



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL,
COMBATE AL DELITO Y SU COORDINACIÓN EN EL
SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SALVADOR CAMACHO SÁNCHEZ

ASESOR: LIC. ALEJANDRO PÉREZ NÚÑEZ



FES Aragón

MÉXICO

2006



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 TI DIOS MIO:

**Creador de todo lo que tengo y todo lo que soy.
¡GRACIAS!**

A MI QUERIDA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO.

**Por haberme aceptado como el mas humilde de sus hijos, con todo mi respeto y reconocimiento.
¡GRACIAS!**

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON.

**En donde siempre forje un sueño y hoy lo cumplo.
¡GRACIAS!**

A MI ASESOR LICENCIADO ALEJANDRO PÉREZ NÚÑEZ.

**Con profundo agradecimiento, por haber tenido la fortuna de encontrar en él a un hombre de inmesa calidad humana.
¡GRACIAS!**

A MI ESPOSA MARIA EDITH GUERRERO REYES.

**A ti por el cariño y amor que siempre me has mostrado, ya que ante las adversidades me has acompañado, teniéndome la fe para que este sueño se hiciera realidad, este logro lo comparto contigo.
¡GRACIAS!**

A MIS HIJOS.

Ivonne Mercedalia (Mi ángel en la tierra)

Francisco Secondat. (Mi Gran Orgullo)

Carlos Amador (la Luz de mis ojos)

A TODOS Y CADA UNO DE MIS MAESTROS.

**Mi profundo respeto y agradecimiento.
¡GRACIAS!**

A MI FAMILIA.

**Papá y mamá hoy logro cumplir mi sueño.
¡GRACIAS POR LA VIDA!**

A TODOS MIS HERMANOS EN ESPECIAL.

**Martha Camacho Sánchez
Marcelino Camacho Sanchez
Alberto Camacho Sánchez
Maria del Refugio Camacho Sánchez.
¡GRACIAS!**

A TODOS MIS PRIMOS DE MANERA MUY ESPECIAL.

**Julian Camacho Sánchez.
Rosa Linda Camacho Sánchez.
¡GRACIAS!**

A MIS AMIGOS.

¡GRACIAS!

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL, COMBATE AL DELITO Y SU COORDIANCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

ÍNDICE

	PÁGINA.
INTRODUCCIÓN	1

CAPÍTULO PRIMERO

DESARROLLO HISTORICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

1.1 Época Prehispánica	4
1.2 Época Colonial	8
1.3 Época Independiente.	13
1.3.1 Porfiriato.	21
1.3.2 Post-Porfiriato	25
1.4 Época Actual	27

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

2.1 Concepto de Seguridad Pública.	32
2.2 Fines y Elementos que lo Integran	38
2.3 Concepción Sistemática de la Seguridad Pública	40
2.3.1 Prevención	41
2.3.2 Procuración de Justicia	43

2.3.3 Administración de Justicia	45
2.3.4 Sistema Penitenciario	47
2.3.5 Victimología	50

CAPITULO TERCERO

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

3.1 El Artículo 21 Constitucional	52
3.2 El Artículo 73 fracción XXIII de la Constitución	54
3.3 Sistema Nacional de Seguridad Pública	55
3.4 El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	65
3.5 La Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal	71

CAPÍTULO CUARTO

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL, COMBATE AL DELITO Y SU COORDINACIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

4.1 Percepción Ciudadana	83
4.2 Participación de la Comunidad	88
4.3 Unificación de la Ley Penal	93
4.4 Profesionalización de los Cuerpos Policiacos	96
4.5 Reestructuración del Sistema Penitenciario	101
4.6 Visión Multidisciplinaria	103
Conclusiones	109
Bibliografía	114

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública se ha considerado uno de los principales problemas sociales por resolver, las causas que generan este grave problema y sus posibles soluciones requieren sin duda de un detenido análisis.

Debido a que en la Ciudad de México se presenta el mayor índice de delincuencia es necesario el estudio de dicho problema a la realidad que se vive en el Distrito Federal, los altos índices de antisociabilidad que vivimos perturban la paz y el orden público, nuestro bienestar, vida y patrimonio. Pero no solo en la Ciudad de México se vive este problema, ya que en todo el país el sistema de seguridad pública se encuentra en una gran decadencia. Por tales circunstancias la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal, y los Municipios se han comprometido a enfrentar y tratar de resolver dicho problema, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública que tiene origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contenida dentro de la parte dogmática, que se refiere a los derechos fundamentales de los gobernados.

Un anhelo legítimo del habitante del Distrito Federal es el de contar con un adecuado sistema de seguridad pública, sin embargo será difícil establecer estrategias eficaces para resolver tal situación, si no existe la participación de la sociedad, por lo que no basta pedir al Estado atender tal cuestión, sino que debemos tanto autoridades como sociedad participar e incidir en los orígenes de la seguridad pública. Lo que nos abrirá la posibilidad de atacar frontalmente el ambiente de inseguridad pública que tanto daño hace a la sociedad.

Una de las principales estrategias para enfrentar el problema de inseguridad pública, que se establecen, es la profesionalización de los servidores públicos encargados de la misma, motivo por el cual se debe depurar constantemente la plantilla de tales servidores públicos, ampliar los sistemas de denuncia y quejas del público hasta lograr contar con personal debidamente capacitado, profesional, honesto, honrado y que actúe siempre dentro de la legalidad.

El Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal deben de asumir su responsabilidad de garantizar la tranquilidad y paz pública en la Ciudad de México, haciendo a un lado sus diferencias políticas, trabajando en coordinación para el establecimiento de acciones y estrategias de combate al delito de forma coordinada entre los tres niveles de gobierno. Y mantener con ello

el orden público, proteger la integridad física y patrimonial de los habitantes de la ciudad, prevenir la comisión de ilícitos y cualquier conducta antisocial, perseguir a los presuntos delincuentes; combatir la impunidad; colaborar en mantener mejores condiciones de vida de los habitantes y auxiliarlos en caso de siniestro y desastres. Lograr todo esto no será excusa para violentar los derechos fundamentales de todo individuo, porque se deberán respetar invariablemente los derechos humanos y la legislación aplicable buscando la participación de toda sociedad de manera individual y colectiva en combate al delito en el Distrito Federal de este mal tan grave.

La presente investigación va dirigida a analizar los principales rubros que en materia de seguridad pública se presentan en el Distrito Federal y determinar posibles políticas públicas para enfrentar el problema de la inseguridad pública que vivimos, a partir del nuevo esquema de seguridad pública planteado por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En las primeras páginas del presente trabajo, estudiamos los antecedentes históricos de la seguridad pública en nuestro país, esto es a partir de la Época Prehispánica, en la que destacan la Cultura Olmeca, la Cultura Teotihuacana y por supuesto la Cultura Azteca, ya en la Época Colonial e Independiente de nuestro país se analizan las diferentes ordenanzas, disposiciones y leyes que en materia de seguridad se dictaron así como las diferentes instituciones y personas que se encargaron de la misma, destacando el periodo del Porfiriato y Pos-Porfiriato, se estudian también diferentes periodos presidenciales en los que se modificó la regulación y visión de la seguridad pública, utilizando el método histórico.

En el capítulo segundo es un apartado de carácter teórico en el cual se comprenden los conceptos de seguridad pública, los fines y los elementos que lo integran, llegando a lo que se ha denominado constitucionalmente concepción sistemática de la seguridad pública, comprendiendo dentro de la misma la prevención, la procuración de justicia, la administración de justicia, y la victimología, utilizando para su desarrollo el método inductivo-deductivo.

El capítulo tercero de la presente investigación contiene las políticas públicas que el Estado mexicano ha adoptado, encaminadas a aplicar en todo el territorio mexicano una estrategia nacional de seguridad pública que combata a la delincuencia e intente responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales, se estudia el artículo 21 y 73 fracción XXIII Constitucionales, a través de los cuales se establecen los principios que dieron cause y sustento

jurídico a la Ley General que Establece la Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como el primer ordenamiento jurídico que comprende una estrategia para proteger a los individuos y a la sociedad en su conjunto, y se analiza también el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal a través de la cual se provee de recursos a las entidades federativas. Para hacerle frente a la inseguridad, se contempla también el estudio de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. Para la investigación del presente capítulo se utilizo el método jurídico.

El capítulo cuarto se analiza cual es la percepción ciudadana sobre la seguridad pública, generar un sistema de seguridad mas participativo y de corresponsabilidad ciudadana; la propuesta y estrategia que se considera para combatir y disminuir la inseguridad, es la redacción de un Código Penal y de Procedimientos para todo el país en el Fuero Común, el facultar al Consejo Nacional de Seguridad Pública para que pueda dotar de presupuesto a las Entidades Federativas, así mismo se señala que el tema por lo que refiere a la investigación no se encuentra agotado, por el contrario está abierto para continuarlo y cualquier interesado en el tema puede abundar al respecto. Utilizando en este capítulo un método sintético.

CAPÍTULO PRIMERO

DESARROLLO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

1.1 Época Prehispánica.

La aparición de la seguridad pública en nuestro país se remonta al México precortesiano, en razón de que al igual que en toda civilización cuando el hombre deja de ser nómada y se convierte en sedentario comienza a interrelacionarse con sus semejantes. Es así como nace una incipiente sociedad en la cual en la medida en que el hombre renuncia a ciertos privilegios, libertades y derechos que disfrutaban en su individualidad, comienzan a verse limitados tales derechos, por el hecho de vivir en sociedad, ya que tiene que respetar y hacer respetar sus derechos fundamentales sin los cuales no subsistiría dicha sociedad. Resulta difícil precisar con exactitud el nacimiento de un sistema de seguridad en donde se da protección del hombre por el hombre ante su comunidad, en virtud de que toda civilización han existido hombres que imponen castigos, otros que los reciben, algunos gobiernan y otros son gobernados, creándose esquemas que aportan las condiciones de seguridad a toda la comunidad. Todas estas circunstancias se presentaron en las civilizaciones de México como en otras civilizaciones del mundo precortesiano

Las personas que transgreden las normas y violentan la convivencia social han existido por siempre. Motivo por el que deben ser controlados y reprimidos para beneficio común, esto resulta de suma importancia para quien detenta el poder y lo ejerce, por que sabe que es necesario recurrir a ciertos medios para garantizar la paz y la convivencia social para así conservar el poder.

Durante varias etapas las comunidades sedentarias, los pueblos de señoríos teocráticos y los estados militares de México prehispánico tenían cuatro grandes leyes y a ese respecto el profesor Jesús Martínez Garnelo en su libro Seguridad Pública Nacional señala lo siguiente:

“... , el hombre se sujeta a través de cuatro grandes leyes (eterna, natural, humana y divina), las cuales regulan su conducta, pero al mismo tiempo le dan seguridad y protección. ... ”¹

¹ Martínez Garnelo, Jesús. Seguridad Pública Nacional. Porrúa, México. 1999, Pág. 6

En el mundo prehispánico de nuestro país existieron diversas culturas que se consolidaron plenamente en una economía agrícola, una vida sedentaria y con una organización social tribal. De dichas culturas, destacaron la cultura Olmeca, Teotihuacana y Azteca.

La cultura Olmeca floreció en el sureste del país en la región que se localiza entre el Río Grijalva y el Papaloapan, entre 1500 y 500 años antes de Cristo, Olmeca significa habitante del país del hule, los olmecas se dedicaron al cultivo del maíz, debido a que la región en que habitaban producía tres cosechas al año, utilizando el sistema de la rosa, practicaron también la caza, la pesca y la recolección, los excedentes de su agricultura, las pieles y las plumas de los animales que cazaban les permitieron comerciar con otros pueblos.

Los sacerdotes formaron la clase dirigente, su dios principal era el jaguar protector de la agricultura, la tierra y la lluvia, ese animal fue la base de su religión y su creencia mágica, además rindieron culto a sus muertos, sepultando los cadáveres directamente en el suelo. Poco y vago es lo que se sabe de los aspectos jurídicos de esta cultura, sin embargo como en toda civilización existieron personajes que transgredían las normas y por lo tanto tenían que ser reprimidas. Las grandes tareas públicas motivaron la existencia de esclavos o cuando menos de una plebe sometida totalmente a una elite, además se habla de un gobierno teocrático y se dice que la cultura olmeca ha sido la raíz de las demás culturas.

La cultura olmeca aportó un sistema de numeración, un sistema de calendario con un año religioso de 260 días y un año solar de 365 días, religión representada por un dios de la lluvia, el juego de pelota ritual y deportivo, el arte lapidario en que se distinguieron los objetos rituales conocidos con el nombre de “yugos”, el levantamiento de altares, como monumentos conmemorativos, existieron también especialistas en tallar la piedra y el jade, algunos otros se dedicaron a la construcción de monumentos o al comercio y tal vez a la guerra o religión. Nada se sabe de la organización política, pero es probable que el área no formara un solo estado sino que estuviera dividida entre una serie de ciudades estado unidas de alguna forma entre sí.

La cultura teotihuacana se ubica a unos 45 kilómetros de la ciudad de México, el origen del pueblo teotihuacano inicio después de la erupción del volcán Xitle, lo que obligó a los pueblos asentados en Copilco y Cuicuilco a trasladarse a la parte norte del valle de México, dos siglos antes de Cristo. Teotihuacan empieza a tomar forma de ciudad abarcando unos veinte kilómetros

cuadrados, llegando a tener unos cincuenta mil habitantes, entonces aparece una organización política con pretensiones importantes que alcanzo Oaxaca y Veracruz, creando así un poderoso centro ceremonial.

En Teotihuacan hubo un gobierno teocrático, en la cual la clase sacerdotal controlaba todos los aspectos de la vida humana, actividades religiosas, políticas, administrativas y comerciales, todo lo regulaba y lo ordenaban los sacerdotes por que representaban a dioses teotihuacanos, lo que sin duda aseguro su fuerza política.

El profesor Daniel Cossio Villegas en su libro Historia Mínima de México explica en relación con esta cultura lo siguiente:

“El tamaño de la ciudad y la densidad de su población exige una organización compleja, netamente estatal. Es imposible gobernar a ese numero de habitantes y a bastos territorios con las técnicas habituales en una sociedad tribal. Además ya la sociedad teotihuacana estaba formada por diferentes clases sociales.”²

El Pueblo Azteca por su cultura y poderío, crearon verdaderamente instituciones relacionados con el tema de la seguridad, vigilancia y orden de la ciudad, debido que como todo pueblo al buscan un lugar para establecerse, buscaban ante todo protegerse de ataques de tribus enemigas, dando con ello a sus habitantes mayor seguridad, motivo por lo que se puede hablar de un antecedente de la custodia y seguridad. Las medidas que adoptaron, otorgaron una defensa total de su cultura y de sus bienes, lo que quedo demostrado con su ultimo emperador, al mostrar sus dotes militares para defender a su pueblo ante los españoles. Los aztecas dirigidos principalmente por sacerdotes formaron gobiernos monárquicos con un soberano, cuatro consejeros un estado mayor que nombraba a los jefes inferiores de los salpullís y sus auxiliares.

Citando al Profesor Martínez Garnelo en su obra Seguridad Pública Nacional dice por lo que se refiere algunos tipos de policía de aquella época lo siguiente:

“... había toda una clasificación de policías desde aquella que perseguía al delincuente, como aquellos de tránsito vial por donde pasaban los tributos en canoas o bien. Aquellos

²Cossio Villegas, Daniel. Historia Mínima de México. El Colegio de México, México. 2ª edición 1998 Pág. 25.

vigilantes que calificaban la calidad de las mercancías o tributos que serían llevados al rey; así como también policías y vigilantes de la seguridad ciudadana que se reconocían por llevar un tipo de listón de color como brazaletes en el brazo izquierdo etcétera.. ...”³

El mismo autor Martínez Garnelo Jesús en su libro titulado La Policía Nacional Investigadora del Delito nos dice con relación a los tipos de policía de esa época lo siguiente:

“... . Los pochtecas (comerciantes) llevaban a cabo algunas actividades de carácter policiaco. Como el comercio lo efectuaban en diferentes comarcas, les facilitaba observar la conducta de los pueblos sojuzgados y la vigilancia de los lugares y personas que interesaban al Imperio.

la función preventiva la desempeñaban los Comtecpampiquex, quienes cuidaban el orden y vigilancia... .

la función persecutoria la llevaban a cabo individuos llamados Topilli, aprehendían a los delincuentes y los conducían de inmediato ante la autoridad respectiva,”⁴

Toda esta actividad se encontraba sustentada en una adecuada estructura jurídica y vasto código de conducta basado principalmente en la religión, todo ello permitió una estabilidad social, con lo que el índice de delincuencia se mantuvo en lugares muy bajos.

En cada barrio existía un juez popular que conocía de casos particulares, algunos de tipo criminal pero de poca importancia, además existieron funcionarios auxiliares que vigilaban, custodiaban y protegían a la comunidad con el objeto de prevenir la comisión de actos que alteran el orden público. El profesor Cossio Villegas en su obra Historia Mínima de México señala:

“Pero ni la habilidad política, ni la economía, ni la geografía explican la grandeza de Tenochtitlan. Es la religión, esa misión mesiánica de los aztecas, esa creencia en su destino, lo que parece haberles dado un sello distinto al de los pueblos que lo rodeaban.”⁵

³ Martínez Garnelo, Jesús. Op. Cit. Pág. 30.

⁴ Martínez Garnelo, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito. Pág. 25

⁵ Cossio Villegas, Daniel. et al. Op Cit. Pág. 41.

Y fue hasta con la conquista cuando comenzaron por establecerse las bases de una cultura y organización política.

1.2 Época Colonial.

Durante el siglo XVI fueron establecidas instituciones jurídicas españolas, en territorio americano, lo cual se conoce como la colonia, y fue en el año de 1524 cuando se funda la Nueva España sobre las ruinas de México-Tenochtitlan. Una vez constituido el ayuntamiento, se procedió a realizar un plano de la ciudad, lo que se conoció con el nombre de la traza, y se estableció el lugar en donde se debería de habitar los españoles y los indios, se fundaron iglesias y parroquias en los lugares que ocupaban los templos de los Calpullis, quedando vinculada a la vida religiosa y centralizadas todas las actividades gubernamentales, administrativas, judiciales y comerciales. El profesor Jorge Nacif Mina en su obra *La Policía en la Historia de la Ciudad de México* señala con relación a esta época lo siguiente:

“Cuando los conquistadores españoles consideraron que Tenochtitlan ya se podía habitar, después de que el Ayuntamiento de Coyoacán dirigió los trabajos de aseo y construcción se mudaron los poderes a la ciudad en la que Hernán Cortés había deseado que fuese el centro del Gobierno hispano, este cambio se gestó en marzo de 1524, dando origen a la que sería la capital de la Nueva España, ...”⁶

Con el nacimiento de la capital de la Nueva España, se funda la Ciudad de México y con ello una serie de disposiciones administrativas, entre las que destacaron sin duda lo referente a la policía y vigilancia de la ciudad, lo que sirvió para establecer un buen gobierno en el que la función de la policía no se limitaba a vigilar a cuidar el orden en la ciudad, ya que una vez establecido el municipio surgió y emanaron las normas para crear el ramo de policía, que se encargaría principalmente de mantener el orden, aseo y vigilancia en todas las actividades que a nivel gobierno eran necesarias, esto por medio de ordenanzas y reglamentos y bandos de policía, para mantener así un “Buen Gobierno”. De ahí que hasta nuestros días se hable de policía y buen gobierno.

⁶ Nacif Mina, Jorge. La Policía en la Historia de la Ciudad de México. Sociocultur. México. 1986. Pág. 17.

La corona española con el objeto de mantener el orden en la Nueva España, estableció una división territorial en cuarteles, distribuidos entre jefes de manzana y vigilantes, destacando que dicho esquema no se reducía a vigilar las calles de la ciudad sino que administraba todas las actividades, siendo las fundamentales el aseo, vigilancia y seguridad, controlando todo desde el seno del Cabildo, en el que existía una comisión especial integrada por dos o mas miembros de la “junta de policía”, que era la encargada de manejar dicha actividad con personas de diversos oficios, como celadores, guarda faroles, vigilantes o inspectores, quienes entre otras tareas se encargaban de las obras de desagüe, el aseo de calles, de la adecuada realización de las construcciones y de que en las plazas no se Cometieran abusos ni pleitos.

En el año de 1525 se crea el primer cuerpo de alguaciles de la Nueva España contando con una policía complementaria, llamada Alcaldes Mayores, organizándose también Los Alguaciles Menores y los Tenientes de Alguacil. En 1527 el Rey de España crea un órgano superior de Gobierno y Justicia, llamado “Real Audiencia” dicha institución controlaba el funcionamiento de los ayuntamientos y en consecuencia todo lo referente a la policía.

El primer reglamento de policía que fue expedido en el año de 1529, en el que destaco la prohibición para los naturales de habitar dentro de los limite de la urbe destinada a los españoles, surgiendo desde ese entonces la corrupción en el sistema policial, ya que para evitar que fuesen sancionados, las autoridades les exigían a los naturales una dadiva. El profesor Jesús Martínez Garnelo en su libro La Policía Nacional Investigadora del Delito señala acerca de la Real Audiencia lo siguiente:

“La Real Audiencia” iniciaba su vida en la ciudad de México como reguladora de las determinaciones políticas y jurídicas, sus funcionarios se conocieron como “Oidores”, teniendo un presidente que a partir de 1535 fue el virrey de la Nueva España. ...”.⁷

El Ayuntamiento continuaba controlando todo lo relacionado a la policía, pero el órgano institucional que la administraba era la Junta de Policía y fue hasta el año de 1546 cuando dentro de los cuerpos de vigilancia se destinaron personas cuya función principal era la de perseguir a los

⁷ Martínez Garnelo, Jesús. Op. Cit. Pág. 51.

delincuentes, personas que fueron denominadas Alguaciles de Barrios y quienes sin duda mantuvieron mas o menos normales los niveles de inseguridad pública.

En el año de 1635 se da a conocer un Nuevo Reglamento de Justicia que imponía castigos corporales, multas y confiscaciones de bienes, esto con el objeto de mantener un mejor control de la ciudad, así como que esta se mantuviera en orden y limpieza; sin embargo como la ciudad seguía creciendo y con ello la necesidad de nuevos sistemas de control para combatir la delincuencia, se instituye atacar tales hechos, así lo señala el autor Martínez Garnelo en su libro La Policía Nacional Investigadora del Delito como en esa época y en ese momento surge la Santa Hermandad de la Acordada y nos dice al respecto lo siguiente;

“... la “ Santa Hermandad de la Acordada” a semejanza de la que existía en España: la Acordada en México tenía cárcel propia concediéndosele jurisdicción amplia para frenar y castigar todo tipo de excesos que se cometieran en los campos, caminos, lugares despoblados y en parajes públicos,...., dándose tal generalidad porque sus sistemas fueron verdaderamente crueles y no se tentaban el corazón en lesionar o mutilar al que cometiera algún delito, dejándolos heridos o muertos tirados en la vía pública, o haciéndolo con los miembros mutilados del cuerpo del castigado.”⁸

Respecto de esta Acordada el profesor Nacif Mina ya anteriormente citado señala lo siguiente:

“... esta Acordada no funcionaba bajo los lineamientos del buen gobierno, sino que eran mercenarios a sueldo, razón por la cual, y porque hemos analizado el desarrollo de la policía como una comisión que cuidaba los intereses y buen crecimiento de la ciudad de la Ciudad de México, no se puede creer el grupo de la acordada fuese un proceso evolutivo de la policía en la época, ya que la junta no tubo la injerencia en ella y sólo intentó en cabildo, que tales métodos fueran cancelados.”⁹

Para el año de 1780 se instituye a los Alcaldes de Barrios quienes estaban encargados de vigilar y realizar registros de los ilícitos cometidos en la ciudad, sin embargo la autoridad policial

⁸ Ibidem. Pág.59.

⁹ Nacif Mina, Jorge. Op Cit. Pág. 22.

se deterioro por la multiplicidad de tareas que debían de cumplir, ya que éstas eran excesivas y complicadas, además de que para ese entonces comenzó a aumentar considerablemente la población y como consecuencia aumenta también el número de ilícitos en la ciudad, observándose que el problema se agravaba porque si no se detenía al delincuente en flagrancia resultaba casi imposible capturarlos después, quedando impunes robos y asaltos por una inadecuada vigilancia.

Como consecuencia de la creciente ola de ilícitos, surge un nuevo tipo de policía el Privado, quienes se encargaban de la protección y vigilancia de gente acaudalada y de los altos miembros de la iglesia. A dichos policías se les conocía como “corchetes” y “golillas”.

En el año de 1787 bajo el gobierno del Virrey Manuel Antonio Flores comienza una verdadera vigilancia en las calles de la ciudad, ya que la principal función era la de prevenir ilícitos, con el gobierno del Virrey de Revillagigedo se modificaron las ordenanzas para crear nuevos cuerpos policiales de seguridad y ornato, con lo que se pretendió de nueva cuenta, no tan solo de preservar la seguridad sino que también el buen aspecto de la ciudad de México, además de que este nuevo cuerpo de policías, tenían que estar instruidos, ser disciplinados y contar con uniforme. La iluminación de las calles siguió siendo un grave problema de la ciudad, porque por las noches eran cuando más ilícitos se cometían, y fue hasta el año de 1790 cuando las calles y callejones de la ciudad estuvieron vigiladas por guardianes conocidos como “Serenos”, quienes a la luz del faro, atentos vigilaban y acudían a los llamados de víctimas de robo o atentados. Dicho cuerpo de seguridad estaba integrado por un Guardia Mayor un Teniente y doce Guarda Faroles. Esta nueva policía otorgo a los habitantes de la ciudad un ambiente de seguridad nocturna como nunca había existido.

Otro tipo de vigilante de aquella época lo fue el “Celador de Policía”, que se encargaba del debido cumplimiento de los mandamientos contenidos en los bandos de policía. Estos celadores de policía se encontraban distribuidos en las diferentes actividades municipales y debían de entregar un informe diario de todos los hechos que se hubieran suscitado en la zona de vigilaban.

Los problemas de inseguridad continuaban, observándose que la mayoría de los delincuentes eran personas que vivían en condiciones de extrema pobreza e insalubridad, lo que sin duda era una amenaza para la conservación del orden social, además la multiplicidad de bandos de policía y buen gobierno no se ponían en practica cabalmente por las autoridades; en

consecuencia estas eran rebasadas por el gran número de ilícitos y desorden que se vivía, resultando muy difícil mantener el orden en lugares públicos como pulquerías y vinaterías, que sin duda eran uno de los focos de conducta antisocial.

La profesora Teresa Lozano Armendares en su libro *La Criminalidad en la Ciudad de México*, explica algunas de las causas del aumento de la inseguridad en aquella época citando lo siguiente:

“En el último siglo del régimen colonial la Nueva España sufrió diez importantes ciclos de crisis agrícola, de aumento de precios, de decadencia, de perturbaciones económicas y epidemias; el último ocurrió de 1808 a 1810. estas crisis agrícolas se caracterizaban por un descenso en la producción de maíz y el correspondiente aumento de su precio, lo que hacía que aumentara el desempleo y que miles de pobres sin hogar acudieran a las ciudades, en especial a la capital. Esto a su vez, causaba grandes estallidos de inquietud social,

... , el cuerpo de vigilancia con que contaba la capital para frenar los desórdenes que causaban principalmente los habitantes pobres de la ciudad era insuficiente, sobre todo a partir de 1808, cuando los alcaldes de cuartel y de barrio debieron, además, aprender a todos aquellos individuos sospechosos de infidencia y subversión. Para tal fin fue creado el 21 de septiembre de ese año un organismo especial para conocer de estas causas y negocios que recibió el nombre de Junta Extraordinaria de Seguridad y Buen Gobierno.”¹⁰

La autora citada anteriormente dice; tras el movimiento insurgente iniciado por los criollos de clase media, la Nueva España aprovechando la crisis que se vivía por la invasión de Napoleón a España, trataron de hacerse independientes, y en medida que dicha situación se agravaba por el movimiento, era común el desorden, los homicidios y los robos, motivo por el que fue necesario crear un cuerpo especial de vigilar para evitar cualquier movimiento extraño.

¹⁰ Lozano Armendares, Teresa. La Criminalidad en la Ciudad de México 1800 – 1821. UNAM México. 1984. Págs. 42 y 43.

1.3 Época Independiente.

Para el año de 1808 y tras la invasión de Napoleón a España, los habitantes de la Nueva España vieron la posibilidad de hacerse independientes, se conspiró en muchos lugares, y fue hasta la madrugada del 16 de septiembre de 1810, que don Miguel Hidalgo y Costilla, cura del pueblo de dolores se puso en pie de lucha.

Mientras una parte luchaba contra el gobierno virreinal, otros aceptaron la invitación del nuevo gobierno Español para integrar un Congreso que los reuniera en Cádiz en 1811. Donde exigieron igualdad de españoles y hispanoamericanos, extinción de castas, apertura de caminos, libertad de imprenta, y declaración de que la soberanía reside originalmente en el pueblo, pero fue hasta el año de 1813 cuando el Virrey Venegas promulga en México la Constitución de Cádiz, la cual estuvo vigente un año, ya que el Virrey Calleja la abolió en Agosto de 1814, restableciéndose un régimen autoritario y en consecuencia José Maria Morelos y Pavón decidió convocar a un congreso nacional para emitir una nueva Constitución Política, el cual sesiono cuatro meses en la Ciudad de Chilpancingo. En dicho congreso el cura Morelos proclama su discurso conocido con el nombre de “Sentimientos de la Nación”, en el que hace la declaración de que México es Libre e Independiente de España, y cuando llega a Apatzingan en 1814 lo da ha conocer, sin embargo, esta constitución nunca estuvo en vigor. El profesor José Arturo Yáñez Romero en su obra titulada La Policía Mexicana comenta respecto de la seguridad como se encontraba señalada en la constitución de Apatzingan citando lo siguiente:

“... , se define a la seguridad como un derecho de los gobernados, junto con la igualdad, la propiedad y la libertad. Principalmente en él artículo 27, donde define que la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: esta no puede existir sin que fije la ley los limites de los poderes y responsabilidad de los servidores públicos.”¹¹

Por su parte el profesor Daniel Cossio Villegas nos comenta que los criollos que tenían interés en la independencia esperaron el momento oportuno para llevarla a cabo, sin realizar reformas sociales, señalando también que encontraron en Agustín de Iturbide a su líder, citando a dicho autor de su obra lo siguiente:

¹¹ Yáñez Romero, José Arturo. Policía Mexicana. Plaza y Valdez Editores. México. 1999. Pág.58.

“Apoyado por el alto clero, los españoles y los criollos mineros y latifundistas, Iturbide, que a la sazón trataba de reducir a Guerrero, pacto con éste y lanzó el Plan de Iguala o de Tres Garantías: Religión única, unión de todos los grupos sociales e Independencia de México con monarquía constitucional y rey prefabricado en alguna de las casas reinantes de Europa. Luego emprendió una doble campaña diplomática y militar que en cinco meses lo hizo todo. La diplomática consistió en haberse ganado la amistad de los jefes insurgentes contra los que años antes había combatido. La campaña militar fue breve y casi incruenta. Muchas guarniciones se adhirieron voluntariamente. Otra vez como en 1808, los españoles de la capital destituyeron al virrey Apodaca, inculpándolo de los triunfos de Iturbide, y nombraron sucesor al mariscal Novella. A los pocos días llegó de España Juan O’Donojú con el cargo de virrey; aceptó negociar con Iturbide y puso su firma el 24 de Agosto de 1821, en el Tratado de Córdoba que ratificaba en lo esencial el Plan de Iguala. El 27 de septiembre el ejército trigarante, con Iturbide al frente, hizo su entrada triunfal a México, y el 28 se nombró al primer gobierno independiente.”¹²

Una vez consumada la independencia, continuaron vigentes las leyes españolas, porque fue hasta el año de 1822, cuando se crean nuevas disposiciones en las que se trata el régimen policial, estableciendo quienes serían los encargados de perseguir y prevenir los delitos, los encargados de impedir el desorden, los de controlar la vagancia y la prostitución; Sin embargo estos preceptos tenían aun influencia de la Constitución de Cádiz, porque fue hasta la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, cuando se adopta un sistema Federal. Con esta Constitución se dio comienzo a la vida Republicana de México y con ello a una serie de modificaciones administrativas, incluyendo las referentes a la policía, punto fundamental del Gobierno Federalista. Para poder ubicar la residencia de los poderes generales de Gobierno de la República. Se tuvo que consultar el acta constitutiva de 1824, que daba facultad al Congreso de la Unión para escoger el lugar adecuado para tales efectos, así que se dieron a la tarea los congresistas, de erigir por decreto el 18 de Noviembre un Distrito Federal. El autor Jorge Nacif Mina en su libro *La Policía en la Historia de la Ciudad de México* nos dice con relación a lo anteriormente expuesto lo siguiente:

“... 1824, se crea el Distrito Federal, ... :

¹² Cossio Villegas, Daniel. et. al. Op. Cit. Pág. 91.

Tanto del análisis de la formación de la Republica Mexicana como el de la creación del Distrito Federal que en líneas anteriores hemos comentado, son de importancia vital para ubicar en el México independiente los fundamentos administrativos de la policía, pues sin ellos no sería posible comprender cual fue el cambio político y jurídico que experimento el país, ya que aunque se crea el Distrito Federal no se termina con el sistema municipal, sino que los ayuntamientos contando al de la ciudad de México, dependía del gobernador del Distrito Federal y no, como en la época colonial, de la real Audiencia, por lo tanto los asuntos de policía seguían perteneciendo al municipio de la ciudad de México, aunque con distintas normas y disposiciones.

En el periodo de Miguel Fernández Félix (Guadalupe Victoria) que gobernó de 1824 a 1829 conocido como el primer presidente de México, se iniciaron con este gobierno los arreglos de policía en el año de 1825, en donde seguía manteniendo el término como sinónimo de buen gobierno, por tal motivo el congreso estudió unos puntos relativos a la policía, que se proyectaron en un bando que se publicó el día 7 de febrero de ese año, al que denominaron “Bando de Policía y buen Gobierno”.”¹³

La institución policial no solo se encargaba de la solución de los problemas de policía y buen gobierno, sino que además se preocupaba por la seguridad de los ciudadanos, del orden y limpieza de la ciudad; así es como la Ley de 1823 señala que los delincuentes tenían que ser aprehendidos y juzgados militarmente debido a que aún no existía una adecuada organización judicial, existiendo por lo tanto la policía administrativa dependiente del ayuntamiento y la policía militar que emanaba del ejercicio ya que fue hasta 1826 cuando se crea un cuerpo de policía federal, que tenia como principal tarea la de vigilar la ciudad a través de los denominados “Celadores Públicos” estos nuevos policías se caracterizaron porque ya se encontraban armados y estaban distribuidos en cuarteles mayores, menores, y mantenían comunicación directa con los regidores y jueces de paz.

El autor Jesús Martínez Garnelo en su multicitada obra La Policía Nacional Investigadora del Delito, señala que debido al constante aumento de la población se complicaba la función de

¹³ Nacif Mina, Jorge. Op. Cit. Págs. 39 - 40

los policías, motivo por el que fue necesario crear un nuevo reglamento en el que destaco el señalamiento de la participación ciudadana, así entonces citamos lo siguiente.

“... ; las reglas emanadas consideraron que todos los ciudadanos estaban obligados a cuidar el orden, dando parte a las autoridades de las fallas que notasen en él, auxiliándose en los vigilantes encargados del cumplimiento de las leyes de policía; para que los servidores públicos pudiesen cumplir sus funciones, se determinó que era fundamental que conocieran bien, tanto a la manzana como a los vecinos de ella,

Igualmente se establece que cada uno de los ciudadanos que fueren cabeza de familia, deberían de tener una boleta de seguridad dada por el regidor del cuartel, y que el vigilante correspondiente tomaría en cuenta en sus obligaciones.

El vigilante tenía la capacidad de nombrar a cuatro vecinos de cada calle de la manzana para que cuidaran la misma, alternándose la ocupación durante todo el día y la noche, la elección se llevaba a efecto cada ocho días, anunciándose en lugar público la lista de los vecinos involucrados, de tal manera los vigilantes e individuos a quienes les toca la ronda diaria cuidaban de la conservación del orden evitando pleitos, violencias y toda clase de agresiones ya fueren verbales o físicas, reportando a las autoridades los hechos y no castigándolos ellos porque no tenían esa competencia, que correspondía únicamente a los funcionarios de la justicia;”¹⁴

Siguiendo a profesor Martínez Garnelo explica en su obra que para el año de 1836 durante el gobierno de José Justo Corro, en el Distrito Federal se dieron nuevas disposiciones para la administración de la ciudad, una de estas fue el llamado “Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos”, en el que se establecía que la policía se ocuparía de la salubridad, limpieza y ornato de las calles de la ciudad, quedando la ciudad bajo la responsabilidad de los llamados Guardarios; Por su parte los Prefectos u Subprefectos se encargarían de combatir a la delincuencia, esto sucedió bajo un régimen centralista, en que sin duda el objetivo del gobierno fue el de evitar que fuera alterado el orden público.

¹⁴ Martínez Garnelo, Jesús. Op. Cit. Pág. 101.

Bajo el gobierno de Luis Gonzaga Vieyra, en el año de 1838 y con la premisa de dar una adecuada seguridad y vigilancia a la ciudad, se crea el cuerpo de Policía Montada y se regula la actividad de los vigilantes nocturnos y la de los vigilantes diurnos.

Con los constantes cambios políticos en nuestro país y el crecimiento de la población, cambiaban de igual forma las disposiciones y forma de dirigir los cuerpos de vigilancia, así fue como para el año de 1842 y tras la necesidad de brindar una mejor seguridad a los ciudadanos y a las autoridades de la federación, pero sin llegar al extremo de militarizar a la ciudad, se crea un nuevo cuerpo policía llamado “Regentes de Policía” los cuales se encargaron de la vigilancia de las manzanas. Para poder desempeñar esta función, deberían de cubrir ciertos requisitos como: el de ser vecino de la manzana, haber tenido una conducta intachable, tener una conducta intachable y tener una adecuada solvencia económica para evitar sobornos.

Explica el maestro Martínez Garnelo que durante el año de 1847 tras la invasión norteamericana a nuestro país, fue necesario crear batallones de policía para vigilar la ciudad, iniciándose trabajos en materia de prevención del delito y protección de los habitantes de la ciudad, creando para ello un bando denominado “Bando de Policía Preventiva y Seguridad del Distrito Federal”, documento donde se da amplia participación al ciudadano común en la vigilancia, creando un organismo civil, con características oficiales, en que cada ciudadano cuidaba su casa, familia, y propiedades, se organizaban “Compañías Urbanas de Conservación”, organismos que eran controlados por el ayuntamiento, desapareciendo dicho organismo civil en agosto de 1848, al crearse los Escuadrones de Infantería y Caballería.

Así fue como se creó un nuevo cuerpo policial bajo los principios básicos de institución, disciplina y uniforme, ello con la finalidad de contar con una policía profesional, que al igual que los anteriores tenían atribuciones para vigilar la seguridad, el control de las calles, el policía municipal, las cárceles, los hospitales y el aseo de la ciudad, dando parte diariamente a sus superiores de todas las actividades. Este cuerpo de seguridad estaba dividido en secciones de oficiales de policía, y secciones de guardias municipales, quedando al frente el presidente municipal, un superintendente de policía y un regidor por cada uno de los cuarteles en que se dividía la ciudad, debido a múltiples funciones y atribuciones que tenían encomendados los

cuerpos policiales, fue necesario crear el “Reglamento sobre los Deberes y Atribuciones de Superintendente de Policía de la Municipalidad de México”.

En 1855 cuando Santa Anna abandona la ciudad, quedo como presidente interino Martín Carrera, quien convoca a integrar un Congreso Constituyente y suprimió el puesto de superintendente de policía, acciones que dieron origen a una serie de conflictos, ya que fue hasta que tomó posesión de la presidencia Ignacio Comonfort cuando nuevamente se convoca a un congreso constituyente, lográndose instalar el 14 de Febrero de 1856, culminando sus funciones con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Continuando con el autor Martínez Garnelo señala que en cuanto a la materia de seguridad pública, se establecieron nuevas disposiciones, creándose el cuerpo de Zapadores y Bomberos, así como la Guardia de Seguridad compuesta por celadores, quienes se encargaban de vigilar los cuarteles y manzanas reportando diariamente todas sus actividades.

Durante el gobierno de Benito Juárez, se mejoro el Bando de Bomberos, en virtud de su ineficaz funcionamiento, creándose un grupo de competencia de “Zapa y Bombeo”, que se dedicaba únicamente a controlar los incendios en la ciudad: también se crea una Inspección General de Policía, integrada por inspectores, subinspectores y vecinos de la manzana, quienes en conjunto colaboraban para la vigilancia en las calles.

Juárez aspiraba a organizar una fuerza de policía política fuerte y firme, así fundo en el año de 1861 la Fuerza de la Policía Rural de México, operando estos nuevos cuerpos de policía en la Ciudad de México: Sin embargo la actuación de estos cuerpos policiales era irregular, en virtud de que sus actos eran algunas veces demasiado agresivos y algunas otras muy tibios.

Tras la invasión de los franceses a nuestro país, fue necesario trasladar los poderes de la federación a San Luis Potosí (1863), y al abandonar Juárez la ciudad los conservadores apoyaron a los franceses, en la obra la Policía Nacional Investigadora del Delito del autor Jesús Martínez Garnelo señala de lo anteriormente expuesto lo siguiente:

“... . El 11 de junio de 1863 La Asamblea de Notables y la Junta Superior de Gobierno, pidieron a Napoleón Tercero de Francia que mandara a un noble europeo, así fue como se

ofreció esa corona al príncipe Fernando Maximiliano, Archiduque de Austria, quien la aceptó el 10 de abril de 1864, llegando a México el 12 de junio de ese año, e instalando el segundo Imperio Mexicano.

... . Mientras Maximiliano tomaba posesión se nombró una regencia que tenía funciones de ejecutivo, Se estableció una Policía de Seguridad para la Ciudad de México; fundamental es pensar que era muy necesaria la vigilancia pública

... apenas empiezan a organizarse los guardias imperiales para garantizar la seguridad pública, vigilar el tránsito de carruajes y acudir en auxilio de la población en casos de incendio, asimismo para el 26 de marzo de 1864 se complemento, haciendo una división de la ciudad en nueve cuarteles, para distribuir en ellos a los policías de seguridad dando la vigilancia necesaria a la población y por ende dejando delimitado el aparato policiaco de la metrópoli seguramente para recibir al emperador con orden.”¹⁵

El maestro Martínez Garnelo señala en su libro que el emperador Maximiliano, a su llegada a la ciudad de México, el 12 de Junio de 1864, creo la policía secreta para vigilar al clero y conservadores, así mismo dicto disposiciones referentes al alumbrado, a los guardias nocturnos, al servicio vecinal de policía, al tránsito y limpieza de las calles. Todo ello bajo el objetivo de que las policías fueran ejemplo de orden, obediencia, disciplina y buenas maneras. En cuanto al servicio vecinal de policía dispuso que quedaban fijos los cuarteles y manzanas que tenían la ciudad, quedando como Jefes de cada Cuartel un Regidor, que a su vez controlaría a los Tenientes de Cuartel y Ayudantes de Acera, y cuyas principales obligaciones serian el de vigilar, que en su cuartel se cumpliera todas las disposiciones de policía, cuidando el buen desempeño de sus subordinados, así como proponer al municipio las reformas de mejoras que considerara necesarias. En cuanto a obligaciones para los ciudadanos se impuso que estos deberían de informar a las autoridades su cambio de domicilio, para evitar que existieran indicios de sospecha hacia ellos además debería de apoyar en todo lo referente al orden en las calles.

Señalando también en su obra el profesor Martínez Garnelo que ganada la lucha contra Maximiliano y los traidores en 1867, es declarado Presidente de Republica Mexicana Benito

¹⁵ *Ibidem.* Pág. 120 y 121.

Juárez, centrando su preocupación en la seguridad, para lo cual renovó su idea de crear una fuerza de policía rural, organizando siete cuerpos de esta corporación, que dependían del ministerio del interior, con esto se pretendió evitar rivalidades entre los policías y se confirmaban sus funciones, esto bajo la Ley de 1867; Por otra parte se estableció el cargo de Inspector General de Policía del Distrito Federal, cuyas obligaciones fueron mantener el orden público, vigilar la estricta observancia de las disposiciones de policía y buen gobierno, cuidar eficazmente de las propiedades, perseguir a ladrones y dar parte diariamente al Gobierno de Distrito Federal y al Ministerio de Gobernación de todas sus actividades. Este inspector de policía podía disponer de toda fuerza armada de policía, infantería y caballería, así como de los guardias diurnos y nocturnos para cumplir con toda y cada una de las funciones. Tras el impacto de la guerra civil, el bandidaje se agravo, perturbando al comercio y orden social, viéndose afectado el régimen de Juárez, y cuyo principal opositor fue Porfirio Díaz, quien agitaba a los exsoldados, afirmando que el gobierno de Juárez los había engañado y que dicha administración no era capaz de lograr la paz: Motivo por el cual el Gobierno de Juárez en las Leyes Orgánicas para el Gobierno y Administración de los Distritos crea a los “Jefes Políticos” quienes se encargaban de la administración pública, quedando bajo su mando las fuerzas armadas y demás autoridades excepto la judicial. Señalando el profesor Martínez Garnelo en su obra de consulta, que para el año de 1869 aparecen las Gendarmerías integradas por grupos de infantería y caballería, las cuales se encontraron bajo el mando de un Jefe, un Comandante, un Guía, un Agente y un Gendarme. El Jefe era el responsable de la seguridad y el orden en general, ya que el comandante inspeccionaba los servicios de seguridad, proporcionando el apoyo necesario a los jefes políticos y autoridades locales, los guías tenían tareas administrativas, como las de comprar y distribuir forraje, tramitar documentos, pasar revista, etcétera, por su parte los agentes apoyaban al jefe superior y continuaban con sus tareas confidenciales estableciéndose también la obligación para los ciudadanos de prestar auxilio y colaboración con los gendarmes en cualquier caso que fuesen requeridos.

Señala el autor en su obra y también que Sebastián Lerdo de Tejada ocupa la Presidencia de la República el 1° de diciembre de 1872, en cuanto a la seguridad y orden público propuso algunas reformas al Reglamento de Comisarios, autorizo al ayuntamiento a otorgar a los policías uniformes adecuados y estableció turnos de vigilancia de nueve horas.

El inspector de policía siguió teniendo bajo sus ordenes a todas sus fuerzas de gendarmería, bomberos, comisiones de seguridad y comisarías pero debido al crecimiento constante de la ciudad, fue necesario establecer una nueva estructura de seguridad más sólida y con mayores atribuciones para proteger la propiedad y prevenir los ilícitos evitando el caos y el desorden público.

Haciendo notar el autor, bajo de los jefes políticos las fuerzas de seguridad estuvieron sujetas a una serie de abusos e impunidad, lo que ocasionó un desprestigio para toda la policía ya que la ciudadanía desconfiaba de sus autoridades.

Señala también el autor durante los periodos presidenciales de Juárez (1867 – 1872) y Lerdo de Tejada (1872 – 1876) tras los diferentes cambios políticos que motivaron la creación de la Policía Rural de México, misma que durante cuarenta años trato de imponer el orden en la ciudad, con esto no se logro terminar con el bandidaje que subsistía por los intereses con los rurales, ya que los mismos bandidos vueltos rurales ayudarían al sustento del sistema. A continuación pasare al análisis de periodo presidencial que en nuestro país ha tenido mayor duración de gobierno.

1.3.1 El Porfiriato.

El periodo comprendido de 1877 a 1911 corresponde al Porfiriato. El 2 de mayo de 1877 es declarado como Presidente Constitucional de la Republica Mexicana Don Porfirio Díaz, implantando para 1878 un nuevo reglamento de policía en el que las comisiones de seguridad tuvieron funciones de policía judicial, ya que auxiliaban a los jueces e inspectores de policía en la captura de delincuentes y recababan pruebas para los juicios penales, pero se les prohibía realizar detenciones arbitrarias, maltratar a los detenidos y recibir dádivas.

Díaz no se daba por satisfecho en lo que se refería a la seguridad pública, ya que el bandidaje continuaba siendo uno de los principales problemas del gobierno y al no cumplir el gobierno con sus promesas la policía rural seguía siendo su principal instrumento para combatir ese mal.

El maestro Martínez Garnelo en su libro La Policía Nacional Investigadora del delito por lo que se refiere a la Policía Rural en México dice lo siguiente:

“Se creo también la policía rural de acuerdo con el reglamento del 24 de junio de 1880, su responsabilidad era cuidar de los caminos y actuar como fuerza de apoyo a la policía urbana. Estaba obligada a perseguir y capturar delincuentes y ponerlos de inmediato a disposición de la autoridad judicial.

Sube al poder Manuel González periodo (1880 – 1884) apoyado por Porfirio Díaz. Durante estos cuatro años se gestionaron muchos asuntos, pero no fueron con respecto a la policía de la cual señalaron varias ideas pero se gestó solamente un decreto que emanó del Congreso, mismo que reformaba la codificación de los bandos de policía; con esto se intentó marcar los resultados que obtuvo el congreso al modificar las ordenanzas municipales sobre esta materia para mejorar el servicio de policía urbana

Para 1884 en su informe del 16 de septiembre el presidente González dijo que la basta extensión de nuestro territorio su escasa población y aun su topografía “habían sido siempre poderosos obstáculos para obtener en todo el país completa seguridad. La que ahora se disfruta es enteramente satisfactoria, debido al cuidado constante del ejecutivo y a la cooperación eficaz que le presentan los gobernadores de los Estados. Han contribuido muy especialmente a tal resultado, los cargos de policía rural y sus respectivas zonas y la gendarmería en el Distrito Federal. Estas sustituciones mejoran constantemente en moralidad y disciplina.”

Así pues se marcó la intención de ser en el país completo un proceso de vigilancia adecuado venciendo los obstáculos que las distancias establecían.

Díaz retorna al poder por segunda vez, periodo 1884 – 1888 en este periodo inicia lo que la historia registra como Porfiriato.”¹⁶

Durante el segundo periodo de gobierno de Porfirio Díaz la ciudad tenía ya 547 manzanas divididas en ocho cuarteles, cada uno con un inspector nueve compañías de guardias, las que se integraban por diez oficiales y un número de guardias de acuerdo a la área que custodiaba, y una compañía encargada de la vigilancia de las casas del ayuntamiento y grupos de auxilio para casos de siniestro.

¹⁶ Ibidem Pág. 152 y 153.

El profesor Jorge Nacif Mina en su libro *la Policía en la Historia de la Ciudad de México*, señala con relación a la policía al inicio del porfiriato lo siguiente:

“En materia de policía se empezó a trabajar en 1885, pero los informes se dieron a partir del 1º de Abril de 1886 al abrirse las sesiones del Congreso; se indicó que no podían olvidar los grandes servicios que ha prestado los cuerpos de seguridad urbana y rural; ya que eran las dos formas en que se dividía esta actividad, y acreditaron el buen manejo de las fuerzas que, para tal época, el índice de criminalidad había bajado considerablemente en la capital de la República y en los caminos nacionales, la presencia de una mayor seguridad, se manifestó que esa policía denominada como rural estaba prestando servicios dentro del Distrito Federal y junto a la urbana”¹⁷

El maestro Martínez Garnelo en su obra refiere que para el año 1890 los policías rurales eran considerados políticamente menos confiables por lo que fueron vigilados por personas de confianza, sin embargo sé continuo con la colaboración de estos policías en las ciudades circunvecinas a la capital, asegurando con ello el comercio, actividad que resultaba ser de suma importancia para el desarrollo del país. Durante esta misma década nace la policía auxiliar y se ordena una nueva traza de la ciudad, con lo se crean demarcaciones de policía y se considera a la gendarmería como un elemento básico para la seguridad de la ciudad, mejorando su organización y personal. El gobierno seguía prestando mayor importancia a la policía rural aumentado de nueve a diez los grupos de rurales, colocando rurales por todos lados y en regiones inmediatas al distrito federal.

En octubre de 1896 Porfirio Díaz es reelecto como presidente de la República Mexicana para el periodo de 1896 a 1900, destacando en esta administración la inauguración de una penitenciaria, así como las modificaciones hechas al reglamento de automóviles, para mejorar el control del tránsito de vehículos, de igual forma se reforzó la vigilancia, reorganizando a los celadores municipales.

Nuevamente Díaz ocuparía la Presidencia de la República para el periodo de 1900 a 1904, periodo en el cual la materia de seguridad pública se desarrolló sobre la base de lo realizado en

¹⁷ Nacif Mina, Jorge. La Policía en la Historia de la Ciudad de México. Pág.143

periodos pasados, ya que tan solo se incorporaron gendarmerías con armamento a pie y montada, también se subsano el problema de las bombas para incendios y para el año de 1903 expide un nuevo Reglamento de Automóviles.

Porfirio Díaz presenta una reforma para que los periodos presidenciales ya no fueran de cuatro años, sino que fueran por sexenio, así fue como el siguiente periodo de gobierno fue de 1904 a 1910. En este sexenio se trabajó para el mejoramiento de la compañía de bomberos, dotándolo de equipo necesario para su trabajo, basándose el gobierno al igual que en los periodos anteriores en que su poder se fundamenta en controlar la ciudad en sus aspectos de orden, criminalidad y buen gobierno.

Tras la importancia del desarrollo económico del país durante el porfiriato, el nacionalismo se había convertido en baluarte contra el desorden. Así Díaz pretendió convertirse en un símbolo de un México adelantado, respetado y líder de su nación. Hablando de una paz más imaginaria que real, ya que en sus últimos días de su gobierno era una apariencia superficial de la paz en el país.

El profesor Daniel Cossio Villegas nos dice respecto de este gobierno lo siguiente, citándolo de la siguiente forma:

“... . El 4 de octubre de 1910 el congreso declara presidente y vicepresidente de México para los otros seis años a Porfirio Díaz y Ramón Corral respectivamente. El 5 de octubre, Madero, libre bajo fianza, cruza la frontera con los Estados Unidos. La revolución se perfilaba.

Desde su refugio en el extranjero, Francisco I. Madero formulaba y hacia penetrar en México su plan revolucionario. Denuncia el fraude electoral de junio; ... hace un llamado a las armas para el 20 de noviembre. Estos serán los aspectos fundamentales del Plan de San Luis Potosí cuya síntesis y lema era: “Sufragio Efectivo. No reelección.”¹⁸

El bandidaje no se acabó durante el Porfiriato, ya que este fue siempre un elemento de desorden producto de las condiciones socioeconómicas y políticas del país. Los capitalistas contrataron policías privados para proteger sus empresas, tratando de sostener a Díaz en el poder,

¹⁸ Cossio Villegas, Daniel et al. Op. Cit. Pág. 138.

y debido que para Díaz el orden público significa mantener el control político, los rurales y otras unidades de seguridad sometieron a unas cuantas manifestaciones, brotes de proletarios inconformes y comenzaron las actividades guerrilleras; con toda la serie de rebeliones que surgieron era imposible disponer de las fuerzas de seguridad para proteger las propiedades y por consecuencia los hacendados hacían la paz por separado con los revolucionarios, desatándose un gran desorden, y perdiendo prestigio el gobierno. Los rurales estaban en todas direcciones políticas ninguna de las opciones existentes les convenía a sus intereses, como consecuencia de la ola de presiones que había estallado con las actividades guerrilleras, toda vez que esta fuerza policial estuvo ligada a la dictadura de Díaz su reputación queda oscurecida y disminuida.

1.3.2 El Post – Porfiriato.

Tras el levantamiento de la revolución, el régimen de Díaz contra ataco sufriendo sus primeras derrotas en Chihuahua, Ciudad Guerrero, Mal Paso, Casas Grandes, Ciudad Juárez; al ver esto se levanto en armas Emiliano Zapata, dejándose sentir mas brotes en otras partes del país. Debido a estas derrotas Díaz trato de negociar, sustituyendo funcionarios, sin embargo no tubo ningún significado, ya que el eco de los triunfos revolucionarios del norte alentó los motines en contra de Díaz y este vio obligado a renunciar finalmente a la presidencia de la Republica y abandonar el país.

Se conoce como post-porfiriato al periodo al que el presidente lego el poder al vicepresidente, quedando el mismo gabinete del gobierno anterior, ya que una vez que Madero logra la victoria coloca en el gobierno interino a varios de sus hombres siendo así que en materia de seguridad. A este respecto citamos al profesor Jesús Martínez Garnelo en virtud de que hace referencia al post-porfiriato en su multicitada obra citándolo así:

“El 16 de septiembre de 1911, el presidente interino Francisco León de la Barra, señalo en su único informe de gobierno: se han hecho las reformas que tienden a producir mayor eficacia, aumentándose el personal de la gendarmería de a pie y con un segundo jefe, un comandante, un primer ayudante, 24 oficiales, 24 gendarmes de primera, y 2,400

gendarmes de segunda. En la gendarmería montada se han aumentado 200 gendarmes, un comandante y segundo jefe y en la compañía de bomberos se agregaron 80 hombres.”¹⁹

Fue hasta noviembre de 1911 cuando Francisco I. Madero asume la Presidencia de la República Mexicana y José María Pino Suárez es designado vicepresidente. Sin embargo, el porfiriato seguía vigente sin Díaz, ya que todo su gabinete fue aprovechado por Madero en su gobierno, continuando las mismas pretensiones de privilegios, motivo por el que inconforme los zapatistas presionaron a Madero para que realizara las reformas necesarias y resolviera las demandas populares, continuando la intranquilidad y agitación en el país, por lo que fue necesario que la guardia nacional se hiciera cargo de los cuerpos de seguridad.

Para el año de 1912 el gobierno puso mayor atención en los servicios de policía local, formando un batallón de seguridad. Aumentando el número de policías y equipándolos con fusiles y ametralladoras, esto con el propósito de controlar la situación que se vivía con los sublevados. Para el mes de febrero de 1913 fueron hechos prisioneros Madero y Pino Suárez, asumió la presidencia interinamente, Pedro Lascurain, por solo 45 minutos, tiempo suficiente para renunciar a favor de Victoriano Huerta, consumándose la traición de Huerta con el asesinato de Madero y Pino Suárez. Tales sucesos alentaron el ánimo e indignación en la mayoría del pueblo mexicano, por lo que Venustiano Carranza pronuncia el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, en que desconoce al gobierno de Victoriano Huerta y organiza al Ejército Constitucionalista, nombrándose como jefe del movimiento armado.

Con esta serie de acontecimientos el desorden estaba a la orden del día, ya que eran demasiados los revolucionarios que buscaban un cambio sustancial, además de los bandidos que con membrete de revolucionarios aterrorizaban a las haciendas, por tales circunstancias fue necesario aumentar la policía para controlar dicha situación política; Huerta trató de reorganizar y reformar al ejército y fuerza policial rural, ya que los rurales resultaban muy poco confiables para ese entonces. Motivo por el cual tras la irritación de Huerta, los mandó a todos al ejército regular, ordenando al inspector general de rurales formar un cuerpo de policía enteramente nuevo, así fue como la fuerza de policía rural de México en el año de 1913 se desintegró ya que Huerta había

¹⁹ Martínez Garnelo, Jesús. Op. Cit. Pág.175.

prometido al congreso reestablecer la paz cueste lo que cueste, apoyado principalmente en una fuerte policía central.

Huerta se dio cuenta de que su inminente derrota y el 15 de Junio de 1914 presento su renuncia, quedando a cargo de la Presidencia Francisco S. Carvajal iniciándose entonces las negociaciones para entregar el poder al jefe constitucionalista, asumiendo el poder Carranza en agosto de ese año, quien dio a conocer reformas en materia de seguridad pública hasta diciembre de 1916, al establecer que el Ministerio Público y la policía Judicial a su disposición, quitarían a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta ese entonces tenían que aprehender cuantas personas juzgaran sospechosos, sin mas merito que su criterio particular.

Dada la inestabilidad del país y los constantes cambios en los mandos de las fuerzas de seguridad, fue necesario establecer un nuevo orden el cual se logro hasta la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, destacando que se ordeno quitar el control de la policía al inspector general, pasando dicho control directamente al gobernador; Además se crean un departamento de tránsito, pasando el cuerpo policial a un segundo plano en materia de seguridad, controlando los pleitos de vecindad y el escaso transitó de vehículos y tranvías, sometiendo a los policías a procesos de capacitación y superación personal.

1.4 Época Actual.

En razón de que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es la norma jurídica suprema que crea nuestro sistema jurídico organiza la vida política del país y consagra los derechos y deberes de los miembros de nuestra sociedad, corresponde analizar el tema de estudio a partir del desarrollo histórico de la Seguridad Pública, dejando para los subsecuentes capítulos los aspectos normativos.

Para diciembre de 1920, Álvaro Obregón toma posesión de la Presidencia de la Republica en cuanto a vigilancia y seguridad para el año de 1923 señala las bases para mejorar la vigilancia de los caminos, aumentando la gendarmería montada a seis escuadrones.

Debido al crecimiento de la Ciudad de México se establecieron nuevas colonias con las que comenzó agravarse los problemas de inseguridad y tránsito motivo por el cual fue necesario

aumentar la policía y mejorar los medios de vigilancia; sin embargo los recursos económicos no eran suficientes, ya que fue hasta el año de 1922 cuando reorganizó a las fuerzas de seguridad pública, procurando siempre una adecuada selección y moralización de su personal; Para el siguiente año se crea la Escuela de Policía impartiendo cursos a los policías en servicio, así como técnicas de investigación policial.

Para el periodo Presidencial de 1924 – 1928, fue electo Plutarco Elías Calles, terminando así el periodo de los grandes caudillos, iniciándose en nuestro país un proceso de reconstrucción nacional con base a la formación de instituciones permanentes. Este gobierno continuo con los planes políticos del gobierno anterior, avanzando con el reparto agrario, la mejoría en los servicios públicos y la construcción de nuevos caminos y escuelas. En cuanto a la seguridad pública, siguió siendo una función importante y trascendental para el gobierno, reorganizado y depurando a los cuerpos policiales, pretendiendo con las ordenanzas y reglamentos de policía que estas funcionaran correctamente, que existiera una unidad de mando y de acción, que se estableciera una disciplina militar, haciendo que los policías ascendieran por escalafón y autorizo a los comisarios imponer sanciones administrativas por faltas leves.

En 1926 México participa en un congreso de Policía Internacional en el que se trataron temas diferentes a la unificación a los sistemas de identificación a la cooperación de las policías en lucha contra la criminalidad, a la persecución y captura de delincuentes, al uso y comercio de drogas y potación de armas.

Para las elecciones de 1928 Obregón fue electo nuevamente como Presidente de la Republica, 16 días después fue asesinado, designando al congreso como Presidente suplente al Licenciado Emilio Portes Gil, quien asumió la presidencia el 1º de Diciembre de 1928, y para el 30 de Diciembre de ese mismo año se crea la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, integrada por delegados, subdelegados y jefes de dependencias, desapareciendo en consecuencia el cargo de Inspector General de Policía, y los policías de gendarmería se convirtieron en policías del Distrito federal: Además se creo la jefatura de tránsito y por primera vez la Ciudad d México fue patrullada por motociclistas, adquiriendo el tránsito de vehículos mayor importancia en la Ciudad de México por el aumento considerable de automotores.

Tras el continuo crecimiento de la Ciudad de México, el Presidente Emilio Portes Gil señaló que era indispensable aumentar el número de policías, para así conseguir una mejor completa seguridad pública, adscribiendo a la jefatura de policía a los agentes del ministerio público, quedando integradas las fuerzas de seguridad por policías a pie, un cuerpo de investigaciones y seguridad pública, policía montada y las jefaturas de policía y tránsito.

Pascual Ortiz Rubio es declarado Presidente de la República Mexicana en 1929. Dentro de su administración dividió a la ciudad en once demarcaciones, ampliando el radio de acción de las comisarías, que posteriormente se suprimiría para establecer, delegaciones de policía en las demarcaciones, establecía de igual forma delegaciones del ministerio público, y fue necesario adoptar medidas para restituir a dicha institución sus atribuciones, garantizando una mejor protección a la sociedad, respetándolas garantías constitucionales, aclarando su competencia para la persecución e investigación de los delitos, estableciendo una policía común tendrá una naturaleza netamente preventiva. Así creo en 1930 el Cuerpo de Policía Femenil incorporando a la mujer en las actividades de vigilancia; Sin embargo uno de los problemas pendientes de resolver era la moralización del personal policial.

Con la aparición del Sindicato Revolucionario de Veladores, la Sociedad de Vigilantes Nocturnos, Cuidadores de Automóviles, la Unión de Vigilantes de Casas, Comercios y Particulares, se constituyó la base e la Policía Auxiliar del Distrito Federal.

El 2 de septiembre de 1932 renuncia a la Presidencia Pascual Ortiz Rubio designando el congreso para terminar el periodo a Abelardo Rodríguez, quien vivió una serie de tensiones sociales de las que salió al paso con la propuesta de su plan de largo alcance. Plan Sexenal, que sirvió de base para que Lázaro Cárdenas alcanzara la presidencia en 1934, iniciándose con este Gobierno el periodo de la vida moderna de México, para el año de 1939 el Cuerpo de Investigaciones y Seguridad Pública se convierte en el Servicio Secreto.

Para el año de 1940 Manuel Ávila Camacho asume la Presidencia de la República, periodo presidencial en el que el índice de delincuencia se mantenía en niveles muy bajos siendo hasta el 12 de noviembre 1941, cuando se edita un nuevo Reglamento de la Policía Preventiva, en el que se estableció que el Jefe de la Policía debería de tener el grado de General de División, el Subjefe el de General de Brigada, el Coronel el de Jefe de Servicios; El de Teniente Coronel el Director de

la Escuela de Policía y Mayor el Comandante de Batallón. Por otro lado en ese mismo año, mediante decreto se crea la Policía Preventiva del Distrito Federal y la Dirección General de Tránsito, así como la Policía Bancaria e Industrial, quedando dividida la policía en dos especialidades en la de Vigilancia y la de Vialidad.

Durante el Primer Congreso Nacional de Policía realizado en el año de 1942, el presidente Ávila Camacho fijó las bases generales para el tránsito y transporte en el Distrito Federal, implementando sistemas de control eléctrico de señales para evitar accidentes.

A partir de 1946 bajo el Gobierno de Miguel Alemán la corrupción policial empezaba a proliferar, motivo por el cual el gobierno se preocupó más por la moralización de los cuerpos de seguridad, su reorganización, el perfeccionamiento de los servicios de seguridad pública que se proporcionaban a los habitantes del Distrito Federal; todo ello para levantar la decaída moral de los policías ante la sociedad, además de que con el constante crecimiento desmedido de la población, se establecieron nuevas colonias populares y fraccionamientos y con ello crecía el índice de delincuencia y corrupción.

Durante el Gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, se adquirieron recursos para mejorar los servicios de policía y tránsito, y a partir de 1958 se tiene que hacer frente a un nuevo tipo de robo, los asaltos a camionetas bancarias por lo que fue necesario nuevamente una reestructuración en las instituciones de seguridad pública.

Con motivo de los hechos de 1968 se aumenta el número de policías en la ciudad de 10.000 elementos, adquiriendo además modernos equipos antimotines y se fusionan las policías preventivas y de tránsito, desapareciendo en 1970 la academia de policía, pasando todo el personal al integrar el Centro de Capacitación y Formación pero en 1972 pasa nuevamente a denominarse. Academia de Policía y Tránsito brindaba sus servicios en las dieciséis delegaciones del Distrito Federal.

Señalo por último que unos de los problemas hasta nuestros días que siguen vigentes es el de la corrupción e impunidad, con los que actúa los encargados de la seguridad pública de los cuerpos de policía, lo que hace necesario se tomen medidas para transformar las agrupaciones

policiales, crear centros de capacitación y formación y se especialicé la lucha contra determinados delitos.

Es importante destacar que a partir de 1994, con las reformas al artículo 21 Constitucional párrafo quinto y sexto, se desprende que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios cada uno en el ámbito de sus competencias, así como también dicha reforma señala los principios rectores de actuación de los cuerpos policiales los cuales son. Honradez. Profesionalismo. Respeto todo lo anterior en el ámbito de la legalidad.

Así tenemos también que el párrafo sexto dice:

“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.”

En el siguiente capítulo se analizará lo que refiere a los diferentes conceptos doctrinarios y legales que se desprenden de las diferentes legislaciones tanto en la constitución como en las leyes secundarias encargadas de regular la seguridad pública.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.

2.1 Concepto de Seguridad Pública.

Con el fin de poder determinar el sentido de lo que se entiende por seguridad pública, iniciaremos por empezar el significado de las palabras seguridad y público, para posteriormente estudiarlas en su conjunto y así analizar los diferentes conceptos que la doctrina jurídica en esa materia señala.

Consultando el Diccionario para Juristas de Juan Palomar de Miguel sobre el significado de la palabra seguridad dice lo siguiente:

“Seguridad. (Lat. Securitas.) f. Calidad de seguro. // Certeza, conocimiento seguro de algo. // ... // - jurídica. Der. Garantía de la aplicación objetiva de la ley. // ... // Der. Garantía que el poder público ofrece a los ciudadanos de su jurisdicción de no ser ofendidos impunemente y de ser atendidos en sus reclamaciones legales. // Sistema de organización de la fuerza pública que cuida de manera eficaz de impedir o reprimir las agresiones de que pueden ser víctimas las personas honradas. // de seguridad. loc. adj. se aplica a un ramo de la administración pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos (agente de seguridad). ...”.²⁰

Así también en la misma obra de consulta sobre el significado de la palabra público dice lo siguiente:

“público, kha. (lat. publicu.) adj. ... // Se aplica a la jurisdicción, potestad y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a lo privado. // Se usa para referirse a aquello que es sabido por la generalidad de las personas que viven en una población determinada. ...”.²¹

²⁰ Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas Tomo II. Porrúa. México. 2000. Pág. 1428.

²¹ Ibidem. Pág. 1276.

Después de conocer el significado de estas dos palabras me pregunto ¿porque se habla de una seguridad pública?, ha lo que respondo que es en razón de que el Estado debe de proteger y satisfacer los bienes comunes y generales que hacen posible la vida en sociedad, manteniendo la paz, y orden público, además de que la vida social necesitamos tener la seguridad de que los demás respetan nuestros derechos, libertades y bienes, así como el saber como ha de ser nuestro comportamiento frente a los demás, asegurando con esto el cumplimiento de las conductas que sean valiosas para la vida en sociedad.

Considero que debido a que la noción de seguridad pública es multivoca y falsamente se ha creído que es una facultad exclusiva de las fuerzas policiales o que tiene como único objeto el que las personas que cometen delitos se encuentren en prisión y se les dicten sentencias condenatorias; Ello es una parte de las diferentes funciones que tiene el Estado para proporcionar seguridad pública, porque esta función abarca un campo mucho mas amplio considerando que en la actualidad la seguridad pública se ha elevado a un mandato constitucional como se desprende del artículo 21 párrafo V y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El profesor Samuel González Ruiz en su libro Seguridad Pública en México, dice que la seguridad pública tiene como características la inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos del particular, así como de las instituciones y organismos del Estado y que esta se encuentra ligada a la protección de la paz pública, proporcionándome el siguiente concepto acerca de la seguridad pública.

“... 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.”²²

Considero que este concepto es impreciso, ya que limita dicha tarea al sistema penal y policía administrativa, resultando esto solo una parte de la seguridad pública, que de acuerdo con las reformas constitucionales de 1994, la seguridad pública se eleva a rango constitucional como una función del Estado, estableciéndose la corresponsabilidad del Gobierno federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal en dicha función.

²² González Ruiz, Samuel. El al. Seguridad Pública en México. UNAM. México. 1994. Pág. 49.

Por su parte el profesor Jesús Martínez Garnelo en su libro Seguridad Pública Nacional, conceptualiza a la Seguridad Pública de la siguiente forma:

“Seguridad Pública Se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades, en que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respecto a favor de los gobernados; ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, etc., con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales de una supraespecialización dentro de estos rubros, encuadrándose el conjunto de las acciones como la prestación de un nítido y transparente servicio de seguridad cuyo fin teleológico lo remarca la ciencia del derecho dentro de un conglobante sistema de vigilancia Nacional, estatal o municipal.”²³

Por otro lado el Maestro Narciso Sánchez Gómez en su Segundo Curso de derecho Administrativo define a la Seguridad Pública de la siguiente forma:

“... Conjunto de Acciones Administrativas y políticas que realizan las actividades federales, estatales y municipales para garantizar la tranquilidad, la paz y la protección a la integridad física y moral de la colectividad, mediante la vigilancia, prevención de actos ilegales o delictuosos, y la orientación ciudadana, que proporciona la policía responsable de dicho servicio y los comités de Protección civil al conjunto de la comunidad.”²⁴

En el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México define a la Seguridad Pública de la siguiente manera:

“... como aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan tanto el MP, a través de la procuración de justicia, como las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente

²³ Martínez Garnelo, Jesús. et al. Op Cit. Pag.56.

²⁴ Sánchez Gomes, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 2002. 2ª Edición. Pág.341.

y la adaptación del menor infractor; así mismo labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país... .”²⁵

En el mismo Diccionario nos dice que la seguridad Pública puede ser definida de la siguiente manera:

“... como la actividad encomendada al Estado para salvaguardar los interés de la sociedad, a los cuales definiríamos técnicamente como bienes jurídicos, en actividades de prevención y como el presupuesto de una debida procuración y administración de justicia.”²⁶

Nuestra Carta Magna hasta antes de las reformas de 1994, regulaba el tema de la seguridad pública en el artículo 115 fracción tercera, inciso h) señala lo siguiente:

“... que el servicio público de seguridad pública y tránsito que tiene a su cargo los municipios de la República Mexicana, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario... . reduciendo la función de seguridad pública a una labor de policía preventiva a cargo de los ayuntamientos.”

El artículo 122 en su fracción segunda inciso c) establecía que:

“... que correspondía al presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tuviera a su cargo.”

A partir de las reformas de 1996 dicho artículo en su apartado c) base segunda, fracción segunda, inciso e) dispone:

Que la facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

“Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno. Por su parte la Asamblea Legislativa tiene la facultad de normar..., los servicios de seguridad prestados por empresas privadas.”

²⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa – UNAM. México, 2001. Pág.385 y 386

²⁶ Idem.

Destacando que nuestra Constitución Política vigente de manera alguna atribuye facultades en la función de la seguridad pública a las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, careciendo por lo tanto de la independencia que se reconoce a los Ayuntamientos de acuerdo al artículo 115 Constitucional vigente.

A partir de las reformas al artículo 21 Constitucional de 1994 tenemos un nuevo concepto de seguridad pública el cual establece:

“ La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.”

A partir de dicha reforma constitucional, se establece en nuestro país un nuevo modelo de seguridad pública, con parámetros en materia de coordinación entre Federación, Estados, el Distrito Federal y los Municipios, y como consecuencia de la continua crítica de la función ilegal, ineficiente y corrupta de las corporaciones encargadas de la seguridad pública, siendo así el 11 de Diciembre de 1995, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública la cual en su artículo tercero señala lo siguiente:

“ARTICULO 3º. Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta Ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.”

De esta manera tenemos ahora un nuevo concepto de seguridad pública que surge de la exposición de motivos de la ley reglamentaria del párrafo sexto de la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y de acuerdo con la exposición de motivos de dicha ley se concibe a la seguridad pública de la siguiente manera:

“En esta iniciativa se concibe a la seguridad pública no solo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

Esta proposición define a la seguridad pública como todas aquellas actividades encaminadas a prevenir, disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realiza el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la readaptación del menor infractor, así mismo la labor de las instituciones y servicios estratégicos del país y en general todas las que realizan directa o indirectamente, las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México.”²⁷

Por lo que se refiere a la capital del país que lo es el Distrito Federal, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federales en su artículo segundo establece lo siguiente:

“ ART. 2º. - La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de las garantías individuales comprende en forma exclusiva al estado y tiene por objeto:

- I. Mantener el orden público.**
- II. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;**
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.**
- IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y**
- V. Auxiliar a la población para el caso de siniestros y desastres”**

Ahora bien de acuerdo con la doctrina el profesor José G. Sandoval Ulloa define a la seguridad pública de la siguiente manera:

“... la función estatal a cargo de la Federación, el Distrito federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivas competencias que comprende a todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; La imposición de las

²⁷ Poder Ejecutivo Federal. Exposición de Motivos de la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública. México. Pág. 7 y 8.

sanciones administrativas, la reinserción social del delincuente y del menor infractor y, en general todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como de preservar las libertades, el orden y la paz pública.’’²⁸

Por otro lado consultando la doctrina el profesor Juan Ramírez Marín en su obra Seguridad Pública y Constitución también nos proporciona un concepto acerca de la Seguridad Pública. Diciendo lo siguiente:

“... , una de las obligaciones irrenunciables e indeclinables del Estado. También es uno de los derechos primarios de todos los súbditos- habitantes (gobernados).’’²⁹

Nos comenta el autor Ramírez Marín al señalar en su obra que la seguridad pública debe formar parte explícita de cualquier texto constitucional, inexplicablemente dice el autor en el caso mexicano no ha sido siempre así.

Resultando desde un punto de vista personal la seguridad es un mecanismo mediante el cual la sociedad podrá lograr un desarrollo y que al mismo tiempo repercute en la calidad de vida de cada persona, patrimonios y derechos.

2.2 Fines y Elementos que lo Integran.

Una vez definido el concepto de seguridad pública, es posible que dentro del mismo se contemplen acciones de protección a las instituciones, a la gobernabilidad, al individuo y a la sociedad en su conjunto de sus derechos y de su patrimonio, todas ellas a cargo del Estado.

Su debida demanda nuevas formas de organización, visión y estrategias de las políticas públicas como cualquier otro Estado Nacional, frente a cambios trascendentales en su gobierno.

La seguridad pública es el ejercicio del poder del estado en sus tres ámbitos de gobierno, para asegurar la integración y convivencia social, teniendo como principal fin la defensa de la sociedad. Este ejercicio del poder está legitimado por la razón de ser del Estado y por el

²⁸ Sandoval Ulloa, José G. Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública. S / editores. 2ª edición. México. 2000. Pág. 41.

²⁹ Ramírez Marín, Juan. Seguridad Pública y Constitución. Porrúa. México. 2003. Pág. 259.

reconocimiento básico de que más allá de la mera costumbre, existe la necesidad de la sociedad por sobrevivir y desarrollarse.

Así lo explica el autor Saturnino E. Pegueros Díaz, en su libro intitulado Defensa Nacional, Seguridad Nacional y Seguridad Pública citando de su obra lo siguiente:

“La Seguridad Pública esta destinada a velar por el mantenimiento del orden: la observación de las leyes; y la protección de las garantías individuales, los derechos humanos y el patrimonio de la sociedad. Para garantizar su eficacia y eficiencia se impone la vigilancia activa, continua y represiva, dentro del marco de la ley y bajo los principios de reconocer a la policía como parte integrante del sistema penal: de estar siempre al servicio de la comunidad; actuar como un servicio democrático lo cual lleva consigo su desmilitarización y profesionalismo.”³⁰

Así puedo afirmar que la seguridad pública de acuerdo a su cobertura es una responsabilidad que cubren los poderes Ejecutivos. En el ámbito federal, el Presidente de la Republica; en los Estados los Gobernadores de cada uno de ellos; en el Distrito Federal, el Jefe de Gobierno y en los Municipios, a través de acciones efectivas de información, disuasión, actuación firme previniendo conductas delictivas orientadas a establecer y garantizar la actividad e integridad de la población.

El profesor José G. Sandoval Ulloa en su libro Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública, señala lo siguiente:

“IV.- entre los fines superiores que se persiguen mediante el ejercicio de la función estatal de la seguridad pública tenemos el siguiente:

- a) **Salvaguardar la integridad y derechos de las personas.**
- b) **Preservar las libertades el orden y la paz pública.**

³⁰ Pegueros Díaz, Saturnino. E. Defensa Nacional, Seguridad Nacional y Seguridad Pública: Factores Básicos de Gobernabilidad. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Junta de Coordinación Política. México. 2003. Pág. 53.

La realización y fines que tiene la seguridad pública implica la garantía y salvaguarda de los derechos e intereses del individuo, de la sociedad y del propio gobierno. Significa preservar la vida e integridad de las personas y permitirles el libre ejercicio de sus derechos. En ello se incluyen todas las personas físicas y morales y toda clase de derechos: garantías constitucionales y sociales, derechos patrimoniales, públicos y privados. Aquí queda también incluida la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país como un factor de especial importancia para nuestro desarrollo.

Lo anterior solo puede realizarse cuando el orden y la paz pública han quedado garantizados.”³¹

Para finalizar por lo que se refiere a esta parte la seguridad pública es la función del Estado que tiene como finalidad salvaguardar la integridad y el derecho de las personas, así como de preservar las libertades, el orden y la paz pública. Teniendo como elementos para lograrlo; La prevención, persecución, ejecución de la pena, aplicación debida de la ley penal y la readaptación social del delincuente y de menor infractor, precisando aun más el párrafo segundo del artículo 3º de la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, proporciona el fundamento jurídico que las instituciones de seguridad pública puedan alcanzar los fines de la misma.

2.3 Concepción Sistemática de la Seguridad Pública.

El profesor Jesús Martínez Garnelo en su libro Seguridad Pública Nacional, define a la seguridad pública desde un punto de vista sistemático de la siguiente manera:

“... . Seguridad Pública es el conjunto de actividades, programas, medios y técnicas establecidas por el estado, cuyo fin directo e inmediato, es el encaminar la diligenciamiento, valorativa y evaluativa de estos programas que representan la regulación, la prevención y el control del delito.”³²

Dentro de la concepción sistemática de la seguridad pública se encuentran cinco elementos fundamentales, se interrelacionan y son: Prevención, Procuración de Justicia, Administración de

³¹ Sandoval Ulloa. José G. Op. Cit. Pág.43.

³² Martínez Garnelo. Jesús. Op. Cit. Pág. 57.

Justicia, Sistema Penitenciario y la Victimología. Estos elementos invariablemente deben ser considerados como parte del sistema de políticas públicas y acciones que el Estado implementa en combate al delito, considerando a todos con el mismo grado de importancia, toda vez, que si no se atiende cualquiera de ellos, repercutirá de manera directa en los demás, ocasionando que propicie posteriormente la necesidad de implementar acciones aisladas que rompen por completo con el esquema integral de la seguridad que debe prevalecer.

Continuando con el profesor Martínez Garnelo explica que con la reforma el artículo 21 Constitucional se elevó la atribución a la función del Estado, para así encaminarla ya, con un contenido propio de mayor comprensión legalista, formal y lógica incluso hasta estructural y funcional, y así dar un giro ha aquel planteamiento de reforma urgente de 1983 al artículo 115 Constitucional donde se había concebido a la Seguridad Pública solo con carácter municipal dando como consecuencia un enfoque limitado, siendo en consecuencia muy restringido. En la actualidad es una función a cargo de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en cada una de sus competencias.

2.3.1 Prevención.

Considero que este elemento es el más importante del sistema de seguridad pública porque implica atacar las causas que genera la comisión del delito y faltas administrativas, así como formular políticas públicas, realizando programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales cívicos.

El profesor Jesús Martínez Garnelo en su libro Seguridad Pública Nacional nos dice que es lo que entiende por prevención, señalando que son todas las acciones relacionadas con el prevenir, y a su vez debe entenderse como prever, señala también que desde el punto de vista de la criminología prevención es:

“... . Desde la óptica de la ciencia criminológica prevenir es conocer con anticipación la probabilidad de una conducta criminal disponiendo los medios necesarios para evitarla.

La prevención de la criminalidad es parte de la reacción social que el fenómeno provoca y la misma debe orientarse de acuerdo a las realidades cada región o cada país.

La prevención es la parte de la política criminal que tiene por objeto minimizar la concurrencia de la criminalidad la cual esta constituida por una gran gama de actividades que van desde el alumbrado público para evitar que el criminal aprovechándose de los sitios oscuros, lleve a cabo sus actos desviados hasta el desarrollo integral de un Estado, país o región atendiendo factores como la educación, el empleo, la salud, y vivienda para que los factores descendentes de conducta desviada no desemboque en actos criminales.”³³

La delincuencia es resultado de un problema mayor que padece todo el orden social, problema que debe atenderse de manera integral. Por ello, no se puede tratar el tema de seguridad pública atendiendo exclusivamente al índice delictivo, por que el número de delitos cometidos a diario en una ciudad indican las condiciones existentes en diferentes campos.

Es ahí donde se necesita un análisis de fondo y solucionar los problemas para evitar la comisión del delito. Por lo tanto existen una gran responsabilidad para cumplir con la tarea por realizar en los ámbitos sociales y económicos. Seguramente en una sociedad en que sus miembros encuentran satisfechas sus necesidades fundamentales habrán menor tendencia a la comisión del delito.

El planteamiento de que la delincuencia solo se le puede combatir y se reprime y sanciona a los delincuentes es atacar el problema por su consecuencia mas obvias pero no es la solución.

Esta funcion de prevención y vigilancia en principio la realiza los cuerpos policíacos, implica el patrullaje cotidiano, con el objeto de generar las condiciones necesarias para evitar la comisión de ilícitos, o para detener a los autores de conductas antisociales, que al hacerlo alertan la tranquilidad, paz y orden públicos que deben imperar en cualquier sociedad.

Sin embargo esta acción no es exclusiva de los cuerpos policíacos, es indispensable la integración de la ciudadanía. El cuidado es hoy factor fundamental de nuestra sociedad, es importante percatarnos ante una ciudadanía mas fuerte, mas participativa, mas critica, mas preparada, y politizada que exige seguridad pública, pero tambien exige participar en esta funcion del gobierno.

³³ Martínez Garnelo, Jesús. Op Cit. Pág.226 – 227.

El ciudadano puede ayudar mucho a prevenir el delito, no solo en funciones de capacitación en las escuelas, organizaciones sociales y comunidades tienen un papel definitivo, sino también tomando medidas básicas de seguridad. Cada ciudadano que se cuida y que cuida a los suyos participa en hacer una ciudad más segura.

A la fecha en materia de prevención no se han logrado avances significativos, el Estado no ha dimensionado que es precisamente en este rubro en donde se puede lograr resultados que permitan sentar las bases enfrentar el problema de inseguridad desde su raíz.

2.3.2 Procuración de Justicia.

Es inevitable destacar el papel fundamental que tiene la procuración de justicia en la seguridad pública del país. Procurar Justicia significa representar a la sociedad, es defender el derecho y es ejercer la acción penal contra quienes transgreden el orden público cometiendo un delito o no ejercerla cuando así lo dispone la ley. El Ministerio Público de que es titular el Procurador General de la República, o los Procuradores de las Entidades federativas según sea el caso, tiene a su cargo velar por el respeto a la ley: Para ello tiene el apoyo de la policía judicial, es exclusivamente a estos funcionarios a quienes corresponde esta labor. Hay que considerar que sin la actuación policial o una investigación policial eficaz, el ministerio público está condenado al fracaso, puesto que en gran medida depende del buen trabajo policial, del trabajo de investigación que debe realizar la policía judicial.

En la primera parte del artículo 21 constitucional señala lo siguiente respecto de lo que he señalado con anterioridad el cual dice:

“... . La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. ...”

Es importante señalar de mi parte que son numerosas las funciones que jurídicamente corresponden al Ministerio Público: Representar los intereses sociales, perseguir e investigar delitos, integrar averiguaciones previas, ejercer ante el poder judicial la actuación penal, actuar y dar seguimiento a los procesos penales, participar en la representación de los menores y de las personas con capacidades diferentes, colaborar con establecer una política criminal, cuidar los

derechos humanos, proteger los derechos de las víctimas y velar por la observancia de todo orden jurídico de nuestra sociedad.

El Ministerio Público debe asegurar el acceso de las víctimas a la justicia otorgándoles en todo momento un trato digno; para ello se debe de proporcionar de mayores mecanismos de mediación y arbitraje, para llegar rápidamente a una conciliación o reparación del daño a favor de las víctimas, considerando que a la víctima muchas veces no le sirve la condena, lo que realmente pretende y busca es la resolución pronta de su problemática en la cual se encuentra inmerso.

Reitero que en la medida en que se presente mayor efectividad en la persecución penal, el número de denuncias en principio aumentara, pero sin lugar a duda se avanzara en la lucha contra la impunidad.

La posibilidad de devolver al ministerio público el crédito y prestigio perdidos de cara a la sociedad, debe empezar por aceptar que de momento, este no cumple satisfactoriamente con sus objetivos. Así el encargado de procurar justicia actualmente no es aceptado socialmente como eficaz y confiable. Es necesario elabora un diagnostico realista y complejo para determinar los problemas que presenta la practica cotidiana del agente ministerial, revisar las leyes y reorganizar la institución desde la base. Lo anterior posibilitara generar una autentica transformación que permita un mejor funcionamiento de la misma y como consecuencia lograra la eficacia que de ella se espera. Y un ejercicio serio de revisión a esta institución, va mas allá de la reestructuración institucional pues antes que nada debe verificarse desde su génesis, por ejemplo desde la barandilla a la cual el ciudadano ocurre a denunciar la posible comisión de un delito.

En la obra 65 Propuestas para Modernizar el Sistema Penal en México, se señala al respecto del titular del ejercicio de la acción penal lo siguiente:

“... . Entre los cambios más significativos al aparato de justicia, sobresale la propuesta de constituir al Ministerio Público como un órgano constitucional autónomo.

Este planteamiento representa en México un cambio sin precedente en nuestra historia jurídica. No obstante, se trata de un paso natural y necesario de cara a la modernización del

país, a la transición democrática que hemos vivido durante los últimos lustros, y de frente también a la evolución jurídica que ha tenido el Ministerio Público desde el siglo XIX.”³⁴

Considero con relación a la procuración de justicia como elemento que la seguridad pública, que para lograr sus objetivos varios son los puntos en que debe poner especial atención: Organización y funcionamiento de la institución; estructura y cadena de mando; personal, sueldos y estímulos; condiciones de trabajo, infraestructura, recursos materiales y financieros, control interno y externo; evaluación, promoción y capacitación.

Dentro de los esquemas que se requieren para romper con la inseguridad a través de la legalidad, se encuentra la evolución y perfeccionamiento de la institución ministerial. Falta unificar los criterios y procedimientos de la averiguación previa en todo el país, puesto que hoy en día, existe una serie de variantes y obstáculos diversos en cada entidad federativa, que no permite que las diligencias se efectúen con mayor celeridad, ocasionando un enorme rezago.

En síntesis es necesario crear un modelo de Ministerio Público eficaz, capaz que devuelva la credibilidad en la función en la que está llamado a cumplir, que es en suma, el generador de la procuración de justicia.

El profesor Sergio García Ramírez en su obra Poder Judicial y Ministerio público respecto de lo anterior dice lo siguiente:

“... , si la sociedad y el Estado quieren sacar de raíz los agentes de la delincuencia, ante todo deben remediar, seriamente y a fondo, estos males de la vida individual y colectiva. Una sociedad injusta, deviene sociedad insegura,”³⁵

2.3.3 Administración de Justicia.

Este término se usa con significados diversos: En un primer sentido se emplea como sinónimo de la función jurisdiccional, y en segundo lugar, implica el gobierno y administración de los tribunales.

³⁴ Laveaga, Gerardo. et al. 65 Propuestas para Modernizar el Sistema Penal en México. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 2006. Pág. 29.

³⁵ García Ramírez, Sergio. Poder Judicial y Ministerio Público. Porrúa. México. 1999. Pág. 237.

Desde el primer punto de vista la actividad de los tribunales dirigida a la resolución de controversias jurídicas a través del proceso, se realiza en México tanto el conjunto de organismos que integran el poder judicial, como por otros que formalmente se encuentran fuera del mismo pero que efectúan también funciones jurisdiccionales. Este es el sentido del artículo 17 Constitucional que en su segundo párrafo establece lo siguiente:

“ Art. 17.- ...

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

En esta etapa finaliza el papel del Ministerio Público como órgano investigador y en su caso, inicia su papel de acusador con el ejercicio de la acción penal. Así en el momento en que el Ministerio Público da cuenta a la autoridad judicial de la comisión de hechos delictivos y de sus posibles autores esta deberá seguir el proceso previsto en los ordenamientos legales.

Una de las razones de la inseguridad se encuentra en la incapacidad del sistema penal de poder cumplir con los principios fundamentales que deben caracterizar a la administración de justicia; accesibilidad, independencia, equidad, eficiencia y transparencia.

El maestro Pedro José Peñalosa en su obra *Notas Graves y Agudas de la Seguridad Pública* respecto de la Administración de Justicia refiere lo siguiente:

“La vieja ecuación que pensaba que combatir el delito era sinónimo de llenar las cárceles de delincuentes no resolvió gran cosa; los trabajos de las instituciones que aterrizan las políticas públicas por separado, ya no satisfacen las demandas y necesidades sociales. ...”³⁶

Considero que la incapacidad del sistema de administración de justicia en aportar una respuesta satisfactoria a este fenómeno, junto con otras razones, en particular su escasa

³⁶ Peñalosa, Pedro José. Notas Graves y Agudas de la Seguridad Pública. INACIPE. México. 2003. Pág. 119.

adecuación a las realidades sociales contemporáneas, han llevado a una falta generalizada de confianza en el mismo, al recurso de mecanismos ajenos al aparato oficial de reacción contra el delito, como es el caso de los servicios privados de policía e incluso a la posesión de armas de la ciudadanía.

Señalo también que es necesario brindar una capacitación constante y permanente a jueces y secretarios, con el objeto de unificar criterios que permitan el perfeccionamiento de su función.

2.3.4 Sistema Penitenciario.

Uno de los principales problemas de la pena, como sanción que se impone al responsable de la comisión del delito, es la readaptación social del delincuente, de aquí se puede afirmar que la pena no tiene una finalidad retributiva y, por lo tanto el Estado al imponerla, no sustituye la venganza social, su papel es otro: Colocar al infractor en condiciones que le permitan reingresar a la sociedad.

El artículo 18 Constitucional aporta las bases sobre las que se debe de estructurar un sistema de readaptación social que garantice la reinserción del delincuente. Así establece:

“ Art. 18. ...

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizaran el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. ...”

Los términos sistema, régimen y tratamiento suelen usarse indistintamente. El Sistema Penitenciario es una expresión eminentemente doctrinal. Es la organización creada por el Estado en que tienen cabida los distintos regímenes penitenciarios que eventualmente la integran.

Hablar de sistema da la idea de fijeza y estatismo. Cada establecimiento posee sus características propias de personal, arquitectura, grupo interdisciplinario, grupo de internos, nivel de vida y su relación con la comunidad integrante, por lo que se puede afirmar que cada establecimiento es distinto, y posee su propio régimen penitenciario, que en conjunto conforma el sistema general.

Como ha quedado citado el segundo párrafo del artículo 18 constitucional se sienta la base del Sistema Penitenciario Mexicano, Federal y Estatal en el texto de dicho artículo se usa la expresión sistema penal como sinónimo de sistema penitenciario.

Es importante dejar claro de que el Sistema Penitenciario es el instrumento básico para planear, organizar y ejecutar la política penitenciaria en la impartición de justicia.

La esencia del sistema adoptado en México, el sistema progresivo radica en la disminución del impacto del cautiverio sobre el recluso.

El propósito del Sistema Penitenciario se funda en la individualización, apoyada en el estudio de la personalidad de cada sujeto y en la pertinente clasificación. Se adopta así mismo, el régimen progresivo técnico que genera la creación de organismos técnicos criminológicos en los reclusorios, los cuales constituyen la pieza angular del sistema, la culminación es el tratamiento pre-liberacional, que posee diversas modalidades, tales como permisos de salidas instituciones abiertas. En este régimen él participe en el tratamiento lo hace voluntariamente.

El Sistema Penitenciario Mexicano esta en crisis, la corrupción que prevalece en las instituciones que lo conforman ha constituido el ancla de todo progreso, situación que se agrava con la sobre población que existe en casi todos los centros de reclusión del país y la prácticamente nula readaptación de los internos.

El Diccionario Enciclopédico en lo que se refiere al termino readaptación señala lo siguiente:

“readaptación s.f. 1. Acción y efecto de readaptar o readaptarse. ...”³⁷

Así mismo en el mismo diccionario proporciona el significado de la palabra readaptar que significa lo siguiente:

“readaptar v. tr. Volver adaptar. ...”³⁸

Entonces estoy en posibilidades de presuponer lo siguiente:

³⁷Romero, Francisco. Et. Al Diccionario Enciclopédico. ED. Santillana. España. 1992. Pág. 1195.

³⁸ Ídem.

- a) Que el sujeto esta adaptado.
- b) Que el sujeto sé desadapta
- c) La violación del deber jurídico-penal implica desadaptacion, y al sujeto se le volverá adaptar.

Como puede observarse dicho termino, a pesar de ser empleado por la ley es poco afortunado, por la siguiente consideración personal:

- a) Hay delincuentes que nunca estuvieron adaptados (no pueden desadaptarse y por lo tanto es imposible readaptarlos).
- b) Hay delincuentes que nunca sé desadaptarán (como sucede con el probable responsable en los delitos culposos, es impracticable la readaptación).
- c) La comisión de un delito no significa necesariamente desadaptacion social.
- d) Hay tipos penales que no describen desadaptacion social.
- e) Múltiples conductas que denotan franca desadaptacion social no están tipificadas en la ley penal.

La educación, el trabajo y la capacitación son las columnas sobre las cuales se debe sustentar la Readaptación Social, sin embargo, en instituciones penitenciarias la sobre población la readaptación social es una utopía.

El maestro Guillermo Zepeda Lecuona en su libro Los Mitos de la Prisión Preventiva en México nos dice al respecto lo siguiente:

“Las autoridades hacen de la pena anticipada de prisión preventiva un bálsamo para que los denunciantes y la sociedad en general sientan que se está haciendo justicia. Esta modalidad de la prisión preventiva como espectáculo social busca esconder tras una cortina de humo el problema real: A falta de justicia se ofrece castigo.”³⁹

Considero que para lograr la readaptación social hay que conjuntar esfuerzos en los objetivos de los programas penitenciarios realizados por el sistema. Para readaptar es que se ha llegado al delito.¡ Porque no combatir al delito, intensificando la prevención!.

³⁹ Zepeda Lecuona, Guillermo. Et. Al. Los mitos de la prisión preventiva en México. Open Society Institute. México.2004 Pág. 12.

2.3.5 Victimología.

Se han evidenciado los grandes inconvenientes que el sistema penal presenta con respecto a la posición de la víctima en el proceso y a sus intereses efectivos. La intervención penal y el comienzo de un proceso sin ninguna vinculación de hecho y de derecho con sus demandas, representan a menudo una verdadera expropiación de sus prerrogativas como parte principal de un conflicto.

La criminólogos y muchos otros especialistas han prestado prioritaria atención al estudio del autor del delito, destaco la imperativa necesidad para un derecho penal moderno y democrático, propio de un Estado de derecho; el establecimiento de las garantías procesales de los autores de un delito, el profesor Luis Rodríguez Manzanera en su obra Victimología señala respecto del concepto de victimología lo siguiente:

“... como el estudio científico de la víctima, entendiendo por “víctima” a todo aquel que sufre un daño por acción u omisión propia o ajena, o por causa fortuita. ...”⁴⁰

Por otro lado en la Enciclopedia jurídica Omeba señala que la palabra víctima significa.

“... víctima, es el que sufre por la acción de otro”⁴¹

El profesor Luis Rodríguez Manzanera en su obra citada anteriormente define a la víctima y la señala como objeto de estudio de la victimología de la siguiente manera citando lo siguiente:

“... , víctima es el individuo o grupo que padece un daño por acción u omisión propia o ajena, o por causa fortuita.

... víctima de un crimen, ... aquella persona física o moral que sufre un daño producido por una conducta antisocial (y por lo tanto injusta) propia o ajena, este tipificada o no, aunque no sea el detentador del derecho vulnerado.”⁴²

⁴⁰ Rodríguez Manzanera, Luis. Victimología. Porrúa. México. 1988. Pág.18.

⁴¹ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXVI. Ws. DrisKill. Buenos Aires. Argentina. Pág.689.

⁴² Rodríguez Manzanera, Luis. Op. Cit. Pág.74.

Considero que bajo este concepto se debe considerar a la víctima en su relación con el derecho penal como adjetivo no como sustantivo.

La víctima juega un rol primordial pues el acto ilícito que sirve como causa a esa relación recae individualizadamente en ella y es quien generalmente decide denunciar o no el delito; por su decisión pone o no en movimiento la maquinaria judicial en la mayoría de los casos, por lo cual debe concedérsele la primacía en cuanto a la intervención penal y, de desearlo, reconocérsele como parte en el proceso con la capacidad procesal de hacer actos procesales para hacer valer conforme a derecho sustantivo sus intereses.

En el derecho procesal mexicano la víctima no es parte en el proceso, solo puede cuadyubar con el Ministerio Público o juez de instrucción, y en la gran mayoría de los casos únicamente le interesa la reparación del daño que le fue causado.

Lo más beneficioso es adoptar un proceso penal liberal y participativo, que propicie un balance entre las necesidades y derechos de las víctimas, el ofensor y la sociedad, y que dicho proceso este estructurado sobre la base de un conjunto de principios coherentes que garanticen esas necesidades y derechos, como el principio de libre acceso a la justicia, esto es, la posibilidad de que cualquier persona sin limitaciones pueda llegar a la administración de justicia, a un tribunal o juez imparcial.

Un proceso penal liberal y participativo no solo equipara a las víctimas con las demás partes, es incuestionable que también va a contribuir a que se le imparta una justicia más objetiva y menos costosa.

Por las razones antes expuestas, considero que el estudio de la Victimología es un elemento integrante de la seguridad pública.

A la víctima en la concepción que se ha planteado, debe reconocérsele como parte en el proceso penal, garantía que le permita luchar por una sentencia justa.

CAPÍTULO TERCERO.

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

3.1 El Artículo 21 Constitucional.

El 31 de diciembre de 1994 surgida de una iniciativa del Ejecutivo Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con esta reforma se da un importante avance, al establecer las bases y principios jurídicos sobre lo que se sustenta la política nacional de seguridad pública y de una política criminológica, entendida esta última como la disciplina que se ocupa de las formas y medios a poner en práctica por el Estado para un eficaz combate al delito.

Toda sociedad debidamente organizada para su subsistencia, necesita de la existencia de una norma primaria o fundamental, a la que denominamos Constitución, que es el cimiento sobre el cual se inicia la producción normativa de todo sistema jurídico, ya que a través de esta norma se gestan los órganos encargados de crear las demás normas jurídicas, como son las leyes, los reglamentos, los decretos y sentencias, así como los procedimientos para su formación. Partiendo de estas ideas nos queda claro que la Constitución tiene como atributo el ser la norma primaria o fundamental, en las que se expresan las decisiones fundamentales de la nación que da vida a los órganos representativos del Estado.

Bajo este contexto se genera el principio de legalidad, que obliga a todas las autoridades a fundar sus actos directamente en la Constitución o en las normas constituidas, que a la vez deben de estar fundadas en la ley fundamental que es el ordenamiento que da validez a todas las normas secundarias.

Analizando la integración de nuestro sistema jurídico, nuestra Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, es la norma primaria o fundamental, base sobre la que se asienta todo el sistema normativo mexicano. En un segundo plano se encuentran las normas secundarias, dentro de las que encontramos las leyes generales y reglamentos federales, tratados internacionales, constituciones y leyes locales, y en un tercer plano se ubican normas establecidas

para regular un caso en particular, como son las sentencias judiciales, laudos y decisiones administrativas.

Así tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fundamenta la materia de seguridad pública en sus siguientes artículos; 21 párrafo 5º y 6º; 18: 32 tercer párrafo; 73 fracción XXIII; 115 fracción III inciso h) e i) apartado E; 123 apartado B fracción XIII; 102 apartado A; y 119. Artículos que establecen los fines y principios de la seguridad pública y limitan la actuación de las instituciones e instancias de seguridad pública.

Es importante señalar que con motivo de la reforma constitucional de 1994 al artículo 21 constitucional, la seguridad pública se eleva a categoría de función del Estado en los tres niveles de gobierno y señalando cuatro principios fundamentales para la conducta policial.

En lo que respecta al párrafo quinto del mencionado artículo 21 Constitucional se introducen dos nuevos conceptos. El primero señala que la seguridad es una función a cargo de la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia que les señala la propia constitución. De tal forma que se concibe a la seguridad pública, no solo como una obligación de la autoridad, sino como una función del Estado, donde todos los órganos de gobierno y todos los sectores de la sociedad tiene un espacio de participación y corresponsabilidad en esa finalidad común que es la seguridad pública.

Así mismo al final del citado artículo 21 párrafo quinto se establece por primera vez en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, los principios fundamentales que habrán de regir la actuación de todas las instituciones policiales los cuales son: Legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

El segundo concepto que se introduce en la citada reforma Constitucional es la coordinación entre entidades, así queda ordenado en el último párrafo del referido precepto que establece:

“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.”

3.2 El Artículo 73 Fracción XXIII de la Constitución.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala las facultades que tiene el Congreso de la Unión, como ya se ha mencionado, el 31 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción XXIII del artículo en comento comprendiendo una redacción que señala:

“XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública;”

Como se puede observar, se autorizó al Congreso de la Unión para que pudiera expedir la Ley general que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y para que expida leyes relativas a la organización y funcionamiento de las corporaciones de seguridad pública federal y lo referente al estatuto de sus miembros.

Por lo que toca a la organización y desarrollo de las instituciones de las demás policías del país y de los principios de actuación de sus miembros, corresponde regularlos a los legisladores de los Estados y en sus casos los Ayuntamientos, por medio de leyes y reglamentos respectivos.

De esta manera se destacó de manera sobresaliente a la coordinación como método de acción para enfrentar los graves niveles de delincuencia, y se sientan las bases y principios para una verdadera profesionalización de los cuerpos policiales, que permita superar el rezago histórico que en muchos aspectos presentan estas corporaciones.

Sin embargo es necesario crear las condiciones legales. Institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial con un ambiente propicio para su desarrollo, esto implica no solo emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, sino una reestructuración a fondo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de tal manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad.

3.3 Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Uno de los principales retos a los que se enfrentan los responsables de las áreas de seguridad pública en su quehacer diario, es el de usar los mecanismos adecuados para sumar todos los esfuerzos a su alcance en el combate al delito.

Entre los factores que se buscan en el diseño de las estrategias operativas. Uno prioritario es el de estar presente en las zonas que más requieran su presencia y sobre todo el de contar con una capacidad de respuesta adecuada a las contingencias que se presenten en cualquier llamado de auxilio a la población.

No se puede concebir nuestro sistema federal como un conjunto de unidades anárquicas y aisladas que tienen su razón de ser en la defensa radical de sus ámbitos de acción.

Negar la posibilidad de que los tres niveles de gobierno se coordinen para desempeñar la función de seguridad pública, es no conocer el sistema de competencias establecidos en la constitución, y es negar uno de los principios básicos que inspiran el federalismo.

El maestro Ignacio Burgoa Origuela en su obra Derecho Constitucional Mexicano señala que el sistema Federal se caracteriza por lo siguiente:

“1. Autonomía democrática de las entidades ... , en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.

2. Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional.

3. Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la orbita federal;

4. Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general.”⁴³

Para definir los alcances del sistema de coordinación en materia de Seguridad Pública hay que entender el sistema de competencias establecido en la constitución.

En el artículo 124 de la Constitución Federal establece lo siguiente:

“ ART. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los estados.”

Así se puede decir que la Constitución de nuestro país establece un sistema de competencia residual.

En el sistema Constitucional mexicano se consagran las facultades atribuidas a la federación contenida en el artículo 73 distinguiendo las facultades expresas enunciadas en las primeras veintinueve fracciones y las facultades implícitas que son las que el poder legislativo puede concederse así mismo para ejecutar las expresas.

También están las facultades prohibidas a la federación y las facultades prohibidas a las entidades federativas, cuya prohibición puede ser absoluta como las que contiene el artículo 117 Constitucional, o pueden ser relativas si las pueden ejercer con el consentimiento del Congreso de la Unión casos determinados por el artículo 118 Constitucional.

Hay una serie de facultades que por disposición constitucional pueden realizar tanto la federación como las entidades federativas, estas son las facultades coincidentes que están establecidas en forma amplia cuando no se faculta a la federación, o a las entidades federativas o establecer leyes o criterios generales que regulen la actividad y este es el caso de la seguridad pública, en las reformas al artículo 21 constitucional, ha pasado a ser una facultad coincidente establecida de modo restringido al facultar al Congreso Federal en la fracción XXIII del artículo 73 para establecer las bases de coordinación para desempeñar esta función.

⁴³ Burgoa Origuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1984. 5ª Edición. Pág.410.

Por estas razones se puede inferir que el hecho de que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios desempeñan de modo coincidentes y coordinado la actividad tendiente a garantizar la seguridad pública no viola ningún precepto del ordenamiento jurídico supremo y no vulnera competencia constitucional alguna.

Lo que se pretende con la ley es que todas las capacidades del Estado mexicano se pongan de manera coordinada al servicio de la población para que con respeto irrestricto a las esferas de competencia se garantice la vigencia del estado de derecho.

Las bases de coordinación son tres:

Primero: definir la seguridad pública como una función del Estado mexicano, en todos sus ámbitos de competencia y por lo tanto como articulación de sociedad y gobierno para lograr la paz y la estabilidad social.

Segundo: las materias en las cuales las instancias de gobierno se van a coordinar.

Tercera: una base sistemática que le dé sentido a la permanente y necesaria relación entre todas las instancias de gobierno.

Con relación a lo anterior el profesor José Sandoval Ulloa define al Sistema Nacional de Seguridad Pública de la siguiente manera y dice lo siguiente:

“El Sistema Nacional de Seguridad Pública es el conjunto de instancias e instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos de coordinación que establecen y promueven las reglas, políticas, lineamientos y acciones que tienden a armonizar el ejercicio de las atribuciones de las Instituciones de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios que tienen a su cargo constitucionalmente la función estatal de la seguridad pública.”⁴⁴

También señala que las partes integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública son las autoridades competentes de la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal, y los Municipios que tienen la obligación de coordinarse en los términos del último párrafo del artículo

⁴⁴ Sandoval Ulloa, José G. Op. Cit. Pág.45.

21 Constitucional, y artículo 9º de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Él artículo 7º y 8º de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública fundamenta lo anterior al señalar lo siguiente:

“Artículo.7º. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios integrarán los instrumentos de información del Sistema Nacional, para cuyo efecto se establecerán las bases de datos de la seguridad pública.

Artículo. 8º. Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.”

En estos términos dichas autoridades realizan una función activa de coordinación y por ello se afirma que en cuanto participan en los órganos, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos, son sujetos activos de coordinación del sistema.

El profesor José Sandoval Ulloa señala lo siguiente en razón de lo anterior:

“..., dichas autoridades realizan una función activa de coordinación y por ello podemos afirmar que en cuanto participan, en los órganos, instrumentos, servicios y mecanismos jurídicos, son sujetos activos de coordinación del sistema.

... , en cuanto que las mismas autoridades realizan concretamente la función estatal de la seguridad pública, podemos concebirlos como sujetos pasivos de la coordinación. En la primera hipótesis, actúan como entidades coordinadoras, y en la segunda como entidades coordinadas.

La distinción anterior reviste la mayor importancia porque ello implica el doble carácter de las instituciones de seguridad pública,”⁴⁵

⁴⁵ Ibidem. Pág. 47.

Las instituciones de seguridad pública, como entidades participantes en las instancias y acciones de coordinación y, por otra parte, su carácter de instituciones responsables del ejercicio de las funciones de la seguridad pública.

De esta manera la coordinación debe y puede realizarse sin transgredir, limitar o inferir de manera alguna en el ejercicio de la función estatal de seguridad pública. Es decir como lo señala el artículo 5° de la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo a la coordinación y aplicación de la ley señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 5°. La coordinación y aplicación de esta Ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el sistema nacional.”

Además no solo deberá respetarse la función estatal específica, sino la aplicabilidad de los ordenamientos constitucionales y legales relativos a dicha función.

El artículo 9° de la ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, regula la obligatoriedad de la coordinación de las autoridades competentes señalando lo siguiente:

“ARTÍCULO 9°. Las autoridades competentes de la federación, los Estados, el Distrito Federal, y los municipios se coordinarán para:

I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

II. Determinar las políticas de Seguridad Pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley.

III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes.

IV. Establecer, supervisar, utilizar, y mantener actualizados todos los instrumentos del Sistema Nacional.

V. Formular propuestas para el sistema nacional de seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y

VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.”

El profesor José G. Sandoval Ulloa señala lo siguiente para una mejor comprensión, clasifica los anteriores objetivos legales de la siguiente manera:

“a) Objetivos orgánicos, en cuanto se refieren a la integración del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública (fracción I) o establecer los instrumentos que apoyen el funcionamiento del mismo (Fracciones III y IV).

b) Objetivos normativos, los que se refieren a la determinación de las políticas de seguridad (Fracción II), desarrollan los lineamientos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes (Fracción III) y los que formulan propuestas para el programa nacional de seguridad pública (Fracción IV).

c) Objetivos relativos a la operación, en los que encontramos dos clases perfectamente diferenciadas: La primera, es la que se refiere, por así decirlo, al funcionamiento propio o a la vida interna de los órganos del sistema (Fracción II), y segundo, la realización de acciones conjuntas de las autoridades de seguridad pública que tendrían que ejecutarse mediante el mecanismo jurídico del convenio a efecto de preservar el respeto absoluto a la autonomía de los Estados e independencia de los municipios (Fracción VI).”⁴⁶

En la materia de coordinación el artículo 10 de la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública fundamenta lo siguiente:

“ARTÍCULO 10. La coordinación comprenderá las materias siguientes:

I. Procedimientos e instrumentos de información, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales.

⁴⁶ Sandíval Ulloa, José G. Op. Cit. Pág. 48 – 49.

II. Sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas;

III. Organización, administración y modernización tecnológica de las instituciones de seguridad pública;

IV. Las Propuestas de aplicación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto;

V. Suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública;

VI. Acciones aplicables conjuntas en los términos del artículo Quinto de esta ley;

VII. Regulación y control de los servicios privados de seguridad y otros auxiliares;

VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos, y

IX. Las relacionadas con las anteriores que sean necesarias para incrementar la eficacia de las medidas y acciones tendientes a alcanzar los fines de la seguridad pública.”

Atendiendo a su contenido temático señala el profesor José Sandoval Ulloa, dice que dichas materias pueden ser clasificadas en cuatro grupos.

a) Materia relacionada con los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

b) Materias relativas a la administración del Sistema.

a) Materias relacionadas con las obligaciones y responsabilidades de los integrantes del sistema.

b) Materias relacionadas con la comunidad y la cultura:

Las instancias de coordinación son los órganos colegiados, en los que participan los diferentes niveles de gobierno, de discusión y resolución del Sistema Nacional de Seguridad Pública siendo los siguientes y así lo señala el profesor José Sandoval Ulloa en su obra Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública por lo cual cito lo siguiente:

“Consejo Nacional de Seguridad Pública, como la instancia superior.

Los Consejos Regionales.

Los Consejos Estatales y del Distrito Federal.

Los Consejos Municipales y Delegacionales.

Los Consejos Intermunicipales.

Las Conferencias de Prevención y Readaptación Social, de Procuración de Justicia y de Participación Municipal.

Las Comisiones Nacionales para las diferentes áreas de la materia y en particular para el estudio de las incidencias delictivas.”⁴⁷

Estas instancias no constituyen entes de la administración pública que venga a engrosar el aparato administrativo, sino solamente son mecanismos a través de los cuales se logran acuerdos respecto a estrategias y acciones conjuntas en materia de Seguridad Pública entre los sectores públicos y privados involucrados, en relación con lo anterior la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública dispone lo siguiente.

“ARTICULO 12. El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:

- I. El Secretario de Seguridad Pública.**
- II. Los Gobernadores de los Estados.**
- III. El Secretario de la Defensa Nacional.**
- IV. El Secretario de Marina.**
- V. El secretario de Comunicaciones y Transportes.**
- VI. El Procurador General de la Republica.**
- VII. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.**
- VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.”**

⁴⁷Ibidem. Pág. 55.

Así también la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 15 señala sobre lo que conoce y resuelve el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Este Consejo de Seguridad designa a propuesta de su presidente al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien puede ser removido por dicho presidente.

Los instrumentos del Sistema Nacional de Seguridad Pública son los elementos creados con el objeto de auxiliar en el ejercicio de la función de coordinación y operación en materia de seguridad pública siendo estos:

- a) El Servicio Nacional de apoyo a la carrera policial.
- b) El Subsistema Nacional de Información que comprende;

El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.

El Registro Nacional de Armamento y Equipo.

La Estadística de Seguridad Pública.

La información de apoyo a la procuración de justicia.

Lo anterior es conforme a lo dispuesto por las fracciones VI y VII del artículo 17 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, le corresponde al Secretario Ejecutivo de dicho sistema administrar los instrumentos señalados.

El artículo 21 en la última parte del párrafo quinto señala;

“... . La actuación de las instituciones policiales se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.”

La Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En su artículo 22 prevé normas mínimas para que la actuación de los integrantes de dichas instituciones se apeguen a los principios constitucionales y en los artículos 23 y 24 asienta el principio de que la carrera policial es elemento básico para la formación de los miembros de los cuerpos policíacos y

por ello deberá establecerse con carácter de obligatoria y permanente instrumentados por la Federación, los Estados, el Distrito Federal, y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada a través de un sistema nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

Para responder a la ausencia de un sistema integral de información, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el capítulo cuarto se señalan las bases normativas para la instalación y funcionamiento de un Sistema de Información Nacional sobre Seguridad Pública, el cual se denomina Subsistema Nacional de Información.

En el Subsistema Nacional de Información se sustenta la obligación general de la Federación, de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios de suministrar, intercambiar, y sistematizar la información sobre Seguridad Pública que permita el rápido acceso a los usuarios que señala la ley.

Las instituciones de Seguridad Pública del país generan cuantiosas y valiosa información en el ejercicio de las acciones propias de su competencia. En su mayor parte esta información era solo utilizada por la institución que la generaba, y por ello se encontraba dispersa sin que fuera objeto de análisis regionales y nacionales.

Ahora bien con los diversos niveles de gobierno, se promovió la concentración y consolidación de dicha información siendo esto el principal sustento del Subsistema Nacional de Información, así es como el profesor José Sandoval Ulloa explica en su citada obra y dentro de ese mismo contexto lo siguiente:

“La información sobre seguridad pública concentrada, sistematizada y analizada a nivel nacional, se constituirá en el segundo instrumento operativo que sostenga y haga posible la acción coordinada esencial del Sistema Nacional sobre Seguridad Pública.”⁴⁸

⁴⁸ Ibidem. Pág. 105.

El buen ejercicio de las acciones policiales depende en buena medida de la existencia y funcionamiento de un Registro Nacional de Armamento y Equipo, que evite desviaciones de recursos, indebida utilización de armas, vehículos y abusos de autoridad.

El conocimiento de la incidencia delictiva, de la estructura y modo de operar de los delincuentes, especialmente el crimen organizado, permite una mayor eficiencia y eficacia de las acciones policíacas, para ello es de vital importancia la Estadística de Seguridad Pública que también forma parte del Subsistema de Información Nacional.

La necesidad de información sobre responsables del delito, diferenciando procesados y sentenciados, hizo indispensable la creación de una base de datos que tuviera información de apoyo a la Procuración de Justicia, motivo por el cual esta de igual manera integra el Subsistema de Información nacional.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es coordinado y administrado por un Secretario Ejecutivo, el cual como ya se ha mencionado, constituye un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública y que anteriormente dependía de la Secretaría de Gobernación.

Es importante señalar en este rubro que el artículo 17 de la Ley General que establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Señala las funciones del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

3.4 El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

En el año de 1997 el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar la Ley de Coordinación Fiscal, en ella se advertía el planteamiento de la coordinación no solo en el ámbito recaudatorio sino también en el presupuestario.

Bajo ese supuesto se adicionó un capítulo quinto el cual por su contenido bien pudiera constituir una nueva ley separada de la Ley de Coordinación Fiscal, sin embargo por diversas razones fue incorporado, tan es así, que el primer artículo de este capítulo, el artículo 25 señala lo siguiente:

“Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.”

Sobre esta base se puede marcar una diferencia esencial de fondo respecto de estos recursos que habría de canalizar la Federación hacia los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, a ese respecto el Licenciado Ismael Gómez Gordillo señala lo siguiente:

“Originalmente, cuando el Ejecutivo Federal encomendó el dar una figura jurídica nueva a los recursos que tradicionalmente se habían aportado por la vía presupuestaria para algunas actividades prioritarias del desarrollo de nuestro país, se pensó exclusivamente en el esquema de la educación básica y normal; ya en nuestro país desde el año de 1992 se

había iniciado proceso de descentralización de los servicios educativos y sobre la base del mismo, se había planteado la forma en que los diversos ámbitos de gobierno habrían de financiar las responsabilidades que en materia educativa les correspondían.”⁴⁹

El licenciado Gómez Gordillo explica que se había manejado por la vía presupuestaria a través de los ramos correspondientes a la Secretaría de Educación Pública, pero la intención del presidente era institucionalizar formalmente estos recursos, para que no tuvieran que ser objeto de determinación específica año con año en el decreto de presupuesto de Egresos de la Federación, como hasta entonces venía sucediendo.

Bajo este esquema de lograr que los recursos de la federación entregaban a las Entidades Federativas para el financiamiento de los servicios de educación básica y normal se institucionalizaran, se buscó esta nueva figura y es precisamente de aquí donde se adopta la denominación “Fondo de Aportaciones Federales”.

Sin embargo bajo el esquema de la Ley de Coordinación Fiscal, estos recursos es decir las participaciones, corresponden en propiedad a las Entidades Federativas, Municipios y es precisamente lo que reciben de la recaudación federal a cambio de estar coordinadas con la Federación, con las ventajas que hasta ahora ha generado el esquema de coordinación fiscal vigente.

Continúa explicándonos el licenciado Gómez Gordillo que los Fondos de Aportaciones Federales no son propiedad de las Entidades Federativas y los Municipios, sino que son recursos de origen federal que se establecen en beneficio de las Entidades federativas y de los Municipios, con relación a esto cito lo siguiente apuntado por el Licenciado Gómez Gordillo:

“En el texto original que los contemplo en la Ley de Coordinación Fiscal, se hababa de que estos fondos se establecían en beneficio de los Estados y Municipios con cargo a recursos

⁴⁹ Gómez Gordillo, Ismael. Naturaleza de los Fondos de Aportaciones Federales a las Entidades Federativas y sus Municipios. Revista Indetec. Número 115. México. Marzo- Abril. 1999. Pág.18.

federales, y en algunos de los fondos se utiliza el concepto de Recaudación federal Participable, esto exclusivamente como un elemento de referencia.”⁵⁰

Señala también que al cuantificar algunos de los fondos, el legislador utilizó la figura de recaudación federal participable señalando que el monto de determinado fondo sería el equivalente a un porcentaje de aquella, lo cual solo se hacía solamente con la intención de que sus montos fueran fijados al margen de la voluntad del Ejecutivo, al margen de la voluntad de la Entidades y al margen de la voluntad de los Municipios que reciben los recursos, y no con la intención de entregar un porcentaje de la recaudación federal participable, es decir la referencia que se hace a la Recaudación Federal Participable sirve exclusivamente para efectos de cuantificación.

A diferencia de lo anterior la Recaudación federal participable que está conceptualizada en la ley y que tiene contemplados cuales tributos se deben incluir en la misma, señala con toda claridad que se distribuye una parte de ella con motivo de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es decir, se entrega una parte de la recaudación. Mientras tanto los recursos que integran los Fondos de Aportaciones Federales pueden tener cualquier origen en los recursos Públicos, incluye el déficit o la deuda pública, pueden ser la fuente del financiamiento para integrar estos Fondos de Aportaciones.

También señala el Licenciado Gómez Gordillo que en el año de 1998, recogiendo la experiencia de un año de operaciones de los Fondos de Aportaciones Federales el Ejecutivo propuso fundamentalmente dos cambios a la ley.

El primero, la inclusión de dos nuevos fondos el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, con lo cual se contemplaba y se terminaba el esquema de descentralización de los servicios de educación pública: y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en los Estados y en el Distrito Federal, con lo cual se recogían las inquietudes de la población sobre Seguridad Pública, así como aquello que las Entidades Federativas y la Federación habían acordado en torno al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁵⁰ **Ibidem. Pág. 19.**

El segundo de estos cambios consiste en puntualizar el esquema de supervisión y manejo de estos recursos federales que se entregan a las Entidades Federativas y los Municipios. Señalando el licenciado Gómez Gordillo que:

“... el esquema presupuestario que había venido operando hasta el año de 1997, implicaba por la vía del Decreto del presupuesto, es decir, por decisión del Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados, la asignación de recursos a actividades presupuestarias para complementar, en nuestro esquema de federalismo, todos los recursos que se hacían llegar a las Entidades federativas.”⁵¹

El artículo 44 de la Ley coordinación Fiscal establece lo siguiente:

“El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, determine, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y

⁵¹ Ibidem. Pág. 20.

variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate.

Este Fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo.

Para los efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.”

Con base en ello la formula de distribución aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública se integra por las siguientes variables:

- I. Número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal (valor ponderado 35%).
- II. Índice Delictivo. (Valor Ponderado 15%)
- III. Ocupación Penitenciaria (valor ponderado 20%)
- IV. Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública. (valor ponderado 10%)
- V. Proyectos Nacionales convenidos en proceso.(valor ponderado 20%)

El treinta y uno de enero del 2006 en el Diario Oficial de la Federación se publicó la Distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de la siguiente manera.

“Distribuciones para 2006 del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) por cada una de las 32 entidades federativas.”⁵²

Para mayor ilustración de este punto la cito grafica publicada en el Diario Oficial de la Federación con relación a la cantidad que corresponde a cada una de las Entidades Federativas.

⁵² Diario Oficial de la Federación. Tomo DCXXVIII. No.22. Primera Sección. México 31 de enero del 2006. Pág.8.

(PESOS)

Entidades Federativas	FASP 2006
Aguascalientes	75,966,943
Baja California	205,887,167
B. California Sur	92,668,306
Campeche	76,401,995
Coahuila	142,494,700
Colima	74,656,683
Chiapas	212,487,938
Chihuahua	171,502,489
Distrito Federal	315,891,722
Durango	120,794,306
Guanajuato	180,907,302
Guerrero	152,423,290
Hidalgo	123,834,422
Jalisco	228,783,426
México, Edo. de	404,725,328
Michoacán	185,663,066
Morelos	107,214,066
Nayarit.	96,160,078
Nuevo León	193,149,768
Oaxaca	160,405,237
Puebla	191,387,856
Querétaro	93,610,503
Quintana roo	92,116,171
San Luis Potosí	147,240,596
Sinaloa	144,014,871
Sonora	206,303,944
Tabasco	117,654,747
Tamaulipas	188,076,811
Tlaxcala.	65,914,218
Veracruz	245,852,708
Yucatán	104,437,139
Zacatecas	81,372,204
TOTAL	5,000,000,000

3.5 La Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal.

La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la federación el día 19 de Julio de 1993, constituye un primer paso en materia legislativa para el Distrito Federal en virtud de que no

contaba con un ordenamiento que regulara la materia, no existía un solo precedente. Esta función se encontraba dispersa en diversos ordenamientos secundarios.

En el Título Primero de la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal en su artículo segundo define a la Seguridad Pública. De la siguiente manera.

“Art. 2º. La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto:

I.- Mantener el orden público;

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

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

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

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

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

La prestación del servicio de brindar seguridad, se encomienda al entonces departamento del Distrito Federal (actualmente Gobierno del Distrito Federal) y ala Procuraduría general de Justicia del Distrito Federal, la decisión de abarcar tanto a la policía del Distrito federal, como a la Policía Judicial en un mismo ordenamiento jurídico, considero la idea de que ambas deben tener una actuación complementaria para alcanzar el mismo fin.

Es positivo que se sujete a los diversos organismos de seguridad a un mismo ordenamiento legal, así como el hecho de que la ley señale cuales son los policías y de que autoridad dependen en el Distrito Federal. De esta manera la Ley de Seguridad Pública del Distrito federal dispone:

“Art. 4º 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.

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

Art. 5º. La Policía del Distrito Federal estará integrada por:

I.- La Policía Preventiva, con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento, y

II.- La Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.”

El Título Segundo de la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, se establece las bases para la planeación de la Seguridad Pública, por lo tanto, se crea un Programa de Seguridad Pública para el Distrito federal como el instrumento rector para la planeación en este rubro y se encomienda su elaboración, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, al Departamento del Distrito federal (actualmente Gobierno del Distrito Federal) y a la Procuraduría general de Justicia del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia como se señala en los artículo 11y 12 de la ley en comento el cual señalan:

“Art. 11 El Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, es el documento que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los Cuerpos de Seguridad Pública en el corto, mediano y largo plazo. Dicho programa tendrá el carácter de prioritario y su ejecución se ajustará a la disponibilidad presupuestal anual, así como a las disposiciones y lineamientos que sobre el particular dicten los órganos competentes.

Art. 12. Corresponde al Departamento y a la Procuraduría, en sus respectivos ámbitos de competencia, la elaboración e implementación del programa.”

Así también la Ley en comento prevé la presentación y revisión anual, a cargo de las dependencias responsables, de los avances en esta materia ante la Asamblea de Representantes (actualmente Asamblea Legislativa del Distrito Federal), órgano que será el responsable de evaluarlo y formular las observaciones que se estime conducentes de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 14 de la ley en comento el cual dispone lo siguiente:

“Art. 14 El Departamento y la Procuraduría informarán anualmente a la Asamblea de Representantes sobre los avances del Programa en forma específica y por separado de cualquier otro informe que legalmente deban rendir, sin perjuicio del derecho de los representantes populares a recabar información sobre casos o materias concretas en los términos de ley. Esta representación popular evaluará los avances y remitirá sus observaciones a dichas dependencias.”

El Título Tercero de la Ley en comento regula la prestación del servicio de Seguridad Pública y también contiene El Código de Ética Profesional, que deben observar todos los servidores públicos responsables de la Seguridad Pública, sintetizado en cuatro principios normativos básicos que son:

El Servicio de la Comunidad.

La disciplina.

El Respeto a los derechos Humanos.

Respeto a la Legalidad.

Sin embargo el artículo 17 de la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal señala:

“Art.17 Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, independientemente de las obligaciones que establecen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales, deberán:

I.- Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen;

II.- Servir con fidelidad y honor a la sociedad;

III.- Respetar y proteger los Derechos Humanos;

IV.- Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes;

V.- No discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna en razón de su raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

VI.- Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, así como de hacer uso de sus atribuciones para lucrar;

VII.- Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas, a quienes procurarán auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo acto de prepotencia y de limitar injustificadamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, realice la ciudadanía;

VIII.- Prestar el auxilio que les sea posible a quienes estén amenazados de un peligro personal, y en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o conocidos de tal circunstancia;

IX.- Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de su deber, así como conservarlo;

X.- Recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas;

XI.- Velar por la vida e integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia;

XII.- No infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, aun cuando se trate de cumplir con la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra. En el caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlos inmediatamente ante la autoridad competente;

XIII.- Obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando la ejecución de éstas o el cumplimiento de aquéllas no signifique la comisión de un delito;

XIV.- Observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiales que se encuentren bajo su mando con estricto apego y respeto a los derechos humanos y a las normas disciplinarias aplicables;

XV.- Guardar la reserva y confidencialidad necesarias respecto de las órdenes que reciban y la información que obtengan en razón del desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otra manera. Lo anterior, sin perjuicio de informar al titular de la dependencia el contenido de aquellas órdenes sobre las cuales tengan presunción fundada de ilegalidad;

XVI.- Asistir a los cursos de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización;

XVII.- Observar las normas de disciplina y orden que establezcan las disposiciones reglamentarias y administrativas internas de cada uno de los Cuerpos de Seguridad Pública, y

XVIII.- Actuar coordinadamente con otras corporaciones, así como brindarles, en su caso, el apoyo que legalmente proceda.”

La profesionalización del trabajo policial, sus mecanismos y procedimientos para el establecimiento de una carrera policial y se encuentra regulado por el artículo 18 de la Ley en comento disponiendo lo siguiente:

“... La profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Pública, tendrá por objeto, lograr una mejor y más eficaz prestación del servicio, así como el desarrollo integral de sus elementos mediante la institucionalización de la carrera policial, ampliando así su capacidad de respuesta a los requerimientos de la sociedad.

Para los efectos del párrafo anterior, cada Cuerpo de Seguridad Pública contará con un Programa General de Formación Policial que tendrá como finalidad alcanzar el desarrollo profesional, técnico, científico, físico, humanístico y cultural de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, en el marco del respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho.”

Él artículo 26 de la ley de Seguridad Pública del Distrito federal, se prevén los requisitos mínimos de ingreso que exige al aspirante no estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado del mismo u otro cuerpo policíaco. Lo cual considero una medida congruente con el propósito de evitar que en el seno de la corporación se repitan conductas lesivas a la sociedad.

Así como tambien se establecen los criterios de promoción entre categorías de acuerdo a lo dispuesto por los artículos siguientes:

“Art. 28. La Comisión Técnica de Selección y Promoción elegirá de entre los egresados del curso de formación básica a aquellos que de acuerdo a una evaluación objetiva, cumplan con los requisitos necesarios para ocupar las plazas vacantes.

El sistema de carrera policial determinará las jerarquías y niveles a los que podrán ingresar aquellas personas ajenas a la corporación que, cubriendo determinados requisitos profesionales o académicos, acrediten el curso de formación correspondiente.

Art.29. Los integrantes de los Cuerpos de Seguridad Pública sólo podrán ascender a las plazas vacantes de las jerarquías inmediatas superiores mediante evaluación curricular o concurso de promoción, dependiendo de la jerarquía a la que aspiren y conforme al sistema de carrera policial.

Los mandos superiores de la Policía del Distrito Federal y de la Policía Judicial serán designados por el Secretario o por el Procurador, según corresponda. Dichos nombramientos serán aprobados por el Presidente de la República.

Art. 30. Para la evaluación curricular o el concurso de promoción se deberán tomar en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

I.- La conservación de los requisitos de ingreso;

II.- La escolaridad y formación;

III.- La eficacia en el desempeño de las funciones asignadas;

IV.- El comportamiento ético-profesional;

V.- La antigüedad dentro de la corporación y en la jerarquía, y

VI.- Su conocimiento acerca de los principios fundamentales de la Constitución de la República y de las garantías individuales y sociales que ésta consagra.

En el sistema de carrera policial se precisarán los puntos de mérito y los puntos de demérito que deberán considerarse en los concursos, mediante parámetros objetivos de evaluación.

Art. 31. De acuerdo a las necesidades de cada corporación, la Comisión Técnica de Selección y Promoción respectiva expedirá una convocatoria a concurso de promoción. Dicha convocatoria señalará las plazas a cubrir en cada jerarquía así como los requisitos de ingreso al curso de promoción respectivo.”

Por lo que se refiere a la evaluación de los integrantes de las Instituciones Policias los artículos 30 y 32 disponen que:

“Art. 30. Para la evaluación curricular o el concurso de promoción se deberán tomar en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

I.- La conservación de los requisitos de ingreso;

II.- La escolaridad y formación;

III.- La eficacia en el desempeño de las funciones asignadas;

IV.- El comportamiento ético-profesional;

V.- La antigüedad dentro de la corporación y en la jerarquía, y

VI.- Su conocimiento acerca de los principios fundamentales de la Constitución de la República y de las garantías individuales y sociales que ésta consagra.

En el sistema de carrera policial se precisarán los puntos de mérito y los puntos de demérito que deberán considerarse en los concursos, mediante parámetros objetivos de evaluación.

Art. 32 La evaluación de las actividades desempeñadas por los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, deberá realizarse por lo menos una vez al año.

Para llevar a cabo la evaluación, la Comisión Técnica de Selección y Promoción solicitará de los jefes inmediatos superiores de cada elemento policial el llenado de un cuestionario tendiente a conocer las actividades desarrolladas durante el año, la eficacia de sus servicios, el comportamiento ético profesional, el grado de dedicación, el empeño mostrado, así como las sanciones que le fueron impuestas, en su caso. Dicha comisión diseñará un sistema de puntuación para calificar cada cuestionario.

Los resultados de la evaluación se darán a conocer oportunamente y por escrito a cada elemento policial, se anexarán en el expediente personal respectivo y se tomarán en cuenta en los concursos de promoción.”

Las condecoraciones estímulos y recompensas se encuentran regulados por los siguientes artículos citando algunos:

“Art. 33. Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública tendrán derecho a las siguientes condecoraciones:

I.- Al Valor Policial;

II.- A la Perseverancia;

III.- Al Mérito.

En cada caso, se otorgará un estímulo económico adicional, ajustándose a las disponibilidades presupuétales del caso.

Art.34. La Condecoración al Valor Policial consistente en medalla y diploma, se conferirá a quienes salven la vida de una o varias personas o realicen las funciones encomendadas por la Ley con grave riesgo para su vida o su salud.

En casos excepcionales, el Jefe del Departamento o el Procurador, según sea el caso, a propuesta del Consejo de Honor y Justicia y en atención a la respectiva hoja de servicios, determinará la promoción del elemento policial a la jerarquía inmediata superior.

Art.35 La Condecoración a la Perseverancia consistente en medalla y diploma, se otorgará a los elementos que hayan mantenido un expediente ejemplar y cumplan 10, 15, 20, 25 y 30 años de servicio en la corporación.”

El Título Quinto de la multicitada ley en las fracciones I, V, VIII, IX, X y XII del artículo 40 contienen disposiciones de carácter laboral a las cuales se encuentran sujetos los elementos de la institución policial citando lo siguiente.

“ Art. 40 ...

I.- Percibir un salario digno y remunerador acorde con las características del servicio, el cual tienda a satisfacer las necesidades esenciales de un jefe de familia en el orden material, social cultural y recreativo;

...

V.- Recibir tanto el equipo como el uniforme reglamentarios sin costo alguno;

...

VIII.- Tener jornadas de trabajo acordes con las necesidades del servicio así como disfrutar de prestaciones tales como aguinaldo, vacaciones, licencias o descanso semanal;

IX.- Ser asesorados y defendidos jurídicamente por el Departamento o la Procuraduría, según sea el caso, en forma gratuita, en el supuesto en que, por motivos del servicio y a instancia de un particular, sean sujetos a algún procedimiento que tenga por objeto fincarles responsabilidad penal o civil;

X.- Recibir oportuna atención médica sin costo alguno para el elemento policial, cuando sean lesionados en cumplimiento de su deber, en casos de extrema urgencia o gravedad, deberán ser atendidos en la institución médica pública o privada más cercana al lugar donde se produjeron los hechos;

...

XII.- En caso de maternidad gozar de las prestaciones laborales establecidas en el artículo 123 Constitucional para ese supuesto.”

Para la naturaleza propia de la función policial, en el Título Sexto, artículo 52 de la ley en comento se regula el régimen disciplinario a que están sujetos los elementos de policía, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, es decir, como un régimen adicional de responsabilidad. En este sentido sobresale la contemplada en la fracción XII, que pretende eliminar el cáncer de la corrupción dentro de las instituciones policiales, que tanto daño ha causado de los cuerpos de policía y a la sociedad por tal motivo cito la fracción a que hago referencia de la siguiente manera:

“Art. 52.- ...

XII. Por obligar a sus subalternos a entregarle dinero o cualquier otro tipo de dádivas a cambio de permitirles el goce de las prestaciones a que todo policía tiene derecho.”

Respecto a la participación vecinal y ciudadana, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en el Título Octavo prevé el establecimiento y organización de comités Delegacionales de Seguridad Pública como instancia colegiada de consulta, vigilancia y participación ciudadana.

Finalmente el contenido del Título Noveno, relativo a la regulación normativa de los Servicios Privados de Seguridad y por primera vez la Ley de Seguridad Pública, representa un intento de establecer clara y sistemáticamente las responsabilidades, las obligaciones y normas de conducta que tienen que observar los cuerpos policiales y así como la profesionalización de los mismos y la defensa que se hace de sus derechos: Salario digno y remunerador, trato digno de sus superiores entre otros.

Sin embargo la Seguridad Pública esta íntimamente ligada con la educación, los medios de comunicación, la cultura ciudadana, con la introducción de normas y valores, abatimiento de la impunidad, entre otros muchos factores que coadyuvan a mantener dentro de los límites tolerables del problema de inseguridad del Distrito Federal.

Es necesario reconocer que la Ley de Seguridad Pública del Distrito federal es creada por el Acuerdo Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de abril de 1994.

CAPÍTULO CUARTO

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL, COMBATE AL DELITO Y SU COORDINACIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

4.1 Percepción Ciudadana.

El aumento de la delincuencia influye para que se incremente la percepción de la Inseguridad de los Ciudadanos, pues muchos factores contribuyen a fomentar esa sensación de inseguridad que abarca amplios sectores de la sociedad mexicana. Si bien las condiciones de inseguridad por la proliferación de la delincuencia y los niveles de impunidad y corrupción son circunstancias innegables que afectan a muchas personas en distintas partes del país, hay que tomar en cuenta que para muchos la sensación de inseguridad está relacionada con percepciones derivadas de un clima de opinión.

En el Foro de Prevención del Delito y la Seguridad Pública en el Distrito Federal llevado a cabo en la Asamblea Legislativa, en su ponencia, el Licenciado Ángel Corona Rodríguez manifestó lo siguiente:

“... la ciudadanía percibe como primer punto, el problema de la corrupción, principalmente de los cuerpos policiales, seguido por el ministerio público, ...”⁵³

En todo caso y por más que exista una brecha entre la realidad y la percepción de inseguridad en el Distrito Federal frente a la delincuencia, es evidente que los ciudadanos no se sienten adecuadamente resguardados por las instituciones públicas en su seguridad física y patrimonial, muchos tienen la sensación de que la criminalidad ha rebasado a las instituciones de Prevención, Procuración y Administración de Justicia y de que la delincuencia se encuentra prácticamente fuera de control.

Esa falta de confianza que alienta la sensación de inseguridad se convierte en un círculo vicioso en la medida de que el ciudadano no recurre como debiera a las autoridades para

⁵³ Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura. **Foro” La Prevención del delito y la Seguridad Pública en el Distrito Federal”**. ED. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 2003. Pág.137.

denunciar los delitos para aportar elementos que ayuden al esclarecimiento de los hechos. Gran parte de los habitantes de la ciudad de México no denuncian los crímenes que sufren porque saben que es pérdida de tiempo. No sirve de nada y a veces es peligroso, pararse cinco o seis horas a la espera de que el agente del Ministerio Público inicie la averiguación previa que corresponda. en su exposición en el Foro el Licenciado Ángel Corona Rodríguez apunta lo siguiente:

“..., hay estados que tienen sus diferencias, hay estados que tienen menos población, hay estados en que se pueden detectar mucho más rápidos los problemas, pero en la Ciudad de México es mucho más difícil.”⁵⁴

Cabe hacer mención que esto es derivado de la gran cantidad de personas que emigran a la ciudad del Distrito Federal.

Señalando que al no existir esta confianza aumenta la cifra negra, es decir, todos aquellos delitos que se cometen y que las autoridades no contabilizan ya sea porque no son denunciados o porque el Ministerio Público no los toma en cuenta al considerar que se derivaron de otro delito.

Otros delitos que aumentan la cifra negra, son aquellos en donde aún siendo denunciados no son contabilizados por el Ministerio Público, por ejemplo, cuando ocurre un asalto a un microbús en donde los delincuentes despojan de sus pertenencias a los usuarios, pero el ministerio público, en lugar de contabilizar el robo que sufrió cada víctima, toma a todos como uno solo.

Es por ello que la única forma de tener acceso a la cifra correcta, es a través de la realización de encuestas victimológicas, en las que se pregunte a las personas si ha sufrido o no algún delito.

Hasta el momento se habla de la situación actual que vive la ciudad de México en cuanto al alarmante aumento de la delincuencia, y con ello la inseguridad que experimentan en cada momento al vivir en esta gran ciudad, pero es fundamental remitirse a los factores y consecuencias que experimentan los ciudadanos en su cotidianidad como producto del crimen y la delincuencia al habitar en las grandes ciudades.

⁵⁴ **Ibidem. Pág. 138.**

Dentro de las posibles reacciones que sufren las personas ante el fenómeno de la criminalidad y la violencia, destacan la inseguridad y los cambios en las formas de vida. Estos aspectos están íntimamente ligados con los que implica vivir en una gran ciudad, donde existen ambientes físicos amenazantes que generan problemas en la forma de ser de sus habitantes.

Los habitantes de las grandes ciudades en donde la delincuencia ha aumentado experimentan lo que se ha llamado miedo al crimen y percepción de la inseguridad, dos conceptos que se manejan como semejantes pero sin embargo no lo son.

El Diccionario Enciclopédico Santillana señala que el significado de la palabra miedo significa:

“miedo s. m. 1. Sentimiento desagradable que se suele experimentar ante un peligro, ... , y que provoca reacciones de defensa o de huida.”⁵⁵

En la misma obra de consulta proporciona el significado de Vulnerable señalando lo siguiente:

“vulnerable adj. Que puede ser dañado o experimenta con facilidad algún efecto físico o moral que puede perjudicarlo. Fam. Vulnerabilidad.”⁵⁶

Por lo tanto la seguridad percibida en general se define como la percepción de vulnerabilidad que tiene una persona de ser posible blanco de agresión en diferentes espacios familiares y desconocidos con características físicas específicas. (Oscuridad, estrechez, etc.).

Entre las consecuencias que surgen por el miedo al crimen en el ámbito de los individuos se encuentran principalmente efectos psicológicos negativos como sentimientos de ansiedad, desconfianza e insatisfacción con la vida cotidiana, así como esfuerzos para rehuir al miedo. Por ejemplo ingerir drogas, para evitar la victimización (no salir de casa en la noche, evitar a personas extrañas y limitación de actividades sociales).

⁵⁵ Diccionario Enciclopédico Santillana. Op Cit. Pág. 928.

⁵⁶ Ibidem. Pág. 1498.

En la obra Memorias del primer foro “ La Tecnología Aplicada a la Seguridad Pública” que se llevo a cabo en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la participación que tuvo la Licenciada Roció Morales Hernández en su participación señala lo siguiente:

“... la parte subjetiva de la seguridad jurídica es la sensación que tiene el gobernado de que sus bienes jurídicos realmente están tutelados, ¿ Esto que implica? Es muy simple, es la sensación que tenemos todos y cada uno de nosotros cuando salimos en la mañana de nuestras casas, que vamos a regresar por la tarde o por la noche y vamos a encontrar a nuestras casas intactas y vamos a regresar libres, vamos a regresar con nuestro físico completo, vamos a regresar vivos. ¿De que es esta sensación? De que la Libertad, la vida y el patrimonio, la integridad física, que son bienes jurídicos, realmente se están protegiendo, realmente se están tutelando.”⁵⁷

Aunado a estas reacciones pueden aparecer, ciertas creencias que involucran la desconfianza en los demás, es posible que la victimización previa de la persona u otros conocidos de ella, pueda llevar a este tipo de creencias, a ello se le puede agregar la sensación de desmoralización, estado en que la persona se siente aislada, sin esperanzas e indefensa habiendo perdido la confianza en su habilidad de defenderse contra el mundo, esta expuesta a la ansiedad, depresión, resentimiento, coraje y otras emociones.

En la comunidad la percepción de la inseguridad tiene consecuencias adversas por lo que adquiere la relevancia de un problema social, trae consecuencias directas en las relaciones de la vida social: impide la formación y mantenimiento de los lazos comunitarios, el enriquecimiento cultural o de diversión, la transformación de algunos lugares públicos en lugares en donde se puede entrar, lleva ciudadanos a cambiarse de vecindarios, convierte a los individuos en seres menos sociales, más suspicaces y con menos confianza mutua, pues la percepción de peligro lleva a desarrollar una vigilancia generalizada y en las relaciones interpersonales a la evitación de extraños y vecinos.

Otra de las consecuencias de gran importancia del miedo al crimen es que reduce la aplicación de políticas penales liberales (como la rehabilitación) y lleva a incrementar la exigencia

⁵⁷ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura. Memorias del primer foro “ La tecnología aplicada a la seguridad Pública”. ED. Asamblea Legislativa del Distrito federal. México. 2003. Pág. 24.

de encarcelamientos y castigos, con base en la creencia de que el castigo es un buen medio para frenar la criminalidad. Del mismo modo lleva a minar la legitimidad del sistema de justicia al propiciar que los ciudadanos se hagan justicia por sus propias manos.

También al desarrollar su participación la licenciada Roció Morales Hernández en el foro citado anteriormente señala lo siguiente:

“... tenemos la impresión de que nuestros bienes jurídicos corren un riesgo inminente; que las autoridades no van a responder de manera pronta y expedita ante nuestras necesidades; que no sé esta tutelado aquello que sé debería de tutelar,”⁵⁸

ahora bien la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal en el Informe de Actividades a la Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal del periodo comprendido de Marzo del 2005 – Febrero del 2006 informa lo siguiente:

“... , y gracias a la actuación de la policía, de marzo del 2005 a febrero del 2006, se logro una disminución del índice de los principales delitos de 7.4% en comparación con el mismo periodo de 2004 – 2005, de acuerdo con la información proporcionada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En particular las denuncias por robos disminuyeron 8.4% al pasar de 240.6 a 220.3 diarias, es decir 20 menos; el apartado de otros delitos también disminuyó 2.8%, al bajar de 203.6 a 197.8 diarios.”⁵⁹

El reconocer que los delitos han bajado en la ciudad de México es apártanos de la realidad de la inseguridad y de la ineficacia de las instituciones responsables de ello, de la falta de efectividad de las medidas llevadas a cabo por los responsables, creo que es necesario reconceptualizar los mecanismos y tratar desde una visión multidisciplinaria la dimensión y complejidad que ha alcanzado la seguridad pública.

Es necesario una evaluación seria en los programas de seguridad pública, así como la procuración e impartición de justicia.

⁵⁸ **Idem.**

⁵⁹ **Secretaria de Seguridad Pública. Informe de actividades dela Secretaria de Seguridad Pública Marzo 2005 – Febrero del 2006. ED. Secretaria de Seguridad Pública. México. 2006 Pág. 11.**

Una política de gobierno de desarrollo social, una activa participación ciudadana, la profesionalización de los cuerpos de policía, atención a las víctimas del delito, combate a la corrupción e impunidad y la coordinación entre los órganos de gobierno con el objetivo de dirigir acciones hacia un mismo fin, son acciones todas ellas necesarias en la política pública en materia de seguridad.

La seguridad pública forma parte del bienestar de una sociedad. Un estado de derecho es aquel que genera las condiciones que permite al individuo a realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo, la seguridad pública es una condición obligada para el ejercicio de las libertades.

4.2 Participación de la Comunidad.

El debate sobre la inclusión del ciudadano en la agenda del gobierno, atestigua la configuración democrática, plural y competitiva del nuevo sistema político mexicano, en contra parte al sistema anterior unitario y compacto, articulado por un partido hegemónico.

Ante el inmovilismo de las autoridades y su incapacidad de dar respuesta a la demanda de seguridad pública que debería de ser su máxima prioridad, los mexicanos han decidido asumir una actitud democrática activa para hacer un reclamo público a las autoridades en contra del clima de inseguridad que ha secuestrado al país y exigirles más y mejores acciones, así como mejores resultados concretos contra la delincuencia y la impunidad.

La Licenciada María de la Luz Lima Malvido en su participación en la obra Los Desafíos de la Seguridad Pública en México, especialmente en el tema en el cual participa que es Un Nuevo Paradigma: La Participación Ciudadana en Seguridad Pública señala lo siguiente respecto a la inseguridad pública:

“ A pesar de las recientes reformas constitucionales realizadas, procesales y penales, el sistema de procuración y administración de justicia no ha resuelto con eficiencia y celeridad las expectativas de los que a él acuden. No obstante que en nuestra legislación existen algunos mecanismos como la reparación del daño éstos han resultado ineficaces.

Es importante fortalecer y promover los mecanismos informales tradicionales y otras formas alternativas de solución de conflictos que el sistema penal formal establezca; solo mediante este tipo de alternativas en el proceso penal podremos trabajar a favor de la prevención del delito, ya que el ciudadano estará posibilitado para utilizar la mediación, el arbitraje y la conciliación en busca de justicia.’’⁶⁰

Continuando con la Licenciada Lima Malvido citada anteriormente explica que el Estado mexicano centra sus actividades básicamente en reforzar las estructuras formales y aumentar las penalidades en diferentes delitos que se plasman en las leyes dedicadas a salvaguardar el orden y la paz social de manera coactiva, dejando de preocuparse por la seguridad y los derechos de los ciudadanos, principio que para darse es necesaria una aprobación general de las normas que se proponen.

La victimización aumenta y a diario aparecen nuevas formas de criminalidad cada vez más organizadas y sofisticadas. Esta situación demanda gran capacidad de reacción coordinada entre gobierno y sociedad para poder cumplir las necesidades que se tienen en el sistema de justicia penal a fin de diseñar una política criminológica previa consulta a todos los actores sociales.

En la actualidad en México, se ha sobredimensionado las funciones del Gobierno en desmedro del papel activo que le corresponde al sector privado y a la comunidad.

Esta concepción se refleja en el sistema de seguridad que aún en su desarrollo no logra ser participativo, incluyente y eficaz.

En la actualidad muchos de los sujetos pasivos de los delitos, no acuden ante las autoridades para denunciar por temor a desconfianza de las prácticas corruptas y se presenta una situación de confusión social al no diferenciar cuales son las conductas reprimidas y cuales las toleradas. Esta confusión se agrava porque las autoridades reaccionan en casos iguales de manera distinta: en otras tantas al delincuente no se le castiga y a quien denuncia se le convierte al sospechoso, lo que genera un estado de incertidumbre social respecto al estado de derecho que se deslegitima aunque permanezcan las leyes vigentes.

⁶⁰ Peñalosa, Pedro José. Et. Al. Los Desafíos de la Seguridad Pública en México. ED. INACIPE. México. 2002. Pág.169.

El Plan Nacional de Seguridad Pública 2001 – 2006 debidamente publicado en el Diario Oficial de la Federación señala en el punto relativo a la participación ciudadana dispone lo siguiente:

“La participación comunitaria es una de las principales estrategias de acción del nuevo gobierno para hacer frente a la delincuencia a fin de: lograr un trabajo incluyente y plural en donde se tomen en cuenta de manera real y articulada las necesidades y prioridades de los distintos grupos que conforman el país.

Con una participación incluyente, activa, comprometida y responsable, se podrán tener efectos positivos en las acciones de gobierno para lograr resultados exitosos, máxime si tomamos en cuenta que el crecimiento de las ciudades ha incorporado una mayor complejidad a la estructura social caracterizada por conformar patrones de dinamismo, masificación, diversificación, dispersión de intereses, pluralidad, anonimato y decadencia de los principios de solidaridad; aspectos que favorecen la comisión de conductas delictivas y un bajo nivel de cohesión social.⁶¹

Respecto del tema de La Participación de la Ciudadanía la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su artículo 3º párrafo tercero dispone lo siguiente:

“ARTICULO 3º ...

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

... .”

Así también en el artículo 10 en su fracción octava de la citada ley dispone en materia de coordinación lo siguiente:

⁶¹ Programa Nacional de Seguridad Pública 2001- 2006. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Enero del 2003. Primera sección. Pág. 10.

“VIII. Relaciones con la comunidad y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos;”

Continuando con la ley citada y en lo referente a la participación de la comunidad en el problema de la inseguridad el Título Tercero que se refiere a la Participación Ciudadana en el artículo 50 dispone lo siguiente:

“ARTICULO 50 Dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública que prevé esta ley, se promoverá la participación de la comunidad para:

I. Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;

II. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;

III. Realizar labores de seguimiento;

IV. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;

V. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades; y

VI. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de seguridad pública.”

Por lo que se refiere al artículo 51 de la ley en comento para alcanzar los objetivos del artículo anterior establece lo siguiente:

“ARTICULO 51. Los consejos de coordinación promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior.”

La Profesora Maria de la Luz Lima Malvido en su participación en la elaboración de la obra Los Desafíos de la Seguridad Pública en México citada anteriormente señala.

“Solamente con un cambio de mentalidad, con una sociedad participativa, que opine acerca de los asuntos públicos que nos conciernen a todos, estaremos en posibilidad de contar con una policía que realmente responda a las expectativas de una sociedad democrática. Hoy nos corresponde demostrar que es posible enterar el pasado represivo del Derecho para avanzar en las practicas democráticas.”⁶²

Continua explicando en su participación la Licenciada Malvido, la medición para solucionar los conflictos, las penas alternas y de ayuda a la comunidad, órganos de control y fiscalización, elección de las autoridades policíacas, etc. Son algunas de las alternativas que la democracia permite.

El Licenciado Pedro José Peñalosa en su participación en el Foro “La Prevención del Delito y la Seguridad Pública en el Distrito Federal” organizada por la Segunda Legislatura manifestó:

“... . La prevención del delito es el resultado de practicas cotidianas que se concretan en los siete entornos institucionales. Un entorno es una fase social para jugar varios papeles, que todos somos eso, como padre, niño, vecino, patrón, maestro, líder, religioso. Hay muchas maneras de definir sus entornos y sus limites son necesariamente arbitrarios.

...

Por lo tanto, para instrumentar una política que tenga posibilidades de éxito, requerimos actuar en los ámbitos específicos en donde conviven inevitablemente los ciudadanos. Ahí tenemos que actuar.

¿Dónde conviven los ciudadanos en estos tres lugares? ¿Dónde convivimos todos? Comunidad, Familia y Escuela. Aquí tenemos que hacer la política de prevención evitando los factores de riesgo.”⁶³

Continua su exposición manifestando los factores de riesgo en la comunidad, es que no existe solidaridad vecinal, a esto los sociólogos le llaman, la falta de cohesión social, esta falta de

⁶² Pedro José, Peñalosa. Et. Al. Op. Cit. Pág. 177.

⁶³ Asamblea Legislativa del Distrito Federal. II legislatura. Foro. Op. Cit. Pág.65.

solidaridad se transforma en un problema muy serio. Luego la inequidad económica social, la marginalidad en que vive mucha gente que no tiene servicios, el desempleo evidente, esta cultura de la violencia que también se ve en la comunidad, escuela, las insuficientes opiniones, la influencia negativa de los medios, es importante aceptar que en la inseguridad tiene orígenes multifactoriales.

Considero de forma personal que la pobreza no es la causa de la inseguridad, que es un factor que la integra y que el origen es multifactorial, se tienen que poner en práctica políticas públicas multifactoriales, no solo de punición, prevención, sino políticas sociales, culturales, sociales, deportivas, de desarrollo artístico, para poder así responder con firmeza a las políticas que fomentan la delincuencia.

Concluyo en este apartado, la participación de la comunidad es una condición sine qua non para lograr favorablemente una política pública en materia de seguridad. Se requiere que los ciudadanos colaboremos en la prevención del delito y la denuncia.

Al respecto puedo afirmar que el más democrático de los controles de la policía es el que ejerce directamente la comunidad o la sociedad civil. Si la policía es un servicio a la ciudadanía, esta tiene derecho a velar por su buena prestación.

La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas se ha vuelto indispensable para superar todas las carencias que en todos los ámbitos de la vida nacional: y se ha constituido en un factor fundamental de perfeccionamiento de la democracia. Para una reforma del Estado los partidos políticos, los políticos hay que recordarles que los programas de seguridad pública y prevención del delito no son para ponerlos en práctica mientras gobiernen, se debe de convertir en una política de Estado.

4.3 Unificación de la Ley Penal.

Ante los graves problemas de la seguridad pública en la ciudad del Distrito Federal la tendencia legislativa en materia de seguridad ha sido un endurecimiento de las leyes penales. El estado al no tener la capacidad de respuesta para castigar todos los delitos, la percepción de la ciudadanía es de impunidad, es decir, si el Estado no tiene la capacidad de respuesta el resultado

es la impunidad, también afirmo que ante esta situación se han endurecido las leyes penales. Especialmente la pena de prisión. El sistema penitenciario está lleno de delincuentes, personas que purgan penas y no existe la estructura que soporte estas medidas.

A pesar de este gran esfuerzo que se ha hecho en los últimos años en cuanto a dotar a las autoridades de mejores instrumentos para investigar y perseguir los delitos, en virtud de que los resultados no son los esperados y la percepción de inseguridad continúa presente en el Distrito Federal.

Remarco de mi parte que cualquier paso hacia adelante en esta materia debe ser fundamental y puedo llamarla desde este momento política de Estado que involucre a todos los elementos del mismo, para atender los problemas de la inseguridad pública, dejando claro que las autoridades por sí mismas no pueden resolver el problema de la inseguridad. Tiene que ser una política que no cambie con cada gobierno, que tenga una visión para atender la posibilidad de solucionarlo a largo plazo, que responda criterios técnicos profesionales, éticos, tecnológicos y de convivencia social.

Es necesario fortalecer la pretensión, toda vez que el costo de los juicios es muy alto en el Distrito Federal no todos los delitos que se cometen se denuncian, con esto quiero decir que el estado no cuenta con la información real y concreta de cuál es la cantidad de delitos que se cometen. Por lo que es importante crear y perfeccionar las instancias de inteligencia enfocadas a la prevención e investigación de los delitos.

Sin un programa de inteligencia, práctico en la seguridad pública el problema no se va a resolver.

El Profesor Álvaro Vizcaíno Zamora en su participación con el tema Unificar en Un Solo Cuerpo Legal todos los Tipos Penales Federales. En la elaboración de la obra 65 Propuestas para Modernizar el Sistema Penal en México, señala lo siguiente:

“... en México, como resultado de nuestro sistema federal, tenemos un código penal y un código procesal penal por cada entidad federativa, más el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales. En total, 66 códigos ha los que hay que sumar

las 35 leyes federales que en la actualidad tipifican delitos, para un total de 101 códigos y leyes federales que los operadores del sistema de justicia penal deben tener en mente.

El hecho de contar con 101 códigos y leyes que tipifiquen delitos y describan los procedimientos aplicables dificulta la coordinación interinstitucional entre las autoridades responsables de impartir justicia, motiva criterios de interpretación judicial contradictorios, posibilita que conductas idénticas sean tipificadas en forma diversa, permite criterios de punibilidad que establecen mínimos y máximos divergentes para un mismo tipo penal en distintas entidades federativas y, en suma, contribuye a la impunidad. Los funcionarios responsables de la procuración e impartición de justicia federal y local, y la sociedad civil se encuentran en el combate a la delincuencia, a un universo de leyes que complican las aspiraciones de vivir en un Estado democrático de derecho.”⁶⁴

A criterio del Licenciado Francisco Cuevas Godínez en el Parlamento Latinoamericano, Ciudades, Seguridad Pública y Participación Social, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal manifestó con relación a la unificación de la Ley Penal lo siguiente:

“... , considero fundamental uniformar las leyes penales. En el caso concreto de México, tenemos tantos códigos penales como subjetivos y adjetivos como Estados, además un Código federal tanto adjetivo como sustantivo, en el siglo de las comunicaciones.

... . A mí me parece que la autoridad debería tener un solo código penal tanto en la parte sustantiva como adjetiva, y reglas muy concretas de actuación y que se puedan mover a lo largo y ancho del país.”⁶⁵

Por lo anteriormente expuesto propongo que se redacte un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales ambos de aplicación en todo el territorio, tanto en el fuero común como en el fuero federal con ello se obtendría lo siguiente desde un punto de vista personal.

⁶⁴ Laveaga, Gerardo. 65 Propuestas para Modernizar el Sistema Penal en México. ED. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 2006. Pág. 171.

⁶⁵ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura. Parlamento Latinoamericano Ciudades, Seguridad Pública y Participación Social. ED. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México. 2003. Pág.153.

1.- Homologación en todo el país el catálogo de delitos y sus respectivas penas, evitando que ante la comisión del mismo delito en diferentes estados la sanción sea distinta.

2.- Homologación del procedimiento penal, lo cual permitiría un mejor conocimiento y estudio del Ministerio Público y Jueces.

3.- Eliminación de delitos que no tienen razón de ser dentro del fuero federal.

4.- Definición sobre la mayoría de edad penal, ya que actualmente ésta varía entre los 16 y 18 años.

5.- Homologación de delitos graves a los cuales no se les debe conceder la libertad provisional bajo caución.

Es importante hacer notar que casi todos los países tienen un solo código penal en la actualidad, así ocurre en todos los países europeos. En América las dos únicas excepciones son los Estados Unidos de América y nuestro país.

La existencia del orden social requiere que las personas comprendan los alcances, los límites y la pena que contiene la norma jurídica, siendo importante que el Estado y sus instituciones establezcan los criterios que se adapten eficientemente en las labores policiales para prestar un mejor servicio a la comunidad.

4.4 Profesionalización de los Cuerpos policíacos.

El recurso humano debe ser considerado como el elemento central de la Seguridad Pública, ahí que la profesionalización tiene que convertirse en pilar fundamental que busque consolidar la capacitación integral del personal de seguridad pública, para que en mediano plazo, la sociedad recobre la confianza en las instituciones y en las personas responsables de prevenir, procurar e impartir justicia y en aquellas relacionadas con la readaptación social del delincuente y del menor infractor.

El Profesor José G. Sandoval Ulloa en su libro *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Señala lo que debemos entender por el profesionalismo en el área policíaca de la siguiente manera:

“... como el cumplimiento de los requisitos y características personales; la adquisición y manejo de los conocimientos; el desarrollo de las pericias y destrezas, las convicciones ideológicas y morales, que se requieren para desempeñar un oficio, ocupación o cargo con niveles de capacidad, eficiencia y probidad especiales.”⁶⁶

Los agentes policíacos encargados de la vigilancia en las calles, los parques, los establecimientos comerciales, transporté público y los alrededores de las viviendas, representan la autoridad pública más próxima a la población. No puede tener el don de omnipresencia, pero no puede estar tan lejanos de cualquier punto urbano que le sea imposible acudir con prontitud a una llamada de auxilio. No deben de ser desconocidos para los habitantes a los cuales prestan sus servicios. Sus cualidades profesionales han de ser tales que los ciudadanos deben estar convencidos que de requerir su auxilio, contarán con una ayuda oportuna y eficiente de su parte. No les compete la investigación de los delitos, pero es preciso que posean los conocimientos elementales que les permita coadyuvar eficazmente con los servidores públicos encargados de investigarlos. Es indispensable que cuenten con una buena condición física y que dominen las técnicas y habilidades indispensables que habiliten para enfrentarse e imponerse a los delincuentes a quienes deben someter, su proceder cotidiano debe ser tal que haga sentir a la sociedad confianza a su policía.

En la prevención de delitos aun más que en la resolución adecuada de los mismos, radica la eficacia de la policía, sustituir las acciones de respuesta por una acción inferior que acaba con la posibilidad misma de la comisión del delito. La policía debe de garantizar el libre y pacífico ejercicio de los derechos y libertades de todas y cada una de las personas. Su actuación debe someterse siempre a la legalidad y al estricto control público.

Nadie puede afirmar que en la actualidad se cuenta con tal policía preventiva en el Distrito Federal, lograr tener una policía con tales características debe de ser uno de los puntos principales

⁶⁶ Sandoval Ulloa, José G. Op. Cit. Pág. 114.

en el combate al delito en el Distrito Federal de una manera coordinada con la federación, Estados y Municipios cercanos a esta capital.

Por otra parte es importante dejar claro en el presente trabajo que el índice de impunidad tan elevado que existe se debe en buena medida no solo a la falta de probidad de muchos policías y al contubernio entre delincuentes y autoridades, sino también aunque se desconoce en que grado, a la falta de preparación del policía Investigadora (ministerial o judicial), lo que propicia que la integración de la averiguación sea deficiente.

El poder de la policía proviene de la legalidad que se deriva de las instituciones democráticamente elegidas: en un poder delegado por la propia sociedad y por lo tanto, al servicio de ella, y no instrumento de una determinada ideología como puede ser alguna corriente política. La policía forma parte de una sociedad plural de la que se nutre y a la que se debe su razón de ser.

Los planes de estudio vigentes tanto para policías preventivos como para policías judiciales o ministeriales en los institutos de formación, presentan deficiencias importantes que es indispensable subsanar, como condición indispensable para recuperar la seguridad y combatir el delito en esta capital de país. No es exagerado señalar que en términos profesionales no se cuenta con una verdadera policía.

Dichos planes de estudio presentan dos diferencias en la mayoría de los casos. No incluyen todas las materias que requieren para formar policías eficientes y honrados, las asignaturas se imparten en periodos breves, de seis u ocho meses como máximo, lo que implica que los estudiantes reciban una información muy deficiente, o que sea tanto el cúmulo de conocimientos que se les tramiten en unos cuantos meses que resulta imposible que los asimilen y como consecuencia que los apliquen inadecuadamente, al egresar en el desempeño de sus labores.

En este orden de ideas se puede afirmar que uno de los elementos importantes de la reforma de las instituciones de seguridad pública, es sin duda alguna la profesionalización de las corporaciones policiales, por lo tanto, se necesita que los planes de estudio sean adecuados desde el punto de vista académico, teórico y práctico, teniendo una duración que permita al estudiante asimilar los conocimientos y desarrollar debidamente habilidades y destrezas, para que al terminar

la formación en la aulas, los egresados se conviertan en policías ya sean preventivos o de investigación que la sociedad demanda y necesita.

Para contar con una policía profesional es indispensable instaurar una autentica carrera policial, esta deberá ser el equivalente a un nivel académico a una carrera universitaria. Para ingresar a ella el aspirante debe haber concluido el bachillerato y tener las cualidades idóneas para llegar a ser un buen policía profesional.

Este requisito de adecuada formación es también indispensable para alcanzar la meta que la Constitución Política señala en su artículo 21 párrafo quinto que dispone lo siguiente en lo conducente:

“... . La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.”

Como quedo señalado en el capítulo anterior el párrafo sexto del artículo 21 Constitucional al señalar:

“... ”

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.”

Este articulo le da origen a la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública que dedica el Capitulo Tercero a reglamentar la actuación y formación de los integrantes de los cuerpos policiales y al respecto el artículo 24 de la ley en comento dispone:

“ ARTICULO 24. La carrera policial, en sus diferentes niveles, se establecerá con carácter de obligatoria y permanente. Deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

La dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las legislaciones federales, estatales y del Distrito Federal, acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad.”

Por lo que se refiere a la formación básica de carreras para policías preventivos y de investigación debe durar cuando menos dos años, con materias de tronco común y con la opción de elegir alguna de las dos especialidades a partir del segundo semestre.

El proceso de selección de aspirantes debe ser riguroso, habrá que constatar caso por caso, la vocación, las aptitudes psíquicas y físicas, la ausencia de antecedentes criminales, e incluso las relaciones familiares y de amistad del aspirante, esto ultimo a fin de combatir la relación entre policías y delincuentes y la evaluación debe ser estricta.

Los profesores deberán ser seleccionados entre los mejores especialistas de la materia respectiva. Para formar parte de la planilla docente serán requisitos indispensables el conocimiento profundo de la asignatura, la honestidad demostrada en el desempeño profesional y la capacidad pedagógica.

Profesionalizar a los nuevos policías debe hacerse sin olvidar que deben tener una capacitación constante y permanente. Por lo que se refiere a los policías que en la actualidad estén en servicio les resultara extraordinariamente difícil trasladarse al Instituto desde los más lejanos sectores, por lo que será necesario que en cada uno de los sectores se instale módulos de capacitación y adiestramiento y sistemas de duración a distancia (vía satelital) que permita que todos los agentes se actualicen y se sigan capacitando.

Es por todo esto que la formación de la policía debe ser permanente y actualizada, impartida por técnicos expertos en las diferentes áreas que comprende, bien sean estos integrantes de los cuerpos policiales o profesionales de otros campos. Nuevas formas de criminalidad y especialmente económicas cada vez mas sofisticadas y complejas, exigen un constante adiestramiento y capacitación para los cuerpos policiales.

En otro punto considero tambien que tanto él aspirante como a los elementos en activo se constituya una cultura policial en las que prevalezcan las ideas del servicio público, con respeto al

ciudadano y conciente de las tareas de preservación de la seguridad de los individuos y de la colectividad.

Para terminar este punto de la profesionalización de los policías, esta función se debe convertir en una profesión en la que los miembros que la ejercen, se sientan orgullosos de desempeñarla, y respecto de quienes la ejercen y la sociedad sienta orgullo, satisfacción y confianza.

4.5 Reestructuración del Sistema Penitenciario.

Es innegable que el modelo de readaptación en México no ha cumplido con las expectativas previstas en la legislación toda vez, que en los centros de reclusión los internos lejos de reincorporarse a la vida social y productiva del país, una vez pulgada su sentencia, la mayoría de ellos reinciden, lo que resulta una carga costosa para la sociedad al no cumplirse el objetivo de su rehabilitación.

Las cárceles del país están llenas de delincuentes menores y de personas que no pudieron pagar una defensa eficiente, la población penitenciaria ha tenido un crecimiento desproporcionado con relación a los mecanismos para abatirla. Ante todo él es importante incrementar medidas específicas que contribuyan a una reestructuración integral del sistema penitenciario. dentro de dicha medidas se proponen las siguientes:

1. Disminuir el uso de la prisión preventiva como pena. La pena privativa de libertad además de afectar uno de los bienes mas preciados del hombre, suele dejar secuelas imborrables. Por ende su empleo debe sujetarse a pautas rigurosas.

Se abusa de la prisión, de la libertad del individuo, en nuestro un país un porcentaje muy elevados de los internos se encuentran en calidad de procesados en espera de que se dicte sentencia en sus respectivas causas.

Son necesarias nuevas modalidades de garantía para el otorgamiento de la libertad provisional, tambien requieren ampliarse las posibilidades de libertad bajo protesta, así se combatirá una injusticia de clase, puesto que hoy en día al haber inculpados por el mismo delito,

permanecen en prisión lo que no puedan pagar la garantía económica, y fuera de ella los que puedan hacerlo.

2.- Aumentar el número de jueces penales con el objeto de disminuir el enorme rezago judicial puesto que esto no se ha incrementado al ritmo que ha crecido la población. Como es sabido, un alto porcentaje de los internos sin sentencia, es decir, procesados en prisión preventiva. Existe un índice elevado de procesados pobres, considerando que todo aquel que no puede pagar un defensor se le nombra uno de oficio, este suele ser una figura decorativa en virtud de la falta de preparación adecuada, salario injusto, y trabajo abrumador, incluyendo muchas veces la verdadera vocación de servicio, indispensable y fundamental para la administración de justicia.

3.- Poner en marcha las diferentes alternativas que contemplan la acción de llegar a la conciliación entre las partes interesadas, tratándose de delitos cuyo impacto social lo permita, con medida de apoyo social, económico, enfocado a beneficiar principalmente a personas mayores de 60 años, a internos que su precaria situación económica no tienen los medios suficientes para pagar una buena defensa; a los campesinos que por su propia cultura o debido a las pocas oportunidades no tuvieron acceso a la educación y por lo tanto no tienen la forma de defenderse por sí mismos: y a los indígenas quienes también merecen una nueva oportunidad reincorporándose a la comunidad.

4.- El asistir al área educativa debe ser obligatorio y no dejarlo al interés del interno.

5.- Los delincuentes menores no deben entrar a prisión y deben ser sancionados con la reparación del daño a la víctima y a la realización del trabajo comunitario.

6.- Mantener en cárceles de mediana seguridad a los presos calificados como reincidentes o que su delito amerite segregación total, quienes deberán sujetarse a un programa de internamiento apoyado en el inferir de los penales por la industria carcelaria.

7.- Ubicar delincuentes de alta peligrosidad en cárceles de alta seguridad a cargo del gobierno federal.

Hay que reconocer que en México en la reforma penitenciaria todavía hay mucho por hacer, como es planear desde el funcionamiento de la prevención delictiva, la organización científica e

industria del trabajo, el sistema de clasificación de los internos, todo ello tomando en cuenta que la pena de prisión es la principal que se tiene. Las prisiones no deben ser monumentos costosísimos que patenten el completo fracaso de la aplicación de la pena de prisión y en general de la política de represión de la delincuencia.

Nadie puede dudar que el problema de la organización penitenciaria del país es de un gran interés que va relacionado con la seguridad de la sociedad, porque donde no hay seguridad todos los demás valores ceden.

4.6 Visión Multidisciplinaria.

Para construir una política interinstitucional e integral contra la delincuencia, ha favor de la prevención del delito es necesario: Una política social de gobierno: Una actividad de participación ciudadana: Profesionalización y dignificación de las áreas sustantivas de los organismos de procuración de justicia y seguridad pública; atención a las víctimas del delito; tratamiento adecuado de la readaptación social, especialmente al primo delincuente; Combate frontal al binomio corrupción-impunidad aliados del crimen organizado; coordinación permanente entre los tres niveles de gobierno.

A través del cambio histórico en los medios de comunicación, la globalización, el desarrollo tecnológico y la democratización, en la primera década de este siglo se visualiza como una posible perspectiva de la construcción de una ciudad capas de superar viejos atavismos, injusticia, desigualdad, conflicto, ignorancia, apatía, inseguridad, atraso, informalidad, vicio, impunidad y corrupción.

En la participación realizada en el Foro “La prevención del Delito y la Seguridad Pública en el distrito Federal. La Licenciada Diputada Patricia Garduño Morales en su ponencia en el Panel Reformas Legislativas para un Modelo Integral de Seguridad Pública manifestó respecto de lo anteriormente apuntado lo siguiente:

“ Un modelo integral sólo puede constituirse a partir del reconocimiento de la dignidad de la persona, reconociendo prioritariamente los derechos de la víctima, la información de derechos y deberes cívicos, la aceptación generalizada de la moral social, la

disuasión y prevención de las conductas antisociales, considerando que la sociedad no es una reunión fortuita de individuos dispersos, sino armónica estructuración de núcleos naturales que vinculen a los hombres por razones biológicas, por motivos de trabajo, por fines de cultura; la ciudad no es un mito ni figura abstracta, sino realidad viva que es de nosotros y será en los que siguen hogar y camino, refugio y deber.”⁶⁷

El Doctor Roy Godson en su participación el Foro de la Prevención del delito señala que el papel de las escuelas es muy importante para obtener una cultura de la legalidad, del estado de derecho y el uso de las escuelas casi no cuesta dinero, porque todo el mundo tiene escuela, algunas mejores que otras y casi todos los niños en el distrito federal asisten a la escuela primaria, también la mayoría de las personas asisten a la secundaria, muy pocos ya a la preparatoria, así que se tiene que hacer a una etapa más temprana, no más de la secundaria y también para aquellos que entran a la preparatoria. Aclaro la pobreza y la desigualdad no son los únicos factores que influyen en la inseguridad, hay mucha gente muy preparada que ha ido a escuelas y que es muy corrupta no nada más en nuestro país sino en todo el mundo.

Continúa exponiendo el Doctor Godson diciendo que las personas piensan que tienen el derecho, la libertad, y las habilidades para utilizar la violencia, para lograr sus fines, es algo que si se les puede enseñar a los niños que esto no es cierto, para hacerlo hay que capacitar a los profesores, hay que darles apoyo en el sistema educativo, eso no es algo costoso.

Señala también que otras de las instituciones que tienen que participar en el cambio de la cultura a largo plazo, son los centros con autoridad moral, las instituciones o las personas que son altamente respetables por ser éticas y morales en su comunidad.

En muchas sociedades, aunque no en todas las instituciones religiosas son centro de autoridad moral.

A ese respecto el Doctor Roy Godson señala, permitiéndome citarlo textualmente de la siguiente manera:

⁶⁷ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura. Foro. Op. Cit. Pág.174.

“En Perú la iglesia tiene gran autoridad moral, en Sicilia, la iglesia tenía mucha autoridad moral, pero durante 10 años en Sicilia la iglesia mantuvo silencio acerca de la mafia. Según la iglesia no existía la mafia. Cuando el Cardenal Salvatore Papