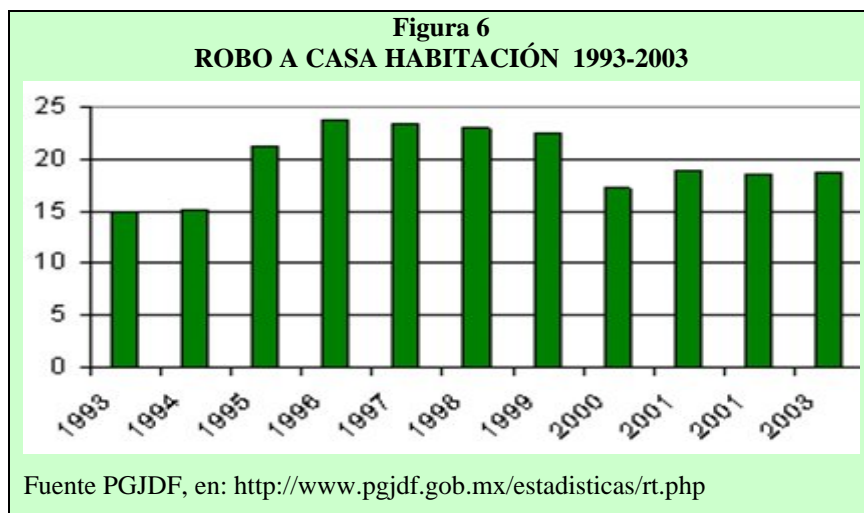


Tabla XV
ROBO A CASA HABITACIÓN

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
promedio diario	14.84	15.08	21.22	23.79	23.43	22.98	22.53	17.31	18.92	18.53	18.75
variación %		1.62	40.72	12.11	-1.51	-1.92	-1.93	-23.2	9.33	-2.07	1.17

Fuente PGJDF, en: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/rt.php>

Tabla XVI ROBO A CASA HABITACIÓN COPARATIVO DE DENUNCIAS POR ADMINISTRACIÓN								
	OEV		CCS-RRB		AMLO		VARIACIONES %	
DENUNCIAS	1 dic '94 4 dic '97 (1,100 días)	Promedio Diario	5 dic '97 4 dic '00 (1,096 días)	Promedio Diario	5 dic '00 31 dic '03 (1,122 días)	Promedio Diario	AMLO VS OEV	AMLO VS CCS-RRB
ROBO A CASA HABITACION	24,839.26	22.58	23,094.54	21.07	20,980	18.69	-17.22	-11.29

g) Robo a Negocio 1993-2004

En los primeros 1,122 días de la administración del jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, es decir, del 5 de diciembre de 2000 al 31 de diciembre de 2003, en promedio al día se denunciaron 34.85 robos a negocios, que comparados con los 40.97 delitos del mismo tipo denunciados del 5 diciembre de 1997 al 4 diciembre de 2000, presentan una disminución porcentual de 14.93. Asimismo, en comparación con los tres años en que Óscar Espinosa estuvo al frente del entonces Departamento del Distrito Federal se registró una disminución de 36.41%, ya que en ese lapso se denunciaron al día 54.81 hurtos a establecimientos mercantiles.

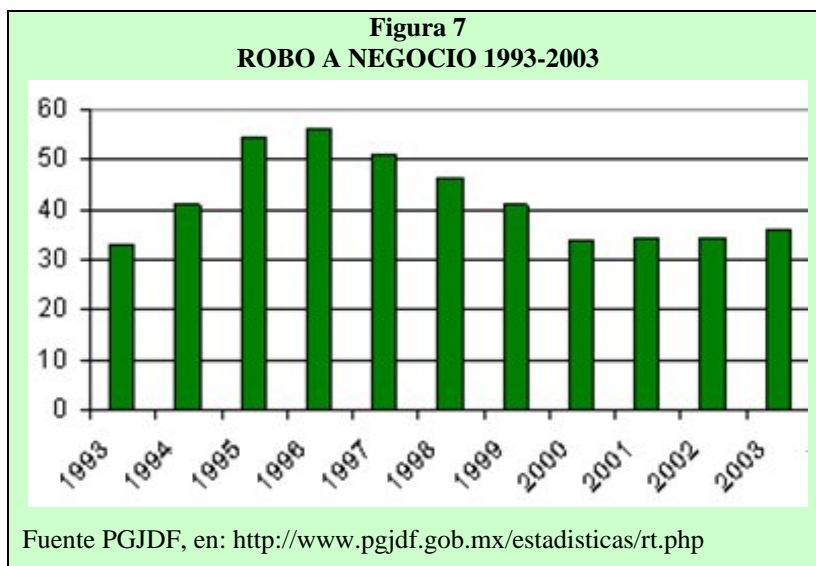


Tabla XVII											
ROBO A NEGOCIO 1993-2003											
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
promedio diario	32.96	41.27	54.42	56.28	54.90	46.26	41.30	33.93	34.48	34.08	36.07
variación %		25.19	31.87	3.42	-9.55	-9.12	-10.7	-17.8	1.62	-1.17	5.84

Fuente PGJDF, en: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/rt.php>

Tabla XVIII								
ROBO A NEGOCIO								
COPARATIVO DE DENUNCIAS POR ADMINISTRACIÓN								
	OEV		CCS-RRB		AMLO		VARIACIONES %	
DENUNCIAS	1 dic '94 4 dic '97 (1,100 días)	Promedio Diario	5 dic '97 4 dic '00 (1,096 días)	Promedio Diario	5 dic '00 31 dic '03 (1,122 días)	Promedio Diario	AMLO VS OEV	AMLO VS CCS-RRB
ROBO A NEGOCIO	60,297.35	54.81	44,910.04	40.97	39,106.06	34.85	-36.41	-14.93

h) Homicidio Doloso 1993-2003

En lo referente a los homicidios dolosos, en el periodo estudiado de la administración de AMLO, en promedio al día se presentaron 2.07 denuncias. Que comparadas con las 2.32 actas recibidas en cada uno de los mil 96 días del gobierno encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y por Rosario Robles presentan una disminución porcentual de 10.77 puntos. De la misma forma, comparados con los tres años de la última regencia capitalina, se registró una disminución de 30.53%, ya que del 1 de diciembre de 1994 al 4 diciembre de 1997, se denunciaron al día 2.98 asesinatos dolosos.

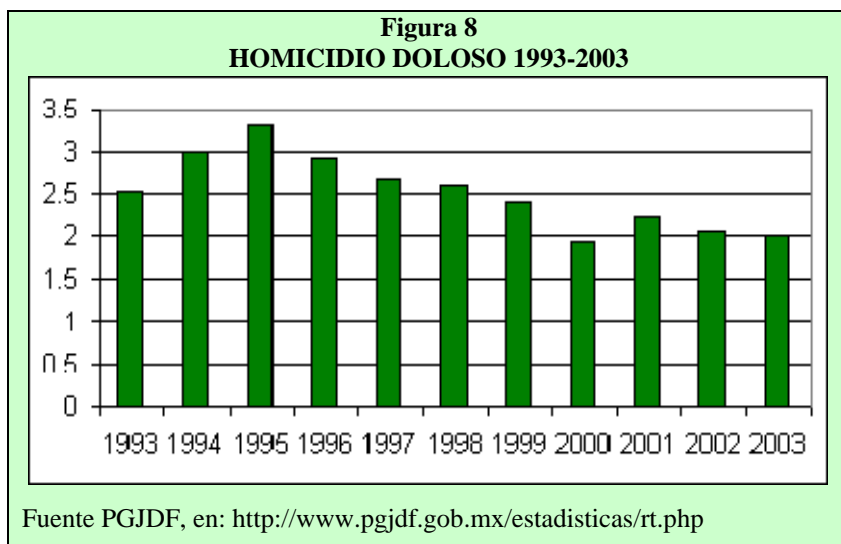


Tabla XIX
HOMICIDIO DOLOSO 1993-2003

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
promedio diario	2.52	3.01	3.30	2.94	2.68	2.59	2.41	1.94	2.22	2.05	1.96
variación %		19.33	9.55	-10.8	-8.95	-3.07	-7.07	-19.6	14.70	-7.77	-4.41

Fuente PGJDF, en: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/rt.php>

Tabla XX
HOMICIDIO DOLOSO 1993-2003
COPARATIVO DE DENUNCIAS POR ADMINISTRACIÓN

DENUNCIAS	OEV		CCS-RRB		AMLO		VARIACIONES %	
	1 dic '94 4 dic '97 (1,100 días)	Promedio Diario	5 dic '97 4 dic '00 (1,096 días)	Promedio Diario	5 dic '00 31 dic '03 (1,122 días)	Promedio Diario	AMLO VS OEV	AMLO VS CCS-RRB
HOMICIDIO DOLOSO	3,279.68	2.98	2,547.9	2.32	2,326.33	2.07	-30.53	-10.77

i) Lesiones Dolosas 1993-2003

En los primeros tres años de la administración de López Obrador, en promedio al día se denunciaron 42.72 lesiones dolosas, que comparados con los 62.02 actos delictivos de ese tipo denunciados del 5 diciembre de 1997 al 4 diciembre de 2000, presentan una disminución de 31.11 por ciento. Además, en comparación con los tres años en que

Espinosa Villarreal estuvo al frente del entonces Departamento del Distrito Federal se registró una disminución de 27.3%, ya que en ese periodo, se denunciaron al día 58.77 lesiones dolosas.

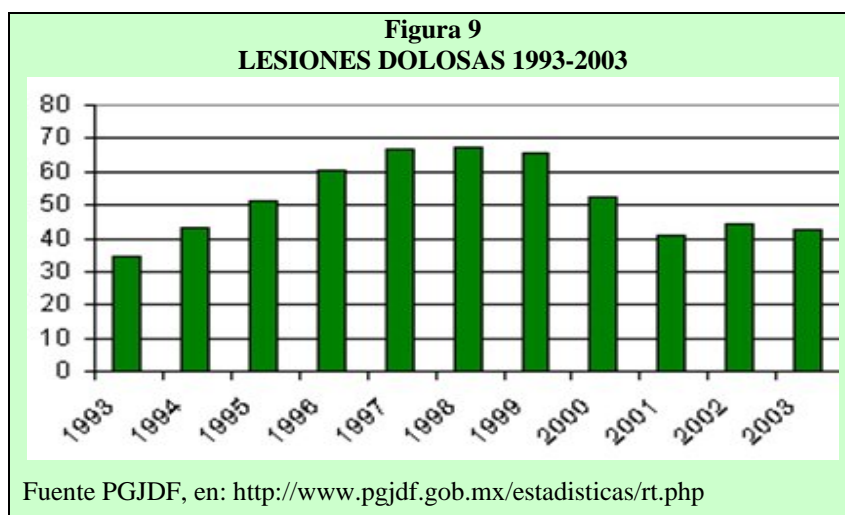


Tabla XXI
LESIONES DOLOSAS 1993-2003

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
promedio diario	34.36	43.22	51.38	60.29	66.55	67.11	65.55	52.55	40.96	44.15	42.35
variación %		25.79	18.88	17.34	10.38	0.84	-2.32	-19.8	-22.1	7.80	-4.08

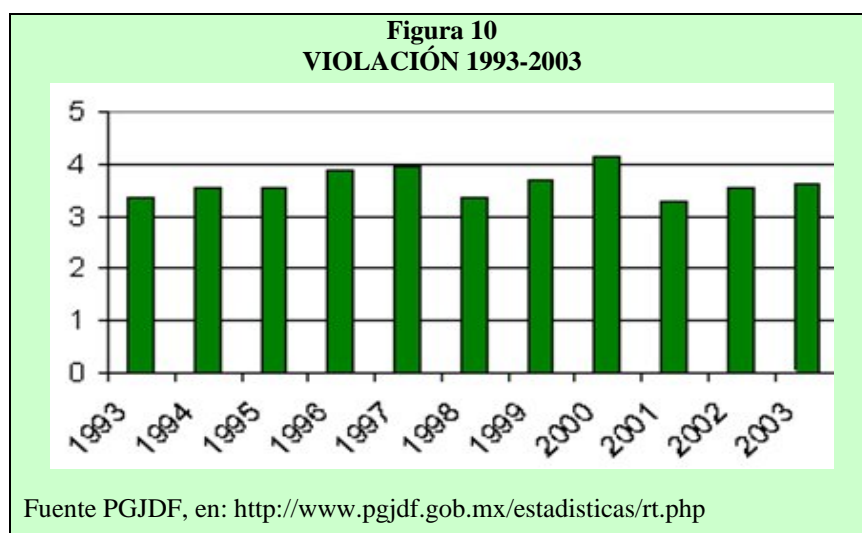
Fuente PGJDF, en: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/rt.php>

Tabla XXII
LESIONES DOLOSAS 1993-2003
COPARATIVO DE DENUNCIAS POR ADMINISTRACIÓN

DENUNCIAS	OEV		CCS-RRB		AMLO		VARIACIONES %	
	1 dic '94 4 dic '97 (1,100 días)	Promedio Diario	5 dic '97 4 dic '00 (1,096 días)	Promedio Diario	5 dic '00 31 dic '03 (1,122 días)	Promedio Diario	AMLO VS OEV	AMLO VS CCS-RRB
LESIONES DOLOSAS	64,653.56	58.77	67,979.65	62.02	47,941.75	42.72	-27.3	-31.11

j) Violación 1993-2004

Por último, durante en el periodo de estudio de la administración de Andrés Manuel López, en promedio al día se denunciaron 3.5 violaciones, que comparadas con los 3.72 ultrajes denunciados entre el 5 diciembre de 1997 y el 4 diciembre de 2000, presentan una disminución porcentual de 5.91 puntos. Igualmente, en comparación con los tres años en que Espinosa Villarreal estuvo al frente del entonces DDF se registró una disminución de 7.4%, ya que en cada uno de esos mil 100 días se denunciaron 3.78 violaciones.



**Tabla XXIII
VIOLACIÓN 1993-2003**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
promedio diario	3.35	3.56	3.53	3.88	3.97	3.36	3.71	4.13	3.29	3.56	3.61
variación %		6.27	-0.84	9.92	2.32	-15.3	10.42	11.21	-20.2	7.99	7.99

Fuente PGJDF, en: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/rt.php>

Tabla XXIV								
VIOLACIÓN 1993-2003								
COPARATIVO DE DENUNCIAS POR ADMINISTRACIÓN								
	OEV		CCS-RRB		AMLO		VARIACIONES %	
DENUNCIAS	1 dic '94 4 dic '97 (1,100 días)	Promedio Diario	5 dic '97 4 dic '00 (1,096 días)	Promedio Diario	5 dic '00 31 dic '03 (1,122 días)	Promedio Diario	AMLO VS OEV	AMLO VS CCS-RRB
VIOLACION	4,160.75	3.78	4,083.68	3.72	3,929.41	3.5	-7.4	-5.9

2.2. La seguridad pública en el Distrito Federal 2004-2005

En las próximas líneas trataremos de señalar los aspectos más significativos en materia de seguridad pública durante los años 2004 y 2005 en el Distrito Federal, en ese sentido, podemos afirmar que se registró una disminución de los índices de delictivos, ya que el promedio diario fue de 443.95 y 421.91 delitos denunciados respectivamente en esos dos años, cifra que siguió la tendencia observada desde el inicio de la administración encabezada por el licenciado Andrés Manuel López Obrador.

Para mostrar más claramente lo anterior, se detallan algunas estadísticas que elaboramos tomando como base la información que reportó la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

a) Total de delitos 2004-2005

Tabla XXV		
	2004	2005
Promedio diario	443.95	421.91
Variación %	-6.24	-4.96
Fuente PGJDF, en: http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/rt.php		

b) Total de delitos 2004-2005 (por mes)

Tabla XXVI												
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
2004	414.06	452.07	466.55	431.33	442.97	450.70	438.87	437.90	465	465.87	448.87	414.35
2005	414.68	435.11	418.74	433.50	426.10	439.93	407.77	421.74	426.70	425.74	423.47	391.87
Variación*	0.15	-3.75	-10.25	0.50	-3.81	-2.39	-7.09	-3.69	-8.24	-8.61	-5.66	-5.43

Fuente PGJDF, en: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/rt.php>

* Porcentaje mismo mes 2005 contra 2004.

Total de principales delitos 2004-2005, los cuales son: robo a transeúnte, transporte, vehículos, casa habitación, negocio, homicidio doloso, lesiones dolosas y violación.

Tabla XXVII		
	2004	2005
Promedio diario	256.50	237.91
Variación %	-7.68	-7.25

Fuente PGJDF, en:
<http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/rt.php>

c) Total de principales delitos 2004-2005 (por mes)

Tabla XXVIII												
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
2004	246.81	263.41	271	254.40	262.58	260.60	242.74	249.45	260.57	266.48	263.70	237.10
2005	237.84	245.64	237.48	246.63	240.35	245.47	228.16	237.45	237.37	240	237.73	222
Variación *	-3.63	-6.75	-12.37	-3.05	-8.46	-5.81	-6.01	-4.81	-8.80	-9.94	-9.85	-6.37

Fuente PGJDF, en: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/rt.php>

* Porcentaje mismo mes 2005 contra 2004.

A pesar que las estadísticas mostraban una constante disminución en el número de denuncias presentadas durante la administración de López Obrador, el domingo 27 de

junio de 2004, sucedió un hecho extraordinario, y que al mismo tiempo contrariaba las cifras oficiales en la materia, puesto que alrededor de un millón de personas se unieron para reclamar mayor seguridad. En esa ocasión ciudadanos de todas las edades, dieron a conocer la más airada demanda para mover la conciencia de los gobernantes, diputados, senadores, partidos políticos, jueces, magistrados y ministros, sin importar ideología o partido: ¡Ya basta de inseguridad!, ¡Ya basta de la corrupción y de la impunidad!, ¡Ya basta de pleitos estériles!, ¡Ya trabajen y cumplan!; fueron las proclamas que se leía en las pancartas de los participantes en esa manifestación, la cual fue transmitida en vivo por televisión.

En cuanto al clima de inseguridad en la capital del país exigieron fin a la impunidad, así como la renuncia de Marcelo Ebrard y Bernardo Bátiz, por incompetentes.

Cabe apuntar que mucho antes de la hora de la convocatoria, fijada para las 11:00 horas, ya se preveía que el evento rebasaría todas las expectativas. Y los reclamos fueron desde los simples, ¡Ya estamos hartos!, hasta otros más radicales como: ¡Pena de muerte a secuestradores!, ¡Que los despellejen vivos!

De todos los rumbos llegaron al Ángel de la Independencia, familias completas, abuelitos, matrimonios jóvenes, otros no tanto, con hijos pequeños, muchos más jóvenes; en sillas de ruedas, en bicicletas, en carreolas.

Llegó el momento que la gente con ropa blanca¹⁴ se extendió desde el edificio conocido como La Torre Mayor ubicado en Paseo de la Reforma, a la altura de Chapultepec, hasta el corazón del país, la Plaza de la Constitución.

¹⁴ Los organizadores pidieron a los manifestantes vestir con ropa blanca para evitar la posible vinculación con los colores de algún partido político.

La Marcha del Silencio contra la Inseguridad y los Secuestros fue sin discursos como lo anunciaron sus organizadores, entre éstos, María Elena Morera, presidente de la organización México Unido contra la Delincuencia.

En ocasiones, algún espontáneo comenzaba a aplaudir, y luego poco a poco, las palmas de decenas de miles de personas se unieron en el compás, para luego acompañarlas con un estruendo ¡México!, ¡México!, ¡México!

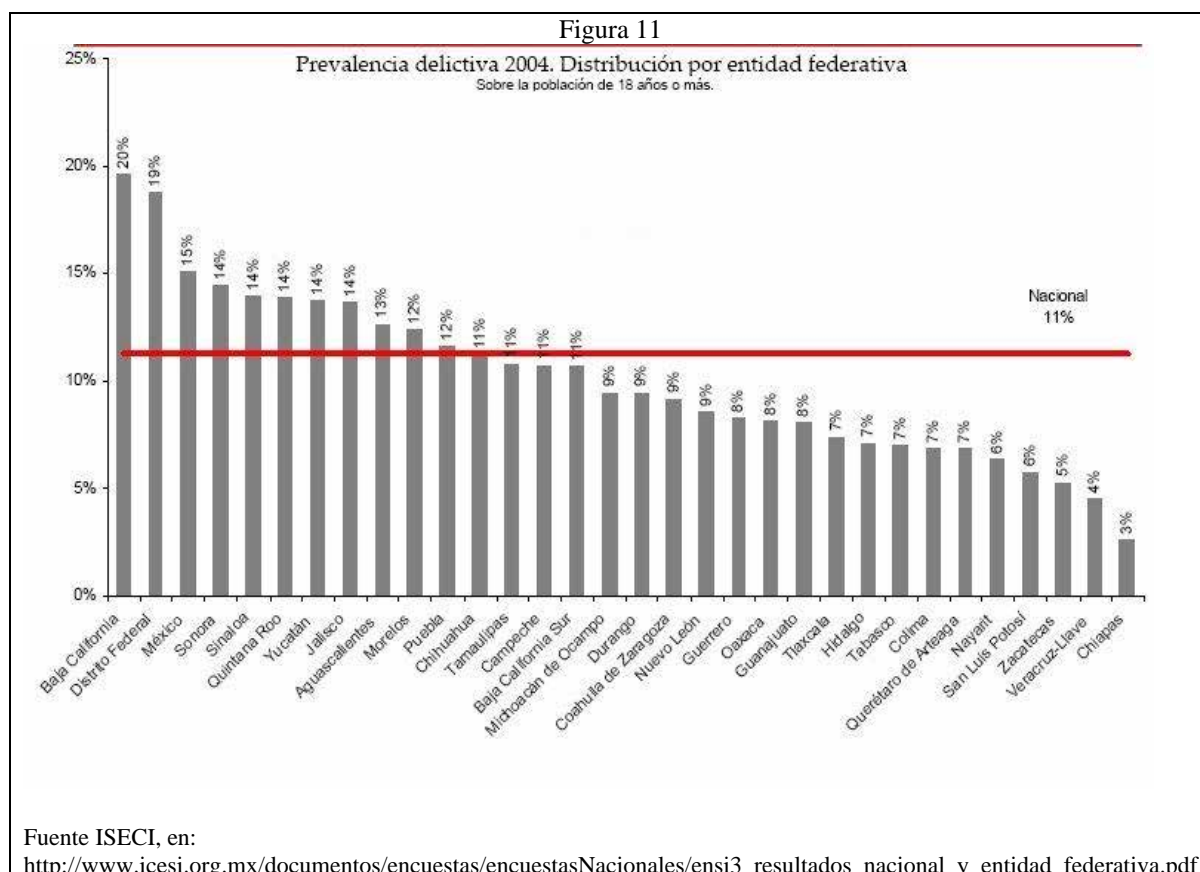
Al mismo tiempo, en diversas ciudades del interior de la República, sus habitantes se sumaron a la exigencia de ya basta contra la delincuencia y pidieron a gobiernos municipales, estatales y federal, una mejor coordinación, leyes adecuadas para impedir que el crimen siguiera avanzando y con ello frenar los secuestros, robos, homicidios y todo tipo de delitos. También llamaron a desterrar todos los vicios y la corrupción que se presentaba dentro de ministerios públicos, policías judiciales, jueces, magistrados y aún en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues de cualquier otra manera no se podría combatir este flagelo de la sociedad mexicana.

Por otra parte, la Tercera Encuesta Nacional Sobre Inseguridad 2005,¹⁵ efectuada por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ISECI), dada a conocer en septiembre de 2005, y practicada conforme a los estándares internacionales y métodos estadísticos sugeridos por la Organización de Naciones Unidas, arrojó datos preocupantes, puesto que: Baja California y el Distrito Federal tuvieron el mayor número de víctimas, dos de cada diez. Mientras que “a nivel nacional la cifra promedio fue de poco más de uno de cada diez”¹⁶.

¹⁵ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A. C., *Tercera Encuesta Nacional Sobre Inseguridad 2005*, México, septiembre de 2005.

¹⁶ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A. C., *Tercera Encuesta... Op. Cit.* p. 20

Figura 11



Asimismo, el Distrito Federal registró el mayor porcentaje de viviendas con víctimas, lo anterior porque a la pregunta: “Durante el 2004 ¿alguna persona que vivía o vive en ésta vivienda fue víctima de algún delito en este estado? Respondieron afirmativamente 29 por ciento”¹⁷.

¹⁷ *Ibidem.*, p. 27

Figura 12

Viviendas victimizadas
 Datos calculados sobre la incidencia delictiva.



Fuente ISECI, en:

http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi3_resultados_nacional_y_entidad_federativa.pdf

Más aún, el Distrito Federal obtuvo el segundo lugar en cuanto a mayor incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes, toda vez que se “registró una incidencia de 19 mil 663 delitos denunciados, mientras que a nivel nacional el promedio fue de 11 mil 246 delitos por cada 100 mil habitantes.”¹⁸

¹⁸ *Ibidem.*, p. 28

Tabla XXIX	
Incidencia Delictiva por entidad	
BAJA CALIFORNIA	20,720
DISTRITO FEDERAL	19,663
QUINTANA ROO	18,354
MÉXICO	16,147
SINALOA	14,904
YUCATÁN	14,724
JALISCO	14,487
SONORA	14,469
COAHUILA	14,029
AGUASCALIENTES	12,322
PUEBLA	11,830
MORELOS	11,282
BAJA CALIFORNIA SUR	10,842
TAMAULIPAS	10,709
DURANGO	10,580
CHIHUAHUA	10,480
MICHOACÁN	9,402
CAMPECHE	9,205
GUERRERO	8,186
NUEVO LEON	8,046
GUANAJUATO	7,707
COLIMA	6,287
TABASCO	6,186
OAXACA	6,115
TLAXCALA	5,902
HIDALGO	5,743
NAYARIT	5,522
QUERÉTARO	5,226
SAN LUIS POTOSÍ	4,345
ZACATECAS	4,313
VERACRUZ	4,110
CHIAPAS	1,780
NACIONAL	11,246
Fuente ICESI, en: http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi3_resultados_nacional_y_entidad_federativa.pdf	

La situación se agrava cuando se analiza la denominada cifra negra, es decir, los delitos cometidos que no quedan registrados en las cifras oficiales y se constituye por: los delitos no denunciados; los delitos que no dan lugar al inicio de una averiguación previa a pesar de haberse denunciado; los varios delitos sufridos en un solo incidente, por una o varias víctimas, quedan registrados en una sola averiguación previa, y los delitos que no se registran por deficiencias en el sistema estadístico oficial. “En el Distrito Federal los delitos no reconocidos superan el 90 por ciento”¹⁹.

¹⁹ *Ibidem.*, p. 51

Tabla XXX	
Cifra negra por entidad	
CAMPECHE	97.2%
SINALOA	95.4%
JALISCO	92.9%
TLAXCALA	92.5%
MICHOACÁN	92.3%
GUERRERO	92.1%
DURANGO	92.1%
NAYARIT	91.9%
SONORA	91.7%
COAHUILA	91.5%
MÉXICO	90.9%
DISTRITO FEDERAL	90.5%
PUEBLA	90.4%
AGUASCALIENTES	90.3%
QUINTANA ROO	86.4%
NUEVO LEON	85.4%
TAMAULIPAS	84.1%
COLIMA	83.6%
CHIHUAHUA	83.3%
OAXACA	83.2%
BAJA CALIFORNIA	82.4%
GUANAJUATO	82.4%
MORELOS	81.9%
YUCATÁN	81.7%
TABASCO	81.1%
HIDALGO	79.5%
VERACRUZ	77.9%
QUERÉTARO	77.8%
ZACATECAS	76.3%
BAJA CALIFORNIA SUR	73.4%
SAN LUIS POTOSÍ	63.3%
CHIAPAS	53.1%
Fuente ICESI, en: http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi3_resultados_nacional_y_entidad_federativa.pdf	

Por último, en lo concerniente a la percepción de inseguridad, “86 por ciento de los capitalinos se sienten inseguros en el lugar donde viven.”²⁰

²⁰ *Ibidem.*, p. 119

Tabla XXXI	
Percepción de inseguridad por entidad	
DISTRITO FEDERAL	86%
SINALOA	73%
MEXICO	71%
BAJA CALIFORNIA	62%
QUINTANA ROO	58%
CHIHUAHUA	57%
TAMAULIPAS	56%
TABASCO	56%
MORELOS	56%
PUEBLA	56%
JALISCO	53%
MICHOACÁN	49%
CHIAPAS	48%
VERACRUZ	45%
GUERRERO	44%
HIDALGO	44%
CAMPECHE	43%
SONORA	42%
OAXACA	42%
NUEVO LEÓN	41%
GUANAJUATO	41%
DURANGO	40%
QUERÉTARO	39%
COAHUILA	37%
BAJA CALIFORNIA SUR	35%
SAN LUIS POTOSÍ	35%
ZACATECAS	34%
YUCATÁN	33%
AGUASCALIENTES	32%
TLAXCALA	30%
NAYARIT	22%
COLIMA	19%
NACIONAL	54%
Fuente ICESI, en: http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ensi3_resultados_nacional_y_entidad_federativa.pdf	

Ante esas cifras es claro que no existe una correlación entre la disminución constante de los delitos denunciados que presentan las estadísticas oficiales y la incidencia delictiva que muestran ejercicios estadísticos que no dependen del gobierno capitalino. Más aún, se percibe una marcada diferencia entre la significativa reducción de los delitos graves, según cifras oficiales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y la exigencia ciudadana para combatir y frenar los delitos que atentan contra la integridad física y patrimonial de los capitalinos.

CAPITULO TRES

LA "ESTRATEGIA GIULIANI": LA POLÍTICA DE CERO TOLERANCIA EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1. Elementos del concepto Cero Tolerancia

En las próximas líneas analizaremos la forma en que se implementó en el Distrito Federal la estrategia policial denominada “Cero Tolerancia”, la cual se desarrolló durante el periodo en que Rudolph Giuliani fue alcalde de la ciudad de Nueva York en Estados Unidos de América, (1994-2001) para ello es necesario hacer algunas precisiones, en primer lugar, es imperioso definir lo que se entiende por “Cero Tolerancia” y en segundo, conocer el origen del término, para posteriormente describir sus principales elementos.

a) Conceptualización del término “Cero Tolerancia”

Aunque su origen es incierto, hay quien señala que es una idea que desde los años setenta ha sido utilizada como una constante en los discursos de políticos y autoridades, hoy lo más común es referirse a ella como sinónimo de una política criminológica basada en la transformación gerencial de la policía, el cambio de orientación de lo reactivo a lo proactivo, la recuperación de las comunidades y de los espacios públicos, el uso eficiente de la tecnología y la rendición de cuentas. Asimismo, con la aplicación de la estrategia se pretende evitar, y en su caso sancionar, cualquier tipo de ilícito por pequeño que sea, para demostrar que la autoridad está al pendiente de lo que sucede en la comunidad.

El criminólogo George L. Kelling¹ uno de los creadores de esta política, utiliza la analogía de la ventana rota para describir la relación entre el desorden y el crimen. Comenta que si está rota una ventana de una fábrica o una oficina, los transeúntes observan y concluyen que no hay alguien que se encargue fielmente de su mantenimiento. Con el tiempo, algunos empezarán a arrojar piedras para romper más ventanas. Pronto todas las ventanas estarán rotas y la gente al pasar pensará no solamente que no hay un responsable del edificio, sino además, que nadie se encarga de

¹ Arturo Sierra. “Limitan aplicación de 'Ventanas Rotas',” en: *Reforma*, 24 de junio de 2003, p. 7B

la calle en la que se encuentra. Sólo los jóvenes, los imprudentes y los delincuentes tienen algo que hacer en una calle abandonada y pronto cada vez más ciudadanos abandonarán la calle y la dejarán a aquellos que suponen merodean por ella. Los desórdenes sin importancia conducen a otros más y más grandes, y tal vez hasta el crimen.

b) Origen del término “Cero Tolerancia”

A la política pública denominada “Cero Tolerancia” es difícil asignarle un autor, Rudolph Giuliani, a quien los medios de comunicación, primero estadounidenses y después internacionales señalan como su autor, públicamente ha señalado que el nombre no refleja lo que en realidad se realizó en Nueva York. Él prefiere utilizar el nombre de “el enfoque de las ventanas rotas”. George Kelling, coautor con James Q. Wilson del afamado artículo *Broken Windows: The police and neighborhood safety*,² ha dejado en claro que “Cero Tolerancia” es un tergiversación de sus argumentos originales. William Bratton, el primer comisionado de la policía en la administración de Giuliani se ha distanciado también del nombre, ya que cuando se refiere a la experiencia neoyorquina, lo hace refiriéndose a las reformas policiales en las que participó omitiendo utilizar el término en sí mismo. Resulta curioso observar cómo una estrategia policial aparentemente exitosa, sea tan conocida y a la vez tan desdeñada.

La razón del distanciamiento con el término “Cero Tolerancia” tiene que ver, suponemos, con las críticas que ha recibido la estrategia, básicamente orientadas a señalar la brutalidad policíaca que acompañó su desarrollo y a las constantes demandas por violación a los derechos humanos, particularmente de grupos étnicos minoritarios y grupos sociales marginados, lo que mereció a la estrategia la etiqueta de racista o policía para los pobres.³

² James Q. Wilson y George L. Kelling. Broken Windows, *The Atlantic Monthly*; marzo de 1982; Volumen 249, No. 3; pp. 29-38.

³ En estados Unidos los críticos de la estrategia “Cero Tolerancia” señalan que cada vez es más fácil que la autoridad actúe contra el ciudadano y lo encarcele a partir de motivos más y más triviales. Ejemplos de leyes absurdas se pueden consultar en las siguiente dirección electrónica: <http://overcriminalized.com>

El alejamiento con el concepto “Cero Tolerancia” de sus propios autores es relevante para el caso mexicano, puesto que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, se suma a esos deslindes, la razón: a finales del años 2002 contrató los servicios de *Giuliani Partners Group*, por una suma de 4.3 millones de dólares para recibir consultoría sobre cómo reducir los índices delictivos. La SSP justificó el contrato diciendo que:

...la consultoría con el Grupo Giuliani es parte de ese esfuerzo y busca, a partir de las experiencias exitosas de Nueva York –en donde se logró reducir hasta en 60% los principales delitos- tomar elementos útiles que contribuyan a reducir el índice delictivo en la Ciudad de México.⁴

Por lo anterior, en las próximas líneas se describirán los principales elementos que conforman la estrategia anticrimen denominada “ventanas rotas”, contenidas en el libro escrito por el criminólogo George L. Kelling y la abogada y antropóloga urbana Catherine Coles, *No más ventanas rotas. Cómo restaurar el orden y reducir la delincuencia en nuestras comunidades*.⁵

c) Principales elementos de la estrategia “Ventanas Rotas”

Primeramente se reconoce la importancia de restaurar el orden en las calles para reducir los delitos. Esto es, tratar con el desorden y los infractores menores sirve tanto para informar a la policía como para ponerla en contacto con quienes han cometido delitos mayores. Asimismo, la notoriedad de las acciones de la policía y la concentración de elementos en áreas caracterizadas por altos niveles de desorden, protege a los buenos ciudadanos y advierte a los delincuentes que sus acciones ya no serán toleradas. De esa forma, los ciudadanos empiezan a respaldar las normas de comportamiento, y terminan

⁴ Dirección electrónica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en: http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_sec_informe_giuliani_i.html

⁵ Kelling George L. y Coles Catherine. *No más ventanas rotas. Cómo restaurar el orden y reducir la delincuencia en nuestras comunidades*, México, Instituto Cultural Ludwig Von Mises, A.C., 2001.

por participar plenamente en el proceso que se lleva a cabo para mantener el orden y prevenir la delincuencia.

De lo anterior se establece que las actividades de la policía para mantener el orden y atacar los delitos menores hacen que se incremente la colaboración del ciudadano. Por lo general la relación del policía con el ciudadano es limitada. No obstante, al estrechar esa relación se pueden obtener resultados significativos en la lucha contra la inseguridad. Ya que los ciudadanos, especialmente en colonias peligrosas, tienen mucha información sobre los delincuentes, que no es tomada en cuenta, ya sea porque nadie les pregunta, porque no tienen oportunidad de compartirla con los policías o porque temen que la indiscreción de los policías les acarree represalias.

De la misma forma, la actividad rutinaria de los policías en lugares públicos puede coadyuvar a abatir la inseguridad, la experiencia en el metro de Nueva York es un ejemplo: muchos de quienes fueron arrestados por evadir el pago del pasaje, o iban armados o tenían órdenes de aprehensión vigentes por delitos cometidos. Igualmente, muchos contactos de los policías con pordioseros permitieron descubrir a delincuentes menores, así como a quienes tenían antecedentes por delitos graves.

Por otra parte, los delincuentes menores tienen información importante sobre quién está traficando drogas y dónde; quién porta armas y cuándo; quién está planeando cometer algún delito o quién los comete; quién ha sido humillado y busca vengarse. Algunos infractores menores proporcionarán la información a cambio de hacer tratos con la policía. Una vez que han identificado a los delincuentes, las autoridades encargadas de la seguridad deben hacerles llegar claramente la advertencia de que su comportamiento punible los conducirá de inmediato a la cárcel. La parte principal de este mensaje debe ser que delinquir es absolutamente inaceptable, y que ocasionará que vuelva a ser encarcelado cualquier infractor que se conozca.

En resumen, los autores afirman que el patrullaje ha demostrado tener significativos efectos en la disminución de los delitos, especialmente el robo. Más aún, sugieren que las ciudades con los más altos niveles de estrategias policíacas proactivas dirigidas a los desórdenes públicos, tienen los índices de robos notablemente más bajos.

Otro aspecto fundamental del enfoque de las “Ventanas Rotas” señala que los trabajos de restauración y mantenimiento del orden ofrecen ayuda en dos aspectos: primero, con el consenso de la comunidad para hacer cumplir un orden moral adecuado para las zonas habitacionales, los jóvenes bien intencionados y de buen comportamiento, adultos y policías pueden recuperar el control de las calles reduciendo con esto el índice de temor de los jóvenes y su necesidad de protegerse ellos mismos; al mismo tiempo, al controlar a los infractores se mandarían fuertes señales a los niños y jóvenes que vienen detrás de los delincuentes, para hacerles saber que existe un orden moral en la comunidad: los infractores tendrán una segunda oportunidad, pero sin bromas, porque el Estado muere. Los adultos controlarán los vecindarios y fijarán las normas para los niños. No se permitirá que los jóvenes hostiles interfieran con el funcionamiento de escuelas, iglesias, calles y comercios.

El énfasis de los programas de mantenimiento del orden sobre los delitos menores es importante como un medio de restringir a los prospectos, es decir los amigos y compañeros de los infractores reincidentes, pero menos dedicados a la delincuencia que dichos infractores. Muchos de ese grupo, si se les presiona o si las escuelas y la policía presionan a sus padres, cambiarán su comportamiento a normas más apropiadas.

Otra línea de acción de la estrategia en estudio, pone especial atención al aumento del control ciudadano sobre los espacios públicos. En este tema, los autores refieren que cuando las autoridades de Tránsito iniciaron su programa en Nueva York, la mayoría de los pasajeros del Metro habían perdido la paciencia con las incivildades de rutina. Cuando se les preguntó qué pensaban del contenido de los letreros que daban a conocer las reglas del Metro, un grupo de pasajeros respondió que si vieran los letreros y a los policías aplicando las reglas, ellos reprenderían a los infractores.

Esa actitud indica lo que es tal vez el efecto más notable de reducir el desorden y ofrece el potencial más grande para reducir el delito a largo plazo: el compromiso dentro de la comunidad para que los mismos ciudadanos tomen la responsabilidad del mantenimiento de condiciones sociales civiles y seguras. Ello porque se ha demostrado que la policía puede recuperar un vecindario de traficantes de droga, pero no puede retener el vecindario sin el compromiso y la colaboración real de los ciudadanos.

Lo anterior se contrapone a las acciones aisladas de autoprotección de los ciudadanos que en el fondo ayudan a erosionar la calidad de vida urbana, porque cuando se encierran bajo llave, las personas abandonan sus obligaciones civiles básicas. El retiro de la vida urbana no sólo representa una mala actitud ciudadana, también contribuye a dejar los espacios públicos y las calles a personas desordenadas y delincuentes.

Los autores describen los factores que contribuyen a establecer el control ciudadano en los espacios públicos. De esa forma señalan que el primer paso en comunidades problemáticas, cambiantes o plurales debe ser la colaboración y negociación de la policía con los ciudadanos para fijar las normas de comportamiento de las colonias que luego se harán cumplir. En segundo lugar, la presencia real de los policías en las colonias, que persiste en el tiempo y es íntimamente familiar a la comunidad y sus problemas, es de mucha importancia para tener un consenso, porque el buen patrullaje ayudará a formar, determinar y legitimar las normas de la comunidad.

El tercer aspecto es que independientemente de que la negociación sea formal o informal, todos los ciudadanos que son afectados por el establecimiento de normas deben participar en su elaboración. El resultado será un consenso en forma de acuerdo que contenga, para todas las partes, un reconocimiento explícito de obligaciones y derechos mutuos.

Una vez establecidos, puede ser necesario reforzar en la práctica los términos de tales convenios. Aunque se haya llegado a un consenso, se requerirá la activa presencia de la

policía para tratar con quienes no están preparados para aceptar sus obligaciones hacia otros. Aquellos que se rehúsan a cooperar y violan tanto las normas informales como la ley, deben ser arrestados. Para la mayor parte, infieren los autores, las normas se volverán autoaplicables después de un tiempo.

La última línea de acción de la estrategia “Ventanas Rotas” coloca al esfuerzo integral como elemento básico para el mantenimiento del orden y la prevención del delito. Esto es, desde que se iniciaron los planes para eliminar los *graffiti* del Metro de la ciudad de Nueva York, cada departamento estaba involucrado. Los jefes de estación monitoreaban las condiciones de sus estaciones para asegurar que se mantenían las normas. El personal de mantenimiento y reparación limpiaba de inmediato el nuevo *graffiti*, aseguraba los torniquetes, y reparaba y limpiaba las instalaciones. Los policías atendían a las personas vulnerables en el Metro. La restauración del orden no era sólo labor de la policía, sino un esfuerzo integral que incluía a varias dependencias comprometidas a solucionar un conjunto de problemas específicos.

Para concluir este apartado, presentamos una tabla ⁶ que compara los aspectos más relevantes del modelo anticriminal antes citado con los del tradicional sistema de justicia penal.

Tabla XXXII Sistema de Justicia Penal vs. La prevención con base en la comunidad		
Tema	Sistema de Justicia Penal	Prevención con Base en la Comunidad
El problema del crimen	Delitos graves: mientras más grave sea el delito, como lo califican los métodos tradicionales, es más la energía que las dependencias de justicia penal deben dedicar para combatirlo.	Desorden, temor delitos graves: la gravedad la determinan el contexto, las prioridades del vecindario y hasta qué punto los problemas alteran a las comunidades.
Prioridades en el control del crimen	Aprender y procesar a los infractores.	Prevenir y controlar el crimen; restaurar y mantener el orden; reducir el temor de los ciudadanos.

⁶ Kelling George L. y Coles Catherine. *No más ventanas rotas...Op. Cit.*, pp. 385 y 386

Tema	Sistema de Justicia Penal	Prevención con Base en la Comunidad
El papel de los ciudadanos	Ayudar a la policía: el control del crimen se deja a los profesionales, la ayuda de los ciudadanos se limita a llamar a la policía, ser buenos testigos y declarar en contra de los delincuentes.	Los ciudadanos son clave: el control del desorden, el temor y el crimen, tiene sus orígenes en la vida del vecindario; los ciudadanos fijan normas y mantienen el orden; la policía y otros funcionarios los apoyan y los ayudan, especialmente en emergencias.
Policía, procuradores, tribunales y correccionales: estructura	Organización centralizada.	Dependencias descentralizadas: permiten respuestas flexibles a problemas y necesidades locales.
Métodos	Procesos de casos individuales: cuando ocurre el delito.	Planteamiento de solución de problemas: identificar y resolver los grandes problemas dentro de los cuales se integran los casos individuales.
Uso del criterio policial	Se desalienta, no se reconoce: se supone que un poco de orientación es necesaria para la aplicación de la ley; requiere reglamentos claros y precisos; intentos para limitar/erradicar el uso del criterio con políticas de arresto obligatorio y castigo, y sentencias determinadas.	Fundamental e importante para las labores de control del crimen: los controles se desarrollan mediante intentos legislativos; leyes cuidadosamente diseñadas que atienden la complejidad de los asuntos; elaboración de lineamientos, procedimientos y reglamentos con la colaboración de los ciudadanos y los policías.
Orden contra intereses de libertad	Predominan los intereses de libertades individuales: la mayoría de las infracciones no violentas debe tolerarse en nombre de las libertades individuales.	Equilibrio: intereses de libertad no absolutos, sino balanceados frente a la necesidad de mantener los niveles básicos de orden para que funcionen las comunicaciones y los vecindarios.
Relaciones públicas-privadas	Policía imparcial y retirada: debe irrumpir en la vida de la comunidad lo menos posible.	Acción de la policía en apoyo de la comunidad: los policías están estrechamente involucrados en la vida local, pero también actúan justa y equitativamente de acuerdo con los principios legales establecidos.

3.2. Análisis del Reporte Giuliani para la Reducción de la Delincuencia en el Distrito Federal

Sin admitir que el crimen en la capital de México se encontraba fuera de control, Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Marcelo Ebrard Casaubón, entonces secretario de Seguridad Pública, decidieron contratar a Rudolph Giuliani como asesor en el desarrollo de un programa para reducir la delincuencia, llamado “Cero Tolerancia”.

Con este programa se esperaba lograr en el Distrito Federal resultados similares a los que Giuliani logró en Nueva York. Cabe recordar que el programa fue patrocinado estrictamente con fondos privados, de tal forma que no se erogó un peso de la hacienda pública.

El informe presentado por el equipo de trabajo del consultor Rudolph Giuliani⁷ se dividió en seis apartados: I.- Introducción; II.- Consideraciones Generales; III.- Modernización de la Policía; IV.- Calidad de Vida; V.- Revisión General del Sistema de Justicia Criminal; y VI.- La Comunidad.

Para el análisis del documento, me permito comenzar con el capítulo V, que lleva por título Revisión General del Sistema de Justicia Criminal, ello nos permitirá conocer la evaluación que el Grupo Giuliani realizó de la forma en que está organizado el aparato institucional encargado del combate a la delincuencia en el Distrito Federal.

En este apartado se establece que para lograr una reducción sostenida en los índices delictivos se requieren cambios en cada uno de los tramos que componen el sistema justicia, esto es: faltas administrativas o de justicia cívica, procuración de justicia,

⁷ Dirección electrónica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, http://www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_sec_informe_giuliani_i.html...

impartición de justicia y en la reclusión y readaptación social. De los problemas que debe superar el sistema sobresalen los siguientes:

a.- La policía preventiva no tiene acceso a toda la información sobre los delincuentes, ni tampoco capacidades de actuar de civil ni de realizar ninguna clase de investigaciones. Ello significa que sólo puede realizar detenciones en flagrancia.

b.- La mayoría de las detenciones efectuadas por la SSP se refieren a faltas cívicas ventiladas ante los Juzgados Cívicos, tales como orinar o ingerir bebidas embriagantes en la vía pública. Es frente a este tipo de infracciones donde se genera un espacio para la corrupción, pues por un lado los incentivos para presentar al infractor son casi nulos, y por el otro las sanciones son tan bajas que fácilmente son subsanadas por el infractor.

c.- Las órdenes de aprehensión, retratos hablados y fotografías de los delincuentes solamente son del conocimiento de un pequeño número de elementos de la policía judicial, lo que limita las detenciones.

d.- El ministerio público está saturado de funciones por la amplia gama de delitos que debe atender y cuenta con poco tiempo -48 horas- para integrar los elementos que determinan el futuro del detenido.

e.- Los juicios son largos y complejos y en la mayoría de los casos los jueces se limitan a resolver con los elementos aportados en la averiguación previa.

f.- La víctima del delito está en desventaja durante el proceso.

g.- Las penas y procedimientos establecidos son en muchos casos laxos o complejos y consideran poco la naturaleza económica de la delincuencia organizada.

h.- El sistema penitenciario está presionado por la sobrepoblación y la limitación de recursos disponibles. Adicionalmente, el estado de ocio en la población carcelaria, dificulta la reinserción productiva y social de los presos que cumplen su condena.

i.- La información de cada institución está normalmente fragmentada en relación a las demás, lo que dificulta la acción conjunta en contra de la delincuencia. La tarea será integrar la información en una base de datos común.

j.- Los niveles de corrupción percibidos son elevados y requieren de una estrategia de acción múltiple para abatirlos lo más rápido posible.

Para contrarrestar esos obstáculos, los consultores presentaron posibles soluciones que serían evaluadas por diversas instituciones del Distrito Federal, entre ellas; la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia, la Consejería Jurídica y la Dirección General de Reclusorios.

Para la descripción de los planteamientos remitidos a dichas instituciones se emplean los números de recomendación incluidos en el reporte de la Secretaría de Seguridad Pública como referencia.

128.- Otorgar nuevas facultades a la policía para que sus efectivos puedan actuar de civil, tener fotografías y huellas digitales de los detenidos, verificar establecimientos de venta de mercancías ilícitas y que puedan participar en las investigaciones.

129.- Aumentar el número de policías judiciales y perfeccionar el control del Ministerio Público sobre sus investigaciones.

130.- Los jueces deberían tener la posibilidad de decidir sobre el inicio de los procesos y el ejercicio de la acción penal para que cumplan cabalmente con su tarea de juzgadores.

131.- Las víctimas están sujetas al monopolio de la acción penal del Ministerio Público. Se propone restituir a la víctima sus derechos para iniciar y seguir el proceso penal cuando ha sido afectada.

132.- Sustituir el juicio escrito por el juicio oral ante el juez.

133.- Establecer juicios rápidos para los casos de flagrancia

134.- Facilitar que los bienes de las familias, socios e individuos relacionados con la delincuencia organizada sean asegurados de manera simultánea a la detención de los delincuentes.

136.- Superar la permisividad de las normas de justicia cívica que regulan desde el ruido hasta la prostitución en las calles y que han fomentado el desorden contra la calidad de vida del ciudadano.

Continuando con el análisis del documento presentado por la consultoría, el Capítulo III denominado Modernización de la Policía, que cabe apuntar, contiene 111 de las 146 recomendaciones del reporte, se muestran modernos conceptos y prácticas de administración que son vistos como elementos esenciales de las corporaciones del mundo. Ello porque visualizan el establecimiento de significativas modificaciones a la estructura organizacional de las instituciones, en este caso, a las encargadas de brindar seguridad y protección a la ciudadanía y más concretamente en la Secretaría de Seguridad Pública. Las recomendaciones con estas características contemplan cambios en la planeación, la organización, la ejecución y el control. Por lo que en las siguientes

líneas se hará mención a las que a nuestro juicio son las más importantes (se emplean los números de recomendación incluidos en el documento remitido a la Secretaría de Seguridad Pública como referencia).

1-10.- Se sugirió a la Secretaría la adopción del sistema *Compstat*, el cual es una herramienta para facilitar la toma de decisiones y acciones con el fin de mejorar los resultados, además, sirve para coadyuvar en la redistribución estratégica de los recursos de la organización y para establecer una rendición de cuentas a todos los niveles. Para lograr lo anterior, la SSP deberá: desarrollar el sistema *Compstat*; realizar reuniones de evaluación tipo *Compstat*; sistematizar la información; crear la Unidad *Compstat*; crear la Unidad de Administración y Planeación Estratégica; evaluar el crimen a partir de *Compstat*; capacitar a los mandos para participar en *Compstat*; dar incentivos por resultados; remover a los mandos que no den resultados y por último se recomienda, implementar tableros de información.

19.- Promover la introducción de botones de pánico y localización satelital en los 30 mil microbuses de la Ciudad.

33.- Modificar la estructura orgánica de la Secretaría, orientan sus principios a la descentralización en la toma de decisiones, especialización de funciones y unificación de procedimientos.

41 y 42.- Crear un mecanismo de auditoría al interior de la secretaría para evaluar el cumplimiento con el marco legal y llevar a cabo inspecciones al azar de todas las operaciones. Las auditorías e inspecciones periódicas deberían desarrollarse bajo un procedimiento fijo y se realizarían con fines de control de calidad, e incluirán revisiones en el acto para asegurar el cumplimiento por parte de los empleados de los procedimientos establecidos.

46.- Emplear el cambio de turno como una oportunidad para revisar el desempeño del turno anterior, monitorear a los oficiales, reforzar el entrenamiento y tomar nota de condiciones que posiblemente enfrentará el turno siguiente.

52.- Reducir el promedio de tiempo que implica cada puesta a disposición (6-8 horas) porque a mayor actividad de la policía puede llegarse a menor presencia en las áreas más difíciles de la ciudad.

57.- Capacitar a los supervisores para que hagan observaciones de campo con respecto a los elementos de patrullaje (en vehículo, puestos fijos, etc.) y registrar sus observaciones.

58.- La SSP debería desarrollar un programa para promover el profesionalismo en sus filas. Esto incluiría: 1) capacitación actualizada y efectiva; 2) elevar los estándares de contratación; 3) contar con reglas y reglamentos claros; 4) descripciones del puesto; 5) estándares de contratación claros; 6) estándares de promoción y ascensos; 7) instituir un programa de control de calidad y 8) incentivos y recompensas por la excelencia en servicios policíacos.

60.- Atender factores que contribuyan a la baja moral y bajo desempeño, principalmente condiciones de trabajo, lo que incluye los sueldos bajos, la falta de respeto por el trabajo de la policía, el poco apoyo de la ciudadanía, equipo inadecuado, falta de uniformes y escasa capacitación, las condiciones precarias en las que se encuentran algunos cuarteles y las insuficientes facultades para el cumplimiento de su deber.

64.- Se recomienda que la SSP continúe con los esfuerzos de colaboración con la Comisión de Derechos Humanos para que los policías actúen conforme a Derecho. Se recomienda crear un formulario para documentar cualquier ocasión en la que un elemento tenga que ejercer la fuerza.

66.- El Instituto Técnico de Formación Policial debe mantener copias de la currícula, planes de estudio y archivos. Adicionalmente, desarrollará un mecanismo para monitorear el desempeño profesional de sus exalumnos.

73.- Desarrollar entrenamiento sobre situaciones específicas, incluyendo herramientas para resolver disputas. Los cursos de capacitación podrían incluir temas como el “judo verbal”, tácticas de sometimiento voluntario, seguridad de los policías, respeto por la ciudadanía, profesionalismo y resolución de conflictos.

74-91.- Establecer una unidad de Asuntos Internos que cuente con mando independiente y que le reporte directamente al Secretario. Separar las investigaciones serias de las funciones de integridad de rutina; esta unidad debe ser autónoma, separada de los mandos de policía para asegurar la confidencialidad de las investigaciones. Revisar las quejas ante la Comisión de Derechos Humanos y otras quejas pendientes para establecer patrones de corrupción y brutalidad. Desarrollar un sistema para registrar e identificar candidatos de calidad para la Unidad de Asuntos Internos. Proporcionar incentivos al equipo, incluyendo la oportunidad de elegir su puesto, luego de concluir su función en Asuntos Internos. Nombrar oficiales de integridad para cada sector como enlaces descentralizados de Asuntos Internos. Crear la Unidad de Integridad como parte de Asuntos Internos. Aumentar la responsabilidad de los supervisores para actuar contra la mala conducta de sus subalternos. Crear supervisores de grupos pequeños para mejorar el monitoreo; emplear supervisión especializada en unidades propensas a la corrupción. Crear una Comisión de Policía con personal técnico y representantes comunitarios, que monitoreen los sistemas contra la corrupción y reciban quejas en la materia.

Siguiendo con el análisis de las propuestas presentadas por el equipo de Giuliani (o elementos de ellas) que forman parte del Capítulo III, Modernización de la Policía, que sugieren reformas que parecen evidentes por sí mismas, esperadas desde hace tiempo y discutidas ampliamente. Estas no son necesariamente las mejores iniciativas o las más importantes, sino las menos controvertidas (se emplean los números de recomendación incluidos en el reporte de la Secretaría de Seguridad Pública como referencia).

12.- Emplear policías encubierto o vestidos de civil para detectar e impedir robos en áreas determinadas.

14.- La SSP debería establecer un equipo de fuerza especial con la Policía Judicial que se especialice en la investigación de robos y a identificar patrones y tendencias en los lugares de ocurrencia.

15.- Es necesario que la PGJDF proporcione todos los retratos hablados a la policía. La SSP debería prepararse para clasificarlos, procesar la información y apoyarse en sus fuerzas especiales y sectores para ubicar a los sospechosos.

17.- Dar acceso a la SSPDF al registro de conductores y vehículos de transporte público.

22.- Integrar una unidad especializada de la policía para el seguimiento de todos los casos reportados de robo a cuentahabiente en combinación con la PGJDF.

27.- Restringir la venta de autos objeto de reportes de robo.

31.- La SSP debería trabajar con la Secretaría de Transportes del Distrito Federal para mejorar temas relacionados con el registro, seguros e inspección de vehículos.

34-39.- Manual de Políticas y Procedimientos. La SSP debería de contar con un nuevo manual que integre todas las “Políticas y Procedimientos” que se van a implementar. Actualización permanente de políticas y procedimientos. La SSP debe establecer un esquema para revisar de manera periódica todas sus políticas y procedimientos con el

fin de estar siempre actualizados y permitir una planeación y administración “proactiva/creativa”.

La versión revisada de la Misión debería ser distribuida a todo el personal de la SSP, a otras dependencias gubernamentales y a la comunidad.

Identificación y monitoreo de metas. La SSP debería concluir el proceso para la identificación y monitoreo de las metas y objetivos específicos medibles de cada área de la Secretaría. Este proceso debe ser institucionalizado, coordinado e integrado al sistema Compstat.

Descripción de funciones y puestos. La Secretaría debería elaborar la nueva descripción de puestos para todos los rangos y funciones. Las descripciones tienen que ser claras y completas y tendrían que ser integradas al Manual anteriormente mencionado.

Evaluación del personal. La SSP debería terminar el desarrollo del Sistema para la Evaluación del Personal. Las evaluaciones del desempeño deberán estar dirigidas directamente a las funciones y responsabilidades estipuladas en cada una de las descripciones del puesto.

44.- Asignar horas de trabajo de acuerdo con patrones de delincuencia y según la necesidad; incrementar la flexibilidad.

50.- La SSP debería capacitar y desarrollar lineamientos dirigidos a todos los policías que les indiquen sus obligaciones y responsabilidades en la escena del crimen (incluyendo temas de cómo resguardar la escena del crimen y preservar la evidencia encontrada) mientras esperan la llegada de la Policía Judicial o el fiscal.

53.- Crear un grupo de colaboración con la policía judicial para priorizar y ejecutar órdenes de arresto relevantes.

55.- Establecer un sistema diferente para registrar todas las actividades diarias durante el patrullaje (de la tradición del “parte de novedades” a la interpretación de calle). Se propone una metodología para ello que incluye un plan de capacitación.

67.- Los instructores deben ser seleccionados cuidadosamente, y sólo deberán estar asignados en el Instituto por un periodo de tiempo determinado y recibir la oportunidad de elegir su siguiente área de asignación, una promoción o un incentivo una vez terminado su periodo como instructor.

70.- El entrenamiento en campo debe ser reintroducido como un aspecto fundamental de la capacitación básica a los nuevos reclutas. El entrenamiento en campo o en servicio juega un rol muy importante para la enseñanza de los nuevos policías en como aplicar las lecciones aprendidas en el aula a situaciones reales.

92.- Se debería desarrollar un modelo de asignación de recursos humanos de acuerdo a las necesidades. Este modelo deberá tomar en cuenta variables como la población y demografía del sector, delitos y otros factores que demanden recursos policiales distintos.

95.- Se recomienda el uso de nuevas tecnologías para una administración eficiente y profesional de la dependencia. Se recomienda integrar el programa de equipamiento tecnológico 2003-2006 para garantizar la compatibilidad y estandarización de los proyectos en curso y los futuros.

Para continuar con el análisis del Capítulo III, en las siguientes líneas se identifican las recomendaciones que requieren una revisión crítica, ya sea porque la presentación en el

resumen es demasiado general como para ofrecer un sentido claro de la esencia de la propuesta, ya sea porque la propuesta a primera vista genera preocupaciones importantes.

18.- Se recomienda que la Secretaría de Transporte y Vialidad tome las medidas necesarias para reducir el número de “taxis piratas”.

23.- Implementación de un programa en el que los ciudadanos lleven sus autos a los sectores para que sean “marcados” en las partes del vehículo que con más frecuencia se roban. Este servicio serviría para estrechar las relaciones con la comunidad.

32.- El esquema de competencias y de sanción debería ser revisado porque dificulta la actuación de las policías en contra de la proliferación de la venta de droga en la Ciudad. Aprehensión de quienes facilitan vehículos o estructuras donde se venden drogas.

45.- Para la modernización de la Policía Auxiliar debería acercarse lo más posible al modelo de la Policía Bancaria e Industrial.

48.- Impulsar una reforma legislativa para poder acceder a los historiales delictivos de los individuos que detiene la SSP, tomar huellas digitales y fotografías.

Para concluir el análisis de las propuestas presentadas por el Grupo Giuliani, el Capítulo IV, Calidad de Vida, refleja de forma clara los planteamientos de la doctrina de las “ventanas rotas” puesto que centra su atención en las denominadas “faltas menores o administrativas”, las cuales son decisivas para la calidad de vida de los habitantes.

El reporte establece que desafortunadamente esas leyes y disposiciones han sido cada vez más permisivas y complicadas de aplicar. En consecuencia: las normas viales

prácticamente no se respetan, lo que ocasiona fuertes congestionamientos en el tránsito; por otro lado, la convivencia entre los habitantes se dificulta, sin que existan instancias e instrumentos que sancionen de manera efectiva las conductas antisociales. Ambos aspectos han provocado que la calidad de vida haya descendido de manera importante.

Para contrarrestar esa inercia, en el documento se proponen, entre otras, las siguientes acciones:

112-116.- Vialidad, coordinar las actividades de los sectores de la policía y la Dirección de Control Vial, esto porque los sectores conocen de manera más inmediata los puntos conflictivos de su zona. Revisar los puntos en los que está prohibido estacionarse y hacer que la prohibición sea efectiva. Ampliar la utilización de inmovilizadores para lograr el respeto de las zonas de prohibición de estacionarse. Modernizar el proceso para levantar infracciones y vincular el pago de las mismas a la realización de otros trámites vehiculares. Establecer puntos de revisión a fin de que se verifique, a través de alcoholímetros, el nivel de alcohol en conductores. Asimismo, publicar la ubicación de los principales puntos de accidentes viales en la ciudad. Por último, involucrar a los estudiantes de educación básica y preparatoria en un sistema de control vial escolar con el objetivo de reducir el tráfico.

119.- *Graffiti*, esta práctica constituye una agresión al patrimonio común, por lo que se debe sancionar a la par de un programa de recuperación de los espacios públicos en monumentos y avenidas principales. Asimismo, se debe facilitar la creación de espacios de *Graffiti* artístico controlado. Integrar la Unidad de Control de *Graffiti* para registrar y sistematizar los mensajes de bandas que se dedican a la venta de drogas y coordinar las acciones de la SSP en respuesta. Promover el establecimiento de cámaras de circuito cerrado en unidades habitacionales y sitios con mayor presencia de *Graffiti* y delincuencia.

122.- La prostitución en diversas áreas de la ciudad genera una explicable inconformidad de los ciudadanos y facilita la proliferación de otros ilícitos. Lo anterior ha provocado un gran deterioro de las colonias y barrios sin que la legislación pueda impedir esto ya que se le considera una falta menor. Además, no existen facultades para prohibir su práctica en la vía pública o para hacer valer las quejas de los ciudadanos.

123.- Vía pública, en los últimos años, ha aumentado el número de personas que hacen de la vía pública su espacio de trabajo. Ya sean los “franeleros” que apartan con objetos los lugares de estacionamiento en la calle para luego cobrar por su uso, o los “limpia-parabrisas” que imponen un servicio no solicitado. La SSP ha considerado necesario que todos ellos sean identificados y que se instrumenten mecanismos para impedir su proliferación y arrancar con una política de empleo-estudio obligatoria para los más jóvenes.

124.- En relación a los aproximadamente 14 mil niños en situación de calle, se recomendó ubicarlos en albergues por la alta vulnerabilidad que tienen a problemas de adicciones e ilícitos.

125.- Ruido, se propuso crear una línea de defensa para registrar los problemas de ruido y darle seguimiento a la reacción de la autoridad. Se deberá buscar el apoyo y compromiso de los gobiernos locales en el primer frente del problema: discotecas, clubes nocturnos y establecimientos donde esto ocurre.

126.- Alcoholismo en la vía pública, sanción efectiva al alcoholismo en la vía pública y control de expendios que vendan bebidas a menores.

127.- Se recomienda acelerar el proceso en curso para reorganizar la operación policial hacia el modelo de policía de barrio.

En congruencia con lo expuesto, se puede afirmar que las recomendaciones planteadas en el capítulo denominado Calidad de Vida están vinculadas con algunas prácticas arraigadas en los Estados Unidos, ya que desde los tiempos de la Unión, los Estados buscaron reglamentar tanto la vagancia como la mendicidad y también el movimiento de los pobres en sus regiones.

Los Artículos de la Confederación evitaron que los pobres ejercitaran el derecho a salir libremente de cualquier estado, y los excluyeron del disfrute de los privilegios reservados a todos los demás ciudadanos. Las autoridades locales podían expulsar a los recién llegados pobres y hacerlos regresar a su último lugar de residencia. En 1791, cuando se ratificó la Constitución, ocho de los catorce estados que entonces integraban la Unión prohibieron específicamente la mendicidad por decreto y algunos años después se sumaron otros cuatro estados. En muchos lugares, solamente quienes habían residido por largos periodos en determinado sitio eran elegibles para recibir asistencia pública. A su vez esas leyes fueron herencia de la tradición británica de reglamentar a las clases peligrosas.⁸

Por otra parte, como añadido al estudio elaborado por la Consultoría Giuliani, el gobierno del Distrito Federal decidió tomar acciones específicas para contrarrestar los problemas relacionados al deterioro de la calidad de vida en barrios y colonias, por lo que envió una iniciativa en diciembre de 2003 para modificar la Ley de Cultura Cívica, la cual, suscitó polémica debido a que fue considerada contra los pobres - particularmente el artículo 24, destinado a prevenir abusos de limpiaparabrisas, acomodacoches y lavacoches-, y porque estaba inspirada en las recomendaciones del ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, y más concretamente en la política de “Cero Tolerancia”.

Por lo anterior, en las próximas líneas esta norma jurídica será analizada, ya que sintetiza los planteamientos de la doctrina de las “ventanas rotas” y su aplicación como política pública en el combate a la delincuencia. Además, contiene dos de los elementos esenciales de este estudio, es decir, la puesta en marcha de la estrategia “Cero Tolerancia” y su efecto en grupos vulnerables y específicamente en los llamados franeleros o hucaleros.

⁸ Kelling George L. y Coles Catherine. *No más ventanas rotas...Op. Cit.*, pp. 100 y 101

3.3. Análisis de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal

Con la votación en contra de las bancadas de oposición, los diputados locales del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Tercera Asamblea Legislativa del Distrito Federal hicieron uso de su mayoría y aprobaron, durante la madrugada del 30 de abril del 2004, el dictamen de la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal (LCCDF), la cual fue aceptada tal y como la envió el jefe de gobierno capitalino, Andrés Manuel López Obrador.

A nombre del Partido Acción Nacional, la diputada y presidenta de la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Irma Islas, manifestó que el dictamen fue elaborado al vapor y que carecía de técnica jurídica y algunos artículos eran improcedentes. Además, aseveró que la ley contravenía los discursos del jefe de gobierno en los que afirma que en la capital se atiende a los grupos vulnerables, en ese sentido, apuntó: “va dirigida contra los sectores más vulnerables, se disfraza, se castiga por la imagen que se tiene y no por lo que se hace, se castiga a la pobreza, limpiaparabrisas, niños de la calle y franeleros”⁹.

Asimismo, a pocos días de su entrada en vigor se realizaron actos de protesta por su aplicación. Como ejemplo sirva la marcha del 10 de agosto de 2004 cuando:

Alrededor de mil 450 “franeleros”, vagoneros y vendedores ambulantes participaron en la marcha contra las remisiones con motivo de la aplicación de la Ley de Cultura Cívica. Mil “franeleros”, dirigidos por José Granada y Alejandro Jiménez Canaval, salieron a las 09:45 hora local en marcha desde el Metro Merced hacia el Zócalo para protestar en contra de la nueva Ley de Cultura Cívica. Los manifestantes fueron apoyados por vagoneros del Metro y otras organizaciones de vendedores ambulantes. La columna avanzó sobre el carril derecho de la avenida San Pablo e hicieron altos para reacomodarse, ya que a la columna principal de la movilización se sumaron 4 mil 500 personas. Con el último contingente se sumó también la líder de ambulantes María Rosete para avanzar sobre la avenida Izazaga hasta el Eje Central Lázaro Cárdenas.¹⁰

⁹ Silvia Arellano. “Luz verde a ley que va contra franeleros y limpiaparabrisas,” en: *La Crónica de Hoy*, 30 de mayo de 2004, p. 34.

¹⁰ Rubelio Fernández. “Participan más de mil franeleros en marcha,” en: *El Universal*, 11 de agosto de 2004, p. B12

Con el propósito de conocer los motivos de tales desavenencias, en las siguientes líneas se realiza un recuento de los puntos principales de este ordenamiento jurídico.

Los objetivos de la LCCDF, según su artículo 1 son:

- a) Establecer reglas mínimas de comportamiento cívico;
- b) Garantizar el respeto a las personas, los bienes públicos y privados y regular el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal en su preservación, y
- c) Determinar las acciones para su cumplimiento.¹¹

La Ley señala que para sus efectos son responsables los mayores de once años, así como las personas físicas o morales que ordenen la realización de prácticas que impliquen la comisión de una infracción. También establece que se comete infracción cuando ésta se produzca en lugar tales como:

Lugares o espacios públicos de uso común o libre tránsito, como plazas, calles, avenidas, viaductos, calzadas, vías terrestres de comunicación, paseos, jardines, parques o áreas verdes y deportivas;

Inmuebles públicos o privados de acceso público, como mercados, templos, cementerios, centros de recreo, de reunión, deportivos, de espectáculos o cualquier otro análogo.

El capítulo II, más concretamente el artículo 8, indica que corresponde al Jefe de Gobierno: aprobar el número y distribución de los Juzgados Cívicos; además podrá nombrar y remover a los Jueces y Secretarios de dichos Juzgados.

¹¹ “Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal,” en: *Gaceta Oficial del Distrito federal*. 31 de mayo de 2004.

Por su parte, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal deberá proponer al jefe de gobierno el número, distribución y competencia territorial de los Juzgados que deban funcionar en cada Delegación. Así como los nombramientos, adscripción y remoción de los Jueces y Secretarios. También, desarrollará junto con la SSPDF los mecanismos para el intercambio de información respecto de las remisiones de infractores, procedimientos iniciados y concluidos, sanciones aplicadas e integración del Registro de Infractores.

Asimismo, la LCCDF en los artículos 10 y 55 faculta a la Secretaría de Seguridad Pública para que sus efectivos puedan detener y presentar ante el Juez a los probables infractores. Lo anterior se llevará a cabo cuando presencien la comisión de la infracción, o sean informados de la comisión de una falta inmediatamente después de que se realizó. Igualmente, procederá la detención y posterior presentación de un individuo si se encuentra en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la ilegalidad.

Por su parte, a los a los jefes delegacionales corresponde: dotar de espacios físicos y los recursos necesarios para la operación de los juzgados. Mientras que a la Dirección de Justicia Cívica le concierne: la supervisión, control y evaluación de esas salas.

En materia de Cultura Cívica, a la Administración Pública del Distrito Federal le corresponde: promover programas para el fortalecimiento de la conciencia cívica a través de los medios de comunicación masiva, e impulsar la incorporación de contenidos cívicos en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico.

En cuanto a las infracciones y sanciones, el artículo 24 de la Ley de Cultura Cívica establece que son infracciones contra la tranquilidad de las personas: prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo. La presentación del infractor solo procederá por queja previa. Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten

contra la tranquilidad o la salud de las personas. Invitar a la prostitución o ejercerla, así como solicitar dicho servicio. En todo caso sólo procederá la presentación del probable infractor cuando exista queja vecinal.

Mientras que el artículo 25 señala que son infracciones contra la seguridad ciudadana: ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados o consumir, ingerir, inhalar o aspirar estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas en lugares públicos, independientemente de los delitos en que se incurra por la posesión de los estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas.

El artículo 26 determina que son infracciones contra el entorno urbano de la ciudad de México, entre otras: abstenerse de recoger, de vías o lugares públicos, las heces fecales de un animal de su propiedad o bajo su custodia. Orinar o defecar en los lugares públicos. Dañar, pintar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o de los particulares, sin autorización expresa de éstos, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, parquímetros, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras, puentes, pasos peatonales, plazas, parques, jardines, elementos de ornato u otros bienes semejantes. Cubrir, borrar, pintar, alterar o desprender los letreros, señales, números o letras que identifiquen vías, inmuebles y lugares públicos.

Por último, en cuanto a la conformación de un registro de infractores la ley determina en su artículo 107 que: el Registro contendrá la información de las personas que hubieran sido sancionadas por la comisión de las infracciones con los siguientes datos: Nombre, domicilio, sexo y huellas dactilares. Infracciones cometidas. Lugares de comisión de la infracción. Sanciones impuestas y Fotografía del infractor.

El artículo 110 explica que la información contenida en el Registro de Infractores tendrá como objeto el diseño de las estrategias y acciones tendientes a la preservación del

orden y la tranquilidad pública en el Distrito Federal, así como la instrumentación de programas de desarrollo social y de prevención de adicciones.

Para concluir este apartado, conviene advertir la semejanza de los planteamientos de la propuesta del grupo Giuliani y la Ley de Cultura Cívica. Como ejemplo, comparemos el Capítulo IV del reporte Giuliani y las infracciones contra el entorno urbano, la tranquilidad y seguridad ciudadana de la ley. Más aún, si observamos atentamente notaremos la forma en que la administración capitalina adoptó la doctrina de las “Ventanas Rotas”. La aplicación quedaría así: doctrina, “Ventanas Rotas”; política pública, Reporte Giuliani; y puesta en marcha, Ley de Cultura Cívica.

En ese sentido, para analizar la aplicación en el Distrito Federal del enfoque de las “Ventanas Rotas” en el próximo capítulo, se expondrá un ejemplo representativo. En este caso, el de los franeleros, llamados también “viene, viene” o “huacaleros” de la colonia San Rafael, de la delegación Cuauhtémoc. Lo anterior porque en torno a las personas dedicadas a esa actividad se generan diversos fenómenos: Ocupación y explotación informal o ilegal de los espacios públicos. Establecimiento o imposición de cuotas no reguladas a los automovilistas. Desarrollo de relaciones de explotación o soborno entre franeleros por la ocupación de los espacios. Desarrollo de complicidad entre franeleros y bandas organizadas dedicadas al robo y desvalijamiento de automóviles. Inseguridad hacia los automovilistas, al no contar con uniforme o identificación que acredite su derecho a laborar o cobrar sus servicios. Desconfianza hacia la seguridad pública proporcionada por la autoridad local y, en consecuencia, un desaliento gradual en los automovilistas para acudir si no hay necesidad al lugar afectado.

CAPÍTULO CUATRO

EFECTOS DEL MODELO “CERO TOLERANCIA” EN LOS FRANELEROS DE LA COLONIA SAN RAFAEL

4.1 Evaluación de la aplicación del modelo “Cero Tolerancia” en los franeleros de la colonia San Rafael

Como lo vimos en el capítulo anterior, el planteamiento básico de la doctrina “Cero Tolerancia” afirma que perdonar infracciones y delitos menores genera un ambiente que propicia la comisión de delitos más graves. De ahí la importancia de que sean debidamente sancionados los ilícitos por menores que parezcan. Esta teoría parte de la premisa de que el desorden y el crimen se encuentran ligados de forma intrínseca.

Hay quienes cuestionan la validez teórica de estos argumentos, sin embargo, en este estudio buscamos demostrar que la premisa del desorden, al menos para el caso del Distrito Federal, puede ser parcial. Por ello, en las siguientes líneas estudiaremos las repercusiones que ha tenido la entrada en vigor de la Ley de Cultura Cívica, y más concretamente su artículo 24, fracción I, en la seguridad de los habitantes de la colonia San Rafael, de la delegación Cuauhtémoc. Es decir, se precisarán las consecuencias de la puesta en marcha de la norma que regula directamente la actividad de los franeleros, sus efectos en los habitantes de la colonia, en las autoridades encargadas de su aplicación, y en los mismos franeleros.

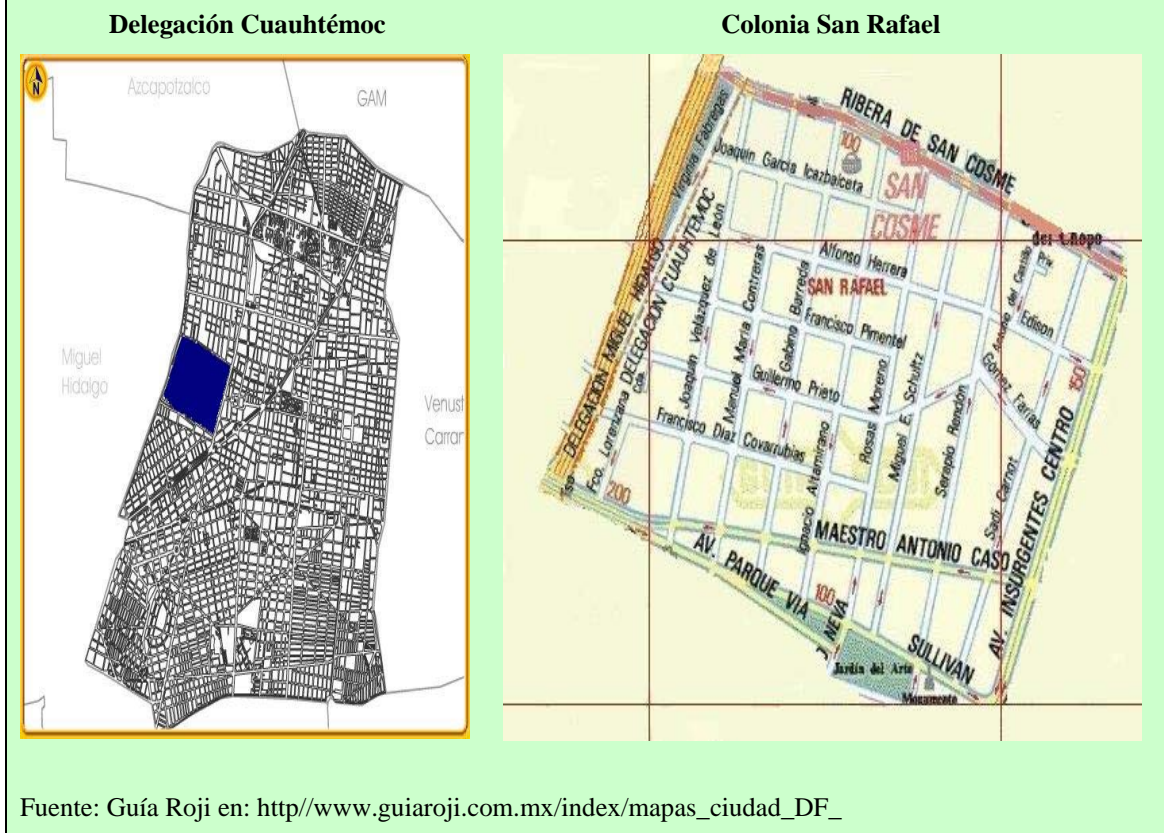
4.1.1 Aspectos generales de la colonia San Rafael

Enclavada en la delegación Cuauhtémoc, la colonia San Rafael limitada por sus cuatro costados¹ languidece poco a poco por el comercio callejero, el tránsito intenso, dobles filas y la prostitución. Además, sus viejas casonas se han convertido en oficinas, pues su alto costo de mantenimiento y de impuesto predial orilló a sus dueños a venderlas. Bares, restaurantes, hoteles, escuelas, refaccionarias y talleres mecánicos completan la oferta comercial de ésta, otrora colonia distinguida.

¹ Al sur, Sullivan y Parque Vía; al norte, Ribera de San Cosme; al oriente, la Avenida Insurgentes Centro y al poniente Circuito Interior, Melchor Ocampo.

Ubicación de la colonia San Rafael

Figura 4.1



Fuente: Guía Roji en: http://www.guiaroji.com.mx/index/mapas_ciudad_DF_

Según estudios históricos Josefa Terreros, viuda de Algara, y sus hijos eran propietarios del rancho de San Rafael, vendieron su propiedad en 1890 por 13 mil pesos. Un año después, se autorizó el fraccionamiento de la colonia San Rafael que se formó con casas de descanso de la aristocracia, y hacia mediados del siglo pasado se ensayó ahí el estilo “Art Decó” en edificios de departamentos principalmente.

Asimismo, según la delegación Cuauhtémoc² al comienzo del proceso de conquista los españoles construyeron un eremita dedicado a los Santos Cosme y Damián, atribuyéndose su edificación a Fray Juan de Zumarraga con el propósito de catequizar a los nativos. Este templo que se inauguró el 13 de enero de 1675 cuenta con un bello retablo barroco dorado en su altar principal. Por otra parte, en 1879 se ordenó derrumbar

² Ver http://www.cuauhtemoc.df.gob.mx/historia/colonias/san_rafael.html

los Arcos del Acueducto de Santa Fe, (construidos en 1779) debido a que comenzaron a adoptarse tuberías de plomo que conducían las aguas directamente a los hogares y a las fuentes públicas.

Un sitio tradicional de la colonia San Rafael es el panteón inglés, del que ahora sólo subsiste su pequeña capilla edificada en 1908. Igualmente, todavía es posible encontrar algunas residencias porfirianas ubicadas en la calle Sadi Carnot, en donde ahora se han establecido el Instituto Anglo Español, el Colegio Williams, y la biblioteca y oficinas de la Universidad del Valle de México.

Una de las casas de mayor tradición que reflejan la arquitectura que caracterizó la colonia en su nacimiento es lo que hoy es conocido como el Hotelito San Rafael, muy cerca del Metro San Cosme.

La colonia San Rafael fue refugio junto con Santa María la Ribera, la colonia Roma y la Condesa, de los españoles exiliados que llegaron a nuestro país en 1939 y ocuparon varios espacios en este lugar.

Pocos vecinos saben que la colonia San Rafael tuvo como uno de sus huéspedes a Manuel Álvarez Bravo cuya casa donde se encontraban sus talleres de este gran artista aún se encuentra en el número 25 de la calle Francisco Pimentel.

La colonia San Rafael, igualmente, se caracteriza por sus "privadas", que son inmuebles departamentales con una o más calles de uso exclusivo para sus moradores.

Este concepto habitacional nació en 1900 como resultado de la especulación y explotación sin límites que los fraccionadores pretendieron hacer en los terrenos de los nuevos fraccionamientos, separados de la vía pública mediante rejas de hierro, como se observa en las calles de Serapio Rendón, Rosas Moreno y Sadi Carnot.³

³ Patricia Velázquez Yebra, "Publican crónicas y testimonios de la colonia San Rafael," en: *El Universal*, 27 de enero de 2000, Cultura, p. 4

Hoy, sin embargo, los vecinos exigen que las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y de la delegación volteen los ojos hacia esta colonia y que sea rescatada ya que aseguran: “Ya no puede uno estar viviendo diario así, entre puros delincuentes.”⁴

4.1.2. Problemática de la colonia San Rafael

Los vecinos de la colonia San Rafael refieren que la mafia de los franeleros opera en toda la colonia y nadie hace nada por detenerlos, a éste respecto indican que “las autoridades de la delegación Cuauhtémoc y del mismo Gobierno del Distrito Federal están enterados de todo este grupo de maleantes que se dedican al robo de autos y a la distribución de droga y no hacen absolutamente nada.”⁵

Adicionalmente, sus habitantes señalan que la colonia ha sido dejada al abandono total y sólo sirve como lugar de abastecimiento para los delincuentes que vienen de colonias vecinas, principalmente de Santa Julia y que operan esencialmente a través de la mafia de los franeleros ubicados sobre Sullivan, sobre la calle Rosas Moreno y los que laboran a las afueras del hotel que está frente al Museo del Chopo.

También identifican a las bandas del “Gabo” y del “Chávez” como las de mayor peligrosidad. Dichas agrupaciones delictivas se dedican al robo de autos, principalmente sobre Antonio Caso, donde detienen a los automovilistas e incluso se identifican como agentes de la policía judicial.

El centro de la colonia, esto es, el cruce de Rosas Moreno y Guillermo Prieto es un verdadero peligro, ya que en esa esquina se dedican a robar a cualquier hora. Los ladrones están al asecho de los conductores que circulan por el lugar para despojarlos de sus autos de forma por demás violenta.

⁴ La redacción. “Acosan franeleros a vecinos,” en: *México Hoy*, 18 de Marzo de 2002. Página de internet <http://www.todito.com/paginas/noticias/75601.html>

⁵ La redacción. *Acosan franeleros... Op. Cit.* <http://www.todito.com/paginas/noticias/75601.html>

De la misma forma, si de distribución de estupefacientes se trata, sobre avenida Sullivan, cerca del bar Durango, se encuentra uno de los puntos de venta más importantes de la zona. Problemática que induce zozobra entre vecinos ya que regularmente hay movimiento de carros que llegan y se van durante toda la noche.

Además, son constantes las golpizas que se dan entre los clientes de las prostitutas en las calles cercanas a Sullivan.

Por otra parte, en el perímetro norte de la colonia, es decir, sobre Ribera de San Cosme, el comercio informal se expande sin control, de esa forma proliferan puestos que venden fruta picada, complementos alimenticios, artesanías, lectura de tarot, historietas, carteles, utensilios para baños, tacos y discos piratas. Las estructuras que colocan los vendedores en las aceras dejan espacios en algunos tramos de tan solo un metro para que los peatones crucen, además de cubrir por completo las banquetas con lonas.

De acuerdo con la delegación Cuauhtémoc, unos 500 vendedores ocupan la acera sur de Ribera de San Cosme (correspondiente a la colonia San Rafael), de los cuales al menos unos 30 se localizan debajo de las banquetas, obstruyendo el paso en las calles Rosas Moreno, Miguel E. Schultz y Serapio Rendón. Ante la cantidad de vendedores que abarrotaban esa arteria, “en el 2001, la Delegación decidió aumentar el ancho de la acera invirtiendo 2 millones de pesos, y prohibir a los vendedores desdoblarse, sin embargo, el comercio informal abarca ya la acera norte”⁶.

Aparte del comercio informal, todos los domingos, desde la década de los 50 del siglo pasado, la manzana que forman las calles de Sullivan, Serapio Rendón, Villalongín y Rosas Moreno, deja de ser el humilde parque de la colonia San Rafael para convertirse en un bullicioso Jardín del Arte.

⁶ Arturo Páramo. “Pierde San Cosme sus banquetas,” en: *Reforma*, 5 de febrero de 2005, p. 5B

Se trata de un espacio significativo en la ciudad de México porque es de los pocos tianguis donde lo que se comercia es pintura, dibujos, grabados y esculturas. De esa forma, el Jardín del Arte se ha sumado a los destinos de esparcimiento de numerosas familias mexicanas y de turistas interesados en las expresiones artísticas populares de la capital. A veces con frío, en días lluviosos o bajo los rayos solares, cientos de maestros pintores esperan bajo su sombrilla a que los clientes se acerquen para mostrar las bondades de sus cuadros: los detalles del material que utilizó, dónde lo pintó y hasta el estado de ánimo que tenía cuando lo creó.

Sin embargo, un paseo por el parque ya no resulta tan agradable debido a la presencia de grupos de indigentes, quienes han ganado terreno. Los colonos aseguran que han pedido varias veces a la Delegación Cuauhtémoc que quite a los indigentes, quienes dan al lugar un ambiente de inseguridad, ya que, dicen, además de agresivos, suelen drogarse a cualquier hora del día con inhalantes. Alrededor de 20 indigentes, entre niños, jóvenes y adultos, toman como su casa el Jardín del Arte, donde es común ver colchones y sillones, así como ropa tendida sobre las esculturas. A este respecto el integrante del Comité Vecinal San Rafael, Luis Cisneros, dijo que:

... el lugar se ha convertido en una garita, donde a tempranas horas es posible ver a los indigentes tener relaciones sexuales en plena vía pública, sin que las autoridades de la Delegación Cuauhtémoc hagan algo. "Cuando eran niños fueron víctimas sociales pero ahora son victimarios. La Policía dice que no puede detenerlos porque Derechos Humanos los sanciona, ¿y los derechos de los visitantes? Los vecinos ya estamos desesperados por este grave problema, indicó el representante vecinal.⁷

La colonia San Rafael adicionalmente presenta un cambio importante en el uso de suelo, esto es, sus viejas casonas se han convertido en oficinas, de ser una zona predominantemente residencial, se ha convertido en una zona comercial. Las calles: Miguel E. Schultz, Serapio Rendón y Sadi Carnot dan una prueba de cómo el comercio establecido ha echado cimientos en la colonia, lo que ha ocasionado el aumento de las dobles filas vehiculares. Las tres corren perpendiculares a San Cosme y en el tramo que va de esa arteria a Alfonso Herrera, los comercios suman entre 35 y 40 en cada calle. Al

⁷ Anayansin Inzunza. "Ultrajan el Jardín del Arte," en: *Reforma*, 30 de enero 2005, p. 7B

sur, en la Calle Antonio Caso, en sus ocho cuadras existen 81 comercios en las plantas bajas de los edificios de departamentos deteriorados. Sólo dos edificios son ocupados para vivienda. Hay seis inmuebles abandonados, además de cuatro hoteles de paso, seis escuelas, tres estacionamientos y un teatro. Además, la vida de barrio prácticamente desapareció de las ocho manzanas que forman Sullivan y Antonio Caso.

La calle Manuel Contreras muestra que las oficinas y comercios van ganando la batalla dentro del barrio. A finales del 2005, en esa arteria, que va de San Cosme a Sullivan, 12 casas se convirtieron en oficinas, tres casas más se encontraban en remodelación para albergar despachos, había una docena de letreros de renta de pisos para oficinas, y unos 70 comercios flanqueaban la calle.

Otra problemática que aqueja a esta colonia es la prostitución, actividad que se desarrolla de forma abierta en la calle Sullivan. Ahí se cuentan cuatro hoteles de paso y a pesar que no hay una cifra oficial, se puede calcular que cerca de 200 sexoservidoras desarrollan esa actividad.

Y aunque en esta calle sólo existen tres casas habitación, a 20 años de que se instalaron provoca para los negocios molestias, tal es el caso de la Funeraria Gayosso, que cerró su puerta principal de Sullivan y abrió otra por Rosas Moreno, y los gerentes del Vips afirman que la clientela por las noche es muy baja por el mismo fenómeno.⁸

El jefe de la Región Uno de la Secretaría de Seguridad Pública, Lorenzo Fernández, dijo que los uniformados están en medio de las quejas vecinales y las denuncias por abusos a sus derechos de las sexoservidoras de la zona. El agente policiaco explicó que a partir de la entrada en vigor de la Ley de Cultura Cívica, el pasado 31 de julio de 2004, los policías acuden a retirar a las sexoservidoras cuando hay denuncias vecinales, pero son liberadas inmediatamente en el juzgado cívico. Fernández explicó que:

⁸ Arturo Páramo. "Pierde la San Rafael su esplendor. Prolifera el tráfico, los nuevos giros comerciales y en la noche reina la prostitución," en: *Reforma*, 22 octubre de 2004, p. 9B

...la aplicación de la Ley de Cultura Cívica en materia de sexoservicio deja a los policías entre la espada y la pared, porque los vecinos se quejan si no actuamos de manera inmediata y las prostitutas se quejan ante derechos humanos si las detenemos...⁹

La lista de quejas de los vecinos de la colonia es interminable: De ser una de las colonias de mayor tradición ha pasado a convertirse en baño de todas las cantinas y bares de hoteles que hay en los alrededores. En sus 115 años la colonia no ha vivido un caos urbano como el que actualmente experimenta.

Lo anterior reviste importancia para la presente investigación, puesto que uno de los aspectos notables de la estrategia cero tolerancia refiere que el desorden y los delitos graves están vinculados.

En una investigación realizada por Wesley Skogan¹⁰ se descubrieron los vínculos causales entre el desorden y el temor, así como entre el desorden y los delitos graves. El estudio señala que sin importar el origen étnico, clase social u otras características los ciudadanos coinciden en definir las siguientes formas de desorden social:

- Beber en público.
- Ebrios en público.
- Merodeadores juveniles.
- Pandillas en las esquinas.
- Uso de droga en la vía pública.
- Vecinos escandalosos.
- Mendicidad.
- Trabajadores informales en la vía pública.

⁹ Rafael González y Arturo Sierra. "Rompen tregua contra sexoservidoras," en: *Reforma*, 19 Septiembre 2004, p. 10B

¹⁰ Cfr. Kelling George L. y Coles Catherine. *No más ventanas rotas...Op. Cit.*, pp. 63-65

- Prostitución.
- Hostigamiento en las calles de personas aparentemente enfermas mentales.
- Vandalismo.

Lo anterior puede producir temor en los habitantes de las comunidades donde se presenta, lo que provocará los siguientes fenómenos:

- Baja moral de los residentes.
- Mala imagen de la zona.
- Abandono de los habitantes temerosos.
- Aumento de viviendas en renta.
- Pérdida de clientela de los comercios.
- Desaliento a nuevas inversiones.
- Vandalismo consistente en *graffiti* y daño en lugares públicos como escuelas, paradas de autobuses y señales de tránsito.
- Acumulación de basura y desperdicios.
- Edificios y viviendas abandonadas y en ruinas.

El comportamiento desordenado sin reglas y sin vigilancia indica a los ciudadanos que el área no es segura. El resultado para esa colonia, es una creciente vulnerabilidad a la influencia de más comportamiento desordenado y delitos graves. Kelling y Coles lo expresan así:

“Los delitos graves en las calles florecen en las zonas donde el comportamiento desordenado no se vigila. El pordiosero sin vigilancia es en efecto, la primera ventana rota. Los rufianes y ladrones, ya sean ocasionales o profesionales, creen que es mínimo el riesgo de que los atrapen o los identifiquen, si operan en las calles donde sus víctimas potenciales ya están intimidadas por las condiciones prevalecientes. El ladrón puede razonar que si el vecindario no es capaz que un molesto pordiosero se acerque a los

transeúntes, es menos probable que llame a la policía para identificar a un rufián en potencia o interferir si el delito realmente se ejecuta.”¹¹

4.2. Problemática general producida por la actividad de los franeleros

A pesar de que la Ley de Cultura Cívica está vigente desde el último día de julio del 2004, los grupos de franeleros continúan con su trabajo informal,¹² imponiendo tarifas a los ciudadanos que llegan a estacionarse en la vía pública, todo esto sin que los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal logren controlarlos.

En las inmediaciones de los centros comerciales, de trabajo, dependencias oficiales o bancarias y lugares de entretenimiento, en suma, cualquier parte donde se den grandes concentraciones, proliferan los sujetos que por una módica cantidad, que ellos mismos han impuesto, "cuidan" del patrimonio de los conductores que llegan a estacionarse en la vía pública.

¹¹ *Ibidem.* p. 57

¹² El término de “trabajador informal” es usado como sinónimo de trabajador pobre, trabajador que no tiene contrato o que no cuenta con prestaciones. El concepto más aceptado lo refiere como el trabajador que no tiene seguridad social. Los vendedores ambulantes, los trabajadores a domicilio, los vendedores en la vía pública son identificados como miembros de este sector. El investigador Carlos Salas enlista las características de los trabajadores informales:

- “1. Los individuos que buscan obtener un ingreso por vías legales y distintas al desempeño de una actividad económica y que caben en lo que se conoce como estrategias de supervivencia.
2. Los trabajadores domésticos remunerados
3. Los trabajadores asalariados, esto es, trabajadores por cuenta propia o trabajadores familiares no remunerados
4. Los trabajadores asalariados que carecen de condiciones adecuadas de trabajo sea en términos de salario, contrato laboral o pago de prestaciones.
5. Los trabajadores que realizan alguna tarea en el marco de la subcontratación con empresas típicamente capitalistas.
6. Las microempresas, por lo general entendidas como unidades de producción con un número de trabajadores inferior a diez
7. Todos los establecimientos que no cumplen con alguna disposición legal relativa al ámbito laboral.
8. Aquellas unidades que incumplen alguna regulación gubernamental, por ejemplo, el registro fiscal.” Carlos Salas. “¿Pequeñas unidades económicas o sector informal?,” en: *El Cotidiano*, no.45, enero-febrero 1992, p. 67

¿Se lo cuida? Es la pregunta obligada que hacen estas personas a sus "clientes", y cuando el propietario del carro accede, le piden la cuota, eso sí por tiempo indefinido.

Pero si el conductor se niega a entregar la cantidad solicitada, comenzarán a insinuarle daños o pérdidas a su vehículo, o hasta que serán arrastrados por la grúa, o de plano los amenazarán para que entregue el dinero.

Los franeleros imponen sus cuotas o de lo contrario, como ellos mismos dicen, le puede pasar algo al automóvil.

Por si eso fuera poco, los mismos uniformados encargados de ejercer la ley en algunas ocasiones se dedican a dirigir las maniobras para estacionarse con el típico "viene-viene" y apartar lugares para estacionar los carros en lugares prohibidos, advirtiendo que si llega su superior tendrán que mover las unidades, porque si no, los regañan. Otros efectivos de la SSPDF se emplean directamente en el cobro de cuotas a los cuidacoches.

En ese sentido, el ex secretario de Seguridad Pública, Marcelo Ebrard, señaló que serían encarcelados los policías que fueran descubiertos extorsionando a franeleros. Al mismo tiempo, admitió que la mayoría de franeleros detenidos se quejan de ser chantajeados por los policías. Ebrard reiteró su advertencia a los agentes de la SSP sobre la gravedad de sus actos, ya que de acuerdo con el Código Penal vigente no alcanzan ni siquiera libertad bajo fianza. "Ni siquiera vale hacerles un llamado para que se abstengan de cometer esas irregularidades, pues ya tienen la instrucción respectiva además de que la ley es muy clara sobre el punto, agregó el funcionario".¹³

En el mismo sentido, el entonces secretario General de Gobierno, Alejandro Encinas, hizo un llamado a los capitalinos para que denuncien cualquier acto de presión o

¹³ Natalia Briseño Campillo. "Castigarán policías que extorsionen franeleros," en: <http://www.aynkia.com/aynkia/articulos/leertitular.asp?n=583>

extorsión por parte de los llamados “franeleros”¹⁴, a fin de que se les sancione con base en la Ley de Cultura Cívica. Comentó que sólo si existen las denuncias correspondientes, se podrá proceder de manera directa contra las personas que presionen exigiendo el pago de un servicio en vía pública. Encinas informó de una denuncia que presentaron habitantes de la zona de Chapultepec, quienes aseguran que los “franeleros” cobran hasta 40 pesos por permitir que se estacione un vehículo en la vía pública y que además, entregan, supuestamente, dinero a los policías para evitar ser sancionados. El secretario de Gobierno recordó que nadie está obligado a pagar un servicio o un derecho sólo por ocupar un espacio en la vía pública, a excepción de los lugares en donde se encuentran parquímetros reglamentados. Insistió en la importancia de que la población denuncie las irregularidades en Locatel.

Adicionalmente, a la actividad de los franeleros frecuentemente se le vincula con otro tipo de ilícitos, por ejemplo, la mafia conformada por una veintena de cuidacoches se ha apoderado de las inmediaciones del Auditorio Nacional y de los demás recintos culturales de la zona.

El grupo, dependiendo del tramo y espacio que controle, cobra de 40 a 100 pesos por función para permitir el estacionamiento de vehículos. Si un artista tiene gran número de fanáticos, los franeleros pueden obtener ganancias diarias que van de mil 200 a 10 mil pesos.

...en este control de la vía pública participan familiares y amigos de los revendedores de boletos, patrulleros y gruyeros de la Secretaría de Seguridad Pública adscritos a la zona 4 de la delegación Miguel Hidalgo, así como integrantes de la Policía Judicial capitalina y personal encargado de los estacionamientos de los seis teatros del INBA.

Cinco familiares directos de los revendedores controlan los primeros 100 metros de la avenida Campo Marte, pese a que hay discos restrictivos de estacionamiento.¹⁵

Otras personas dedicadas a esta actividad refieren que son explotados, como ejemplo, Octavio Ruiz, quien además de franelero en la delegación Coyoacán trabaja en un

¹⁴ La redacción. “Pide Encinas denunciar a franeleros que extorsionen,” en: <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=161200>

¹⁵ Gabriel León Zaragoza. “Controla una mafia calles aledañas al Auditorio,” en: *La Jornada*, 20 de junio de 2002, p. 35

restaurante como ayudante de cocina, reconoció que existen grupos y líderes de *huacaleros* y *cuidacoches* que controlan las calles.

Hace un mes empecé a lavar carros y a echarles un ojo porque tengo unas deudas que pagar y no me alcanza con el otro trabajo. Vine a Coyoacán, pregunté en algunas calles si me daban chance de trabajar y algunos líderes me pedían una cuota hasta de 100 pesos, o de plano otros no me dejaban.¹⁶

4.3. Los Franeleros de la colonia San Rafael desde la perspectiva de campo

Para finalizar la presente investigación, en las próximas líneas se describe la información más significativa obtenida durante la investigación de campo.¹⁷ Lo que a simple vista resulta una actividad sin mayor complejidad, cuidar automóviles en las calles, encierra una serie de problemas que sólo a través de interactuar con los franeleros se pueden percibir. Negociar con policías la cuotas semanales o quincenales para trabajar, negociar con delincuentes dedicados al robo de autopartes para que respeten los automóviles a su cuidado, dirimir con los vecinos los lugares de estacionamiento y estar al pendiente para que el automovilista que busca estacionarse se percate de su presencia y que estén concientes que aún cuando no lo solicitaron hay una persona que esperará una retribución por ocupar un espacio en la calle.

Cuando se les preguntó si sabían que la actividad que desarrollan se encuentra reglamentada por la Ley de Cultura Cívica, la mayoría respondió que sí, no obstante, casi ninguno pudo identificar el artículo 24 en específico, y ninguno supo su contenido. Lo que conocen es porque lo escucharon de algún compañero, de algún policía, o porque al entrar en vigor dicha norma los franeleros se vieron impedidos a apartar con objetos los lugares para estacionarse, lo que provocó que su forma de trabajo se viera modificada.

¹⁶ Liliana Valadez. "Critican franeleros plan Giuliani," en: *El Universal*, 13 de agosto de 2003, p. 4B.

¹⁷ Para conocer las preguntas que planteamos favor de ver anexo.

Al momento de leerles el artículo 24 de la Ley de Cultura Cívica y pedirles su opinión, la mayoría refirió que ellos en ningún momento obligan a los automovilistas a pagarles una cuota. Sin embargo, en los hechos, al momento de estacionarse, casi invariablemente, el automovilista escuchará las siguientes frases: “jefe se lo cuidó”, “una lavadita”, o “yo no respondo si le pasa algo a su carro porque este lugar es muy inseguro”. Total, que de forma velada o clara el automovilista sabe que tendrá que pagar su cuota.

Cabe mencionar que los franeleros identifican claramente a dos tipos de clientes, por una parte se encuentran los recurrentes, es decir, los trabajadores o los vecinos que invariablemente buscarán un lugar para estacionarse en la zona, y por la otra, los que sólo ocasionalmente buscan un lugar para estacionar su automóvil.

Como es natural la relación más estrecha es con clientes recurrentes, ya que inclusive, los franeleros reciben las llaves de los automóviles a su cuidado o por lo menos piden a sus clientes dejar sus autos en neutral para que ellos los puedan desplazar y así poder acomodar más autos.

Por otra parte, cuando se les inquirió si el controlar su actividad mediante la imposición de sanciones favorecería a que agentes de la policía le cobren alguna cuota por realizarla, señalaron lo siguiente: los pagos a ciertos policías es un hecho. “Con o sin la nueva reglamentación los pagos se tienen que hacer”, sobre todo en las zonas donde existe mayor demanda de lugares o en donde los autos son estacionados en doble fila.

Como ejemplo podemos citar lo siguiente: al momento de realizar el estudio de campo observamos el recorrido de una grúa sobre la calle Sadi Carnot; el grullero llama con su mano al franelero, se acerca y con el brazo derecho le extiende un billete al oficial. Más adelante, la grúa se detiene frente a un restaurante, un franelero le da dos vasos con un líquido a los policías, después una bolsa con aparentemente comida. Al continuar su

camino, ocurrió la misma acción de franeleros extendiendo el brazo a los grulleros. “Cómplices y víctimas, si queremos llamarlo de esa forma”, así lo calificó uno de los franeleros.

Además, el pago a los policías se da por la necesidad de contar con alguna protección. Un franelero de la calle Serapio Rendón nos señaló que debido a que sus clientes le dejan las llaves de sus autos su responsabilidad es mayor. Por ello, ante cualquier incidente deben estar bien con los policías para que actúen de manera rápida.

En cuanto a la pregunta si pertenecían a algún grupo o asociación que vele por sus derechos como franeleros. Casi por unanimidad señalaron que no. Y en algunos casos lamentaron que en su trabajo no cuenten con ninguna protección social, llámese seguro social, infonavit, sistema de ahorro para el retiro, etcétera. Saben que su trabajo es totalmente informal y sus ingresos dependen exclusivamente de las cuotas que logren captar en su jornada. Reconocen sin embargo que los cien a doscientos pesos que en promedio ganan en un día, es más de lo que recibirían en una fábrica o en algún otro trabajo formal. En ningún caso mostraron interés por formar una agrupación o asociación, pues no observaron con claridad ningún beneficio específico para agruparse. En cierto sentido, se conforman con que otros franeleros no invadan sus zonas de trabajo y que nadie cuestione las tarifas que cobran.

Es importante señalar que pese a que los franeleros afirmaron que no pertenecían a ningún grupo o asociación que vele por sus derechos, aseguran que sí existen grupos o líderes que controlan las calles. El único dato en ese sentido lo refirió un cuida-coches de la calle Rosas Moreno quien manifestó que un compañero recientemente adquirió un automóvil compacto seminuevo gracias a que tiene trabajando en diversas calles de la colonia a varios franeleros. Desafortunadamente no pudimos comprobar esa afirmación, pues al momento de inquirir sobre el tema, ningún entrevistado aceptó que realice pago alguno a otro franelero o líder por dejarlo trabajar.

Uno de los temas que mayor relevancia tiene para este estudio radica en investigar si existe relación de los franeleros con grupos dedicados a delinquir. Durante la realización del estudio de campo nos percatamos que esa relación si existe, pero con un matiz diferente al planteamiento básico de la doctrina de “Cero Tolerancia” que afirma que perdonar infracciones y delitos menores genera un ambiente que propicia la comisión de delitos más graves.

En el caso de la colonia San Rafael, los franeleros en su mayoría refieren que sí pactan con delincuentes, pero no con la intención de cometer en contubernio algún delito, sino por el contrario, para evitar que los ladrones atenten contra los autos que tienen bajo su resguardo. Más aún, en cierto sentido se sienten orgullosos de afirmar que en la zona en que trabajan el robo de autopartes disminuye de forma significativa a partir de su presencia en el lugar. Es más, indican que si su intención fuera robar un auto no lo robarían en su lugar de trabajo, sino en otra zona, pues fácilmente podrían sacar un duplicado de las llaves. Por ello, aseguran que tener las llaves de los autos implica una responsabilidad muy grande.

Para ejemplificar lo anterior sirva lo siguiente: Un franelero de la calle Sadi Carnot casi esquina con Sullivan, nos indicó que un sujeto se dedicaba a robar a mano armada a los transeúntes en la calle Sullivan. El franelero lo denunció y tiempo después el sujeto fue aprehendido por policías judiciales. Sin embargo, el cuidacoches se molestó con los judiciales porque recibió un citatorio para declarar en contra del ladrón y les dijo que por favor “no lo embarraran”. Tiempo después, el ladrón pasó por la zona de trabajo del franelero refiriéndole que ya andaba derecho y sin más se despidió. El franelero nos aseguró que si hubiese declarado en contra del ladrón en lugar de saludarlo ya le habría causado un daño a él o a su hijo, quién atiende un pequeño negocio de venta de dulces.

Por otra parte, un franelero de la calle Guillermo Prieto nos dijo que una mañana, un sujeto lo abordó para preguntarle que a qué se dedicaba, a lo que respondió que a cuidar los automóviles. El sujeto le dijo abiertamente que iba al lugar a robar. El franelero le advirtió que no se metiera con los automóviles a su cuidado refiriéndole que también era

gente de barrio y la llevaba bien con los policías. Al escuchar eso, el ladrón le preguntó si también estaba cuidando los autos estacionados en la otra esquina de la calle Miguel E. Schultz, el franelero le dijo que no. El ladrón se dirigió a un auto, dio el cristalazo y se robó el *estereo*. Posteriormente el franelero dio aviso a los policías. Los policías le pidieron que diera información acerca del ladrón, sin embargo, el cuidacoches se negó a dar detalles del sujeto por temor a posteriores represalias, argumentando que los policías no lo van a proteger siempre.

Los encargados de brindar seguridad a los habitantes de la colonia San Rafael tienen su propia visión acerca de la labor de los franeleros en la comunidad.

Cuando se les preguntó su opinión de la Ley de Cultura Cívica, y en particular de su artículo 24, señalaron que ese ordenamiento en teoría está bien, pero está fuera de la realidad de la Capital del País. “Es una ley que fue dictada desde los escritorios de los funcionarios sin pedir la opinión de las personas que conocen los problemas de la calle”.

Los agentes policíacos mostraron molestia cuando se les informó que la asesoría del grupo Guiliani sirvió como una de las fuentes para la modificación de dicho ordenamiento jurídico y su costo fue de 4.3 millones de dólares. Afirmaron que si ese dinero se hubiese destinado al mantenimiento de patrullas o para mejorar el equipamiento policial ellos prestarían un mejor servicio a la comunidad.

En cierto sentido, reconocen que el servicio de seguridad que proporcionan es malo, pero indican que es por la falta de apoyo material. Además, se quejan de los gastos que tienen que realizar para mantener el correcto funcionamiento de sus patrullas. Esto es, debido a que no reciben apoyo económico de la Secretaría de Seguridad Pública “de su salario o de cualquier otra fuente de recursos” pagan el mantenimiento preventivo y en el peor de los casos la reparación de sus unidades.

Por otra parte, cuando se les preguntó si con la entrada en vigor de dicho ordenamiento jurídico se incrementó el número de solicitudes de los ciudadanos para que intervinieran en contra de algún franelero, el mayor grupo de policías dijo que no. Sin embargo, es importante señalar que en fechas cercanas a la entrada en vigor de esa ley, es decir, después de agosto de 2004 y hasta principios del 2005, se incrementó de forma significativa el número de remisiones de franeleros ante el juez cívico. Lo anterior no porque los ciudadanos denunciaran a los franeleros, sino porque éstos se mostraban renuentes a aceptar que estaba prohibido obstruir las calles con cajas, huacales, cubetas, o con cualquier otro objeto. Lo que ocasionó que fueran presentados ante esa instancia calificadora. En este momento, afirmaron los agentes de la policía, podemos asegurar que nadie aparta los lugares con objetos como antes.

Al momento de preguntar si sabían cuántos franeleros trabajaban en la colonia, la mayoría respondió que entre 20 y 35. Posteriormente, al pedirles su opinión de los franeleros que identificaban y más concretamente si consideraban que más allá de cuidar un vehículo o apartar un lugar en la calle, algunos de éstos trabajadores informales, pudieran estar relacionados con personas que se dedican al robo de vehículos, de autopartes u otro tipo de actividades ilícitas, pudimos clasificar en tres grupos las respuestas de los policías.

Primeramente, señalaron que si bien no pueden comprobar la relación de franeleros con grupos organizados del crimen, si pueden afirmar que muy pocos cuida-coches cooperan con ellos cuando se les inquiera sobre algún hecho delictivo ocurrido en la calle. En ese sentido, afirmaron que cuando sucede algún ilícito cerca del lugar donde trabajan y se les pregunta sobre lo que observaron, casi siempre responden con evasivas, eso en el mejor de los casos porque en ocasiones definitivamente señalan que no van a cooperar con la autoridad porque prefieren estar en buenos términos con los delincuentes, ya que si éstos no se meten a su zona de trabajo, ellos no tienen por qué denunciarlos a la policía.

Cuando nos dimos a la tarea de preguntar a los ciudadanos que tienen su residencia en la colonia San Rafael sus impresiones sobre el contenido del artículo 24 fracción I de dicha norma, así como las repercusiones que en el ámbito de la seguridad pública provocó en los entrevistados la puesta en marcha de ese ordenamiento jurídico. Lo anterior porque, cabe recordar, el objetivo primordial de ésta investigación es precisar las consecuencias de la entrada en vigor de la norma que regula directamente la actividad de los franeleros en los habitantes de esa colonia del Distrito Federal.

Primeramente, conviene decir que la mayoría de los vecinos consultados desconocían la existencia de dicha ley, y por consecuencia del artículo en comento, no obstante, al momento que les hicimos la lectura respectiva nos confiaron que el contenido encierra elementos que pudieran ser de ayuda para promover la tranquilidad de los vecinos. Sin embargo, de igual forma manifestaron que si no se aplica de poco o nada sirve que su contenido esté bien fundamentado. Más aún, refirieron que está bien tratar de regular la actividad de las personas que en la mayoría de los casos son desconocidos para los vecinos de la colonia y que repentinamente hacen su aparición con una franelita diciendo que cuidan los coches.

Cuando inquirimos si consideraban necesario que la autoridad intentara ordenar a los franeleros y por ende evitar posibles vínculos con el crimen organizado, ciertos vecinos señalaron que únicamente se fomentaría la corrupción, pues regularmente cuando se busca restringir actividades lucrativas que están fuera de lo permitido provoca que la autoridad cobre cuotas o de plano extorsione abiertamente a los infractores para hacer caso omiso de la situación, o dicho en términos coloquiales, “hacerse de la vista gorda”.

De igual forma, mencionaron que estaría mejor que comenzaran por poner orden a los propios efectivos de la Policía Auxiliar, pues en algunos inmuebles públicos que se encuentran en la colonia, son los propios policías los que piden para el refresco por cuidar los automóviles de las personas que acuden al lugar a realizar algún trámite.

Por lo que respecta al posible vínculo de los franeleros con el crimen organizado, refirieron que no dudan que en determinados casos se pueda dar, no obstante, señalaron que hay personas dedicadas a esa actividad que son confiables y si se dedican a esa actividad es por necesidad, pues la falta de fuentes de empleo formal y los bajos salarios los orilla a cuidar carros en la vía pública. Agregaron que aparte de la molestia que ocasiona que en momentos estacionen los automóviles a su cuidado frente a la cochera de tu casa y que tengas que buscar al franelero para que mueva el auto, no encuentran mayor problema, ya que si se les quita esa forma de empleo tal vez se dediquen a delinquir, es decir, en cierta forma señalaron que de los males el menor.

Al momento de preguntarles a los vecinos si se sentirían más seguros si la autoridad proporcionará distintivos a los cuida-coches, tales como: uniformes; casacas; playeras o gorras con un número telefónico para quejas y sugerencias, así como un gafete o credencial para identificar plenamente a los franeleros. Pudimos notar dos tipos de respuestas. Primeramente manifestaron que esa medida reconocería una realidad, los franeleros están en las calles de la colonia y si eso resulta útil para tener un padrón o registro de personas dedicadas a esa actividad está bien, porque según afirmaron los entrevistados, con gafete o sin gafete los franeleros seguirán en la colonia. Por otra parte, los vecinos comentaron que otorgar una credencial o uniforme sería tanto como hacer legal lo ilegal, claudicar y decir que no se puede con el problema, y por ello, nuestras calles no serían de todos sino que pertenecerían a un pequeño grupo de personas. Sería una manifestación de que la legalidad se encuentra rebasada por la realidad. Igualmente, cuestionaron si con la credencial la autoridad emisora de la misma sería corresponsable de las actitudes o acciones delictivas de las personas inscritas. En resumidas cuentas manifestaron que de poco o nada sirve para la seguridad de la colonia la aplicación de la mencionada ley.

CONCLUSIONES

Luego del desarrollo de esta investigación en cuatro capítulos no se logro comprobar que la aplicación de normas que buscan restablecer el orden y la tranquilidad en las comunidades por medio de la aplicación de infracciones a ciertas conductas, como la de prestar algún servicio sin que sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo, como se establece en el artículo 24 fracción I de la Ley de Cultura Cívica, aumente la percepción de seguridad de los habitantes de la colonia San Rafael.

Lo anterior, porque más allá de críticas a la estrategia sugerida por Rudolph Giuliani, lo que encontramos en las calles de la colonia San Rafael, fue un profundo desconocimiento de la existencia de la Ley de Cultura Cívica, la cual no sobra decirlo en más de un sentido estaba inspirada en el modelo “Cero Tolerancia”.

Los vecinos que amablemente accedieron a contestar nuestras interrogantes coincidieron en que para fomentar la tranquilidad de la colonia ayuda en muy poco reglamentar la actividad de los franeleros. De hecho, algunos franeleros se han ganado la confianza de los residentes, que los reconocen como personas que desarrollan esa actividad por las reducidas ofertas de trabajo formal y por su escasa preparación.

En cuanto a los franeleros entrevistados nos percatamos que algunos de ellos consideran que lejos de fomentar la inseguridad en la zona, su trabajo contribuye a garantizar que los automóviles no sufran daños. Apreciación que en más de un caso pudimos constatar.

En relación a los policías, nos quedamos con la afirmación de que la Ley de Cultura Cívica fue dictada desde los escritorios, sin tomar en cuenta la realidad de las calles de la ciudad de México.

Sin embargo, el presente trabajo nos permite afirmar lo siguiente:

Primero: La principal obligación del Estado es la de ofrecer garantías de seguridad a los ciudadanos. Esa responsabilidad estatal tiene como contraparte el derecho de los ciudadanos a gozar amplios márgenes de protección, porque sin ello la vida social simple y llanamente se convierte en un peligro constante.

En ese sentido, el Estado busca ofrecer garantías para la reproducción de la vida social de manera pacífica y ordenada, de tal suerte que las múltiples tensiones y contradicciones que existen en el seno de la comunidad encuentren cauces institucionales para desahogarse, garantizando a cada uno de sus integrantes la seguridad necesaria para vivir y convivir.

Es decir, los ciudadanos estamos resignados a reducir buena parte de nuestra soberanía individual o libertad a cambio de que una entidad por encima de nosotros que sea capaz de asegurarnos que no seremos víctimas de terceros, y que cuando eso sucede los agresores serán castigados.

Sin embargo, cada día los mexicanos somos testigos o víctimas de la violencia y la incompetencia oficial, de la corrupción de autoridades en todos los niveles, de la impunidad y el soborno, de la inseguridad y la simulación. En ese contexto, lo que debiera ser excepcional es cada vez más cotidiano, y con la cotidianidad viene la pérdida de asombro. En México, y particularmente en el Distrito Federal, la violencia se percibe como algo normal.

El panorama se complica cuando observamos una serie de acontecimientos en los que -cualquiera que sea la explicación, motivación y resultados- gradualmente, pero de manera consistente, los diversos grupos delincuenciales ponen contra la pared a la autoridad. En ese sentido, el crimen organizado y el desorganizado se han convertido en una pesadilla cotidiana que afecta a gente de toda clase social. Pobres y ricos circulan por las calles capitalinas con miedo, porque saben que a la delincuencia no le importa ejercer su oficio en el transporte público o en la calle, a cualquier hora del día y frente a cientos de testigos, con lujo de violencia y sin respeto alguno por la vida humana.

Adicionalmente, en la capital del país está proliferando la "delincuencia resentida" que no se conforma con robar los objetos de los ciudadanos, sino que pretende causar algún tipo de daño ya sea físico o moral. En ese sentido, los ciudadanos tenemos que convivir diariamente con una delincuencia cada vez más agresiva.

En el caso del Distrito Federal a pesar de la implementación de normas jurídicas y planes y programas institucionales, la seguridad pública es tal vez el reclamo social más reiterado de los últimos años, ya que los intentos por crear las condiciones para salvaguardar la integridad física y económica de los ciudadanos no han tenido los resultados deseados.

El riesgo es que en contextos geográficos específicos donde la violencia social es superior en cualquier sentido a la capacidad coercitiva y de acción del Estado, surgen expresiones que pueden desequilibrar y poner en cuestionamiento el sentido, naturaleza y consistencia de las leyes, las instituciones y, principalmente, la legitimidad de las autoridades. La señal de alerta para las autoridades capitalinas cada día se intensifica.

Segundo: La sensación de inseguridad de los habitantes de la ciudad no se reflejó en los índices delictivos oficiales que mostraban una constante disminución en el número de denuncias presentadas durante la administración de Andrés Manuel López Obrador. Más aún, es claro que no había una correlación entre la disminución constante de los delitos denunciados que presentaban las estadísticas oficiales y la incidencia delictiva de ejercicios estadísticos que no dependían del gobierno capitalino. De la misma forma, se percibió una marcada diferencia entre la significativa reducción de los delitos, según cifras oficiales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y la exigencia ciudadana para combatir y frenar los delitos que atentan contra la integridad física y patrimonial de los capitalinos.

En ese sentido, existe una sensación de malestar en los habitantes de la ciudad de México respecto del tema del delito que no se puede ni debe minimizar. Ese malestar, consideramos, podría estar orientado hacia dos campos específicos que se encuentran

estrechamente vinculados: por una parte la sensación latente de peligro de sufrir un daño en manos de otra persona, y por la otra, en la desconfianza en las instituciones encargadas de la seguridad pública.

Respecto al primer campo lo que la gente percibe es el peligro de que se le ocasione un daño. Esto es, la inseguridad no está referida a la distribución de la tendencia del delito, sino a una creencia personalísima del estado en que están las cosas. Por esa razón, en la medida en que se incrementa la creencia de que sufrir un delito es posible, el temor se vuelve más abstracto. En otras palabras, la sensación de inseguridad se relaciona más con la ausencia de protección que se percibe respecto de un evento que en sí mismo se desconoce pero cuyas consecuencias se intuyen negativas, que con los delitos cometidos.

En cuanto al segundo campo, la percepción de ese malestar está relacionada con la visión de ineficacia presente en las consideraciones de la mayoría de las personas respecto de las instituciones policial y del Ministerio Público.

Cuando convergen ambos campos se incrementa la sensación de inseguridad, es decir, dado que se sabe que es posible que a alguien le ocurra un delito y cuando quien debe prevenirlo, o al menos auxiliar a resolverlo, no sólo no ayuda sino que además puede ser él mismo quien lo cometa, la sensación de intemperie frente al problema tiende a afianzarse.

Tercero: El entonces jefe de gobierno capitalino, Andrés Manuel López Obrador, decidió contratar al ex alcalde de la ciudad de Nueva York, Rudolph Giuliani, como asesor en el desarrollo de un programa para reducir la delincuencia, llamado “Cero Tolerancia.” Sin embargo, quienes llevaron a cabo la teoría y la práctica del programa en esa ciudad estadounidense fueron George Kelling, James Wilson y William Bratton, respectivamente. Se contrató entonces a la persona equivocada. A pesar de ello, consideramos que el intercambio de experiencias o el estudio de programas llevados a cabo en otros países es absolutamente válido en un ámbito como el de la seguridad pública. Pero la simple extrapolación de programas fuera de contexto o la contratación

de asesores, delegando en ellos la creación de expectativas demasiado altas en una materia tan delicada y trascendente, ya no parece tan adecuado.

Lo que hizo Giuliani en Nueva York es difícil de lograr en México: simplemente a todo aquel con aspecto “sospechoso” que circulaba o caminaba por la zona donde no podían cometerse delitos, los detenían, los interrogaban, los esculcaban, les investigaban sus antecedentes penales, si les encontraba desde algo que pudiera ser utilizado como una arma o droga, eran detenidos inmediatamente, en muchos casos sin derecho a fianza.

Pero en nuestro caso, cabe preguntar:

¿Cómo se logrará expulsar a los delincuentes, cuando miles de taxis son piratas, si las bandas que venden droga operan con impunidad en varias zonas de la ciudad y tienen relaciones con la policía?

¿Cómo se podrá impedir que se roben un automóvil, o sus accesorios, sin desarticular las bandas que operan en la colonia Buenos Aires o en la Delegación Iztapalapa?

¿Se puede avanzar sin cambiar a los ministerios públicos y a los jueces, además de los policías?

En el mismo sentido, cuando la delincuencia se da en un entorno de falta de respeto a la ley, que es tolerado por la autoridad, se crea un ambiente social en el que sujetos que en otro ambiente quizás no se dedicaran a esa actividad, delinquen. Cuando, por ejemplo, existe un ambiente de tolerancia a la economía ilegal a la que incluso llamamos coloquialmente economía informal, se establece un ambiente social propicio para la falta de respeto a las leyes.

Llegando a este punto, conviene recordar que el éxito de Giuliani al enfrentar a la delincuencia neoyorkina se dio durante el auge económico. Lo que no es extraño ya que una sociedad con una economía próspera en sus actividades legales tiende a generar

una menor cantidad de delitos que otra economía en la que las oportunidades laborales y de realización personal de muchos individuos están canceladas.

El crecimiento económico no acaba con los delincuentes, pero puede reducir sensiblemente su capacidad. Asimismo, la desigualdad social, combinada con la pobreza, se convierte en una fuente de conducta delictiva. Las sociedades en las que hay mayor equidad no están exentas de delitos, pero su potencial baja fuertemente.

En el caso del Distrito Federal, al momento que se informó que se contrataría al señor Giuliani para el desarrollo de una estrategia contra la delincuencia se generó un debate. La ciudadanía refería que la “Cero Tolerancia” fomenta una relación autoritaria y violenta entre el ciudadano y el Estado. Al mismo tiempo, recordaron la brutalidad policíaca que acompañó su desarrollo en otros países, y las constantes demandas por violación a los derechos humanos, particularmente de grupos étnicos minoritarios y grupos sociales marginados, lo que mereció a la estrategia la etiqueta de racista o policía para los pobres.

Asimismo, derivado de las recomendaciones de la Consultoría Giuliani, el gobierno del Distrito Federal decidió tomar acciones específicas para contrarrestar los problemas relacionados al deterioro de la calidad de vida en barrios y colonias, por lo que envió una iniciativa en diciembre de 2003 para modificar la Ley de Cultura Cívica. Dicha norma amplió la competencia de las autoridades (específicamente de la Policía y los Juzgados Cívicos) al considerar como infracciones una amplia gama de conductas que, sin ser delictivas, se estima que podrían llegar a serlo. Sobre este supuesto, cabe decir que existe un importante debate, tanto en el terreno de las políticas de seguridad pública que han sido ensayadas o desechadas en una gran cantidad de países como en el académico, que no puede pensarse como concluido en la medida en que sus premisas no han quedado debidamente demostradas.

La Ley de Cultura Cívica se situó del lado de los modelos y las políticas que no sólo son indiferentes ante la exclusión de cada vez más amplios sectores de la sociedad (entre los que se encuentran, franeleros, prostitutas, limpiaparabrisas, grafiteros y

niños en situación de calle), sino que adoptan medidas que tienden a reforzar dicha exclusión, a asegurar que los excluidos no traspasen los límites no formales, pero no por ello menos efectivos, que los separan del resto de la sociedad.

Cuarto: Dada la complejidad para evaluar las repercusiones en la seguridad de los capitalinos por la implementación del modelo Cero Tolerancia, el presente trabajo debe verse como un estudio inacabado, inconcluso, que pretende ser el inicio de futuras investigaciones.

Anexo

FRANELEROS

- 1) ¿Qué opina del artículo 24 de la Ley de Cultura Cívica que establece que son infracciones contra la tranquilidad de las personas: Prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar (obligar) de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo?

- 2) ¿Considera que controlar su actividad mediante la imposición de sanciones favorecería a que agentes de la policía le cobren alguna cuota por realizarla?

- 3) ¿Usted pertenece a algún grupo o asociación que vele por sus derechos como franelero?

- 4) ¿Usted cree que existen grupos y líderes de franeleros que controlan las calles?

- 5) ¿Considera que su actividad puede generar algún conflicto con los vecinos o las personas a las que prestan sus servicios?

CIUDADANOS

1) ¿Qué opina del artículo 24 de la Ley de Cultura Cívica que establece que son infracciones contra la tranquilidad de las personas: Prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar (obligar) de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo?

2) ¿Usted considera necesario que se intente ordenar a los franeleros con el fin de llevar un control y evitar posibles vínculos con el crimen organizado?

3) ¿Usted se sentía más segura si se impide que los franeleros realicen su trabajo en la colonia?

4) ¿Considera que perdonar infracciones menores como la actividad que desarrollan los franeleros podría generar un ambiente que propicie la comisión de actos delictivos más graves en su comunidad?

5) ¿Usted se sentiría más seguro si la autoridad proporciona algún distintivo – uniforme, casacas, playeras o gorras– con un número telefónico visible para quejas y sugerencias; así como un gafete o credencial para identificar plenamente a los franeleros?

POLICÍAS

1) ¿Qué opina del artículo 24 de la Ley de Cultura Cívica que establece que son infracciones contra la tranquilidad de las personas: Prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar (obligar) de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo?

2) ¿Usted sabe cuántos franeleros trabajan en la Colonia San Rafael?

3) ¿Desde que entró en vigor la Ley de Cultura Cívica, el 31 de julio de 2004, en la que se establecen nuevas infracciones, como la de prestar algún servicio sin que se solicite, y coaccionar un pago por ello (artículo 24), se ha incrementado el número de solicitudes de los ciudadanos para que usted intervenga en contra de algún franelero?

4) ¿Más allá de cuidar un vehículo o apartar un lugar, usted considera que algunos franeleros pudieran estar relacionados con personas que se dedican al robo de vehículos u otro tipo de actividad ilícita?

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Gobernabilidad crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- DE LA CUEVA, Mario. *La idea del Estado*, 2a ed., México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1980.
- GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, España, Alianza, 1985.
- GARCÍA SEGURA, Mónica Gabriela. *La política de Gobierno en México. El Imperativo de la Seguridad Pública*, Tesis de Licenciatura, México, UNAM, 1999.
- GONZÁLEZ RUIZ Samuel, et al. *Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas*, México, UNAM, Serie Justicia, 1994.
- INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD A. C. *Tercera en Cuesta Nacional Sobre Inseguridad 2005*, México, septiembre de 2005.
- KELLING George y Catherine COLES. *No más ventanas rotas. Cómo restaurar el orden y reducir la delincuencia en nuestras comunidades*, México, Instituto Cultural Ludwig Von Mises, 1999.
- ORTIZ ORTIZ, Serafín. *Función policial y seguridad pública*, México, McGraw-Hill, 1998.
- RUIZ HARRELL, Rafael. *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores Aljure, 1998.
- SÁNCHEZ AZCONA, Jorge. *Introducción a la Sociología de Max Weber*, México, Océano, 1986.
- SARRE, Miguel, et al. *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, México, El Colegio de México, 2001.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, 2a ed., 9a reimp. Tr. José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la*

LEYES

“Reforma del artículo 21 Constitucional,” en: *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994.

“Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública,” en: *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995.

“Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal,” en: *Diario Oficial de la Federación*, 19 de julio de 1993.

“Ley Orgánica del Distrito Federal,” en: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de diciembre de 1998.

“Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal,” en: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 20 de mayo de 2003.

“Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,” en: *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 1996.

“Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal,” en: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de mayo de 2004.

“Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,” en: *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio de 1994.

REGLAMENTOS

“Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal,” en: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de diciembre del 2000.

PLANES

“Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,” en: *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2001.

“Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno 2004-2006,” Gobierno del Distrito Federal. 24 de febrero de 2004

PROGRAMAS

“Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006,” en: *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2003.

“Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006,” en: http://www.indaabin.gob.mx/leyinfo/marco/Compilacion/dpjusticia_2001_2006.doc

“Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001–2006,” México, Distrito Federal, 5 de diciembre del 2000.

“Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal 2001-2006,” Gobierno del Distrito Federal, 2001.

HEMEROGRAFÍA

Anayansin Inzunza. “Ultrajan el Jardín del Arte,” en: *Reforma*, 30 enero 2005.

Arturo Páramo. “Pierde San Cosme sus banquetas,” en: *Reforma*, 5 de febrero de 2005.

Arturo Páramo. “Pierde la San Rafael su esplendor. Prolifera el tráfico, los nuevos giros comerciales y en la noche reina la prostitución,” en: *Reforma*, 22 octubre de 2004.

Arturo Sierra. “Limitan aplicación de 'Ventanas Rotas',” en: *Reforma*, 24 de junio de 2003.

Ciro Pérez Silva y Raúl Llanos. “El PRD incrementa su ventaja, señalan dos encuestas,” en: *La Jornada*, 12 de junio de 1997.

Elia Baltasar. “Estructura paramilitar tiene el narco en Tepito,” en: *La Jornada*, 10 de marzo de 1998.

Gustavo Hernández. “Falla la nueva policía,” en: *Reforma*, 15 de agosto de 2000.

Humberto Ortiz Moreno. “Compite la colonia Guerrero con Tepito en la venta de droga: 2 mujeres, capos,” en: *La Jornada*, 28 de junio de 1998.

James Q. Wilson y George L. Kelling. “Broken Windows,” en: *The Atlantic Monthly*, marzo de 1982.

José Galán. “Surgen narcotráfico y robo a vivienda en Iztapalapa,” en: *La Jornada*, 15 de junio de 1998.

Liliana Valadez. “Critican franeleros plan Giuliani,” en: *El Universal*, 13 de agosto de 2003.

María Elena Medina. “Advierte E. U. A. de inseguridad en México,” en: *Reforma*, 12 de mayo de 2000.

Patricia Velázquez Yebra, “Publican crónicas y testimonios de la colonia San Rafael,” en: *El Universal*, 27 de enero de 2000.

Rafael González y Arturo Sierra. "Rompen tregua contra sexoservidoras," en: *Reforma*, 19 Septiembre 2004

Rosa Elvira Vargas. "Anuncia Zedillo un programa para enfrentar delincuencia e impunidad," en: *La Jornada*, 4 de diciembre de 1997.

Rubelio Fernández. "Participan más de mil franeleros en marcha," en: *El Universal*, 11 de agosto de 2004

Salvador Macías Payen. "Los hilos de la corrupción toman fuerza," en: *Excélsior*, 16 de julio de 2000.

Silvia Arellano. "Luz verde a ley que va contra franeleros y limpiaparabrisas," en: *La Crónica de Hoy*, 30 de mayo de 2004.

Natalia Briseño Campillo. "Castigarán policías que extorsionen franeleros," en: <http://www.aynkia.com/aynkia/articulos/leertitular.asp?n=583>

La Redacción. "Pide Encinas denunciar a franeleros que extorsionen," en: <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=161200>

"Controla una mafia calles aledañas al Auditorio," en: <http://www.jornada.unam.mx/2002/jun02/020620/052n1con.php?printver=1>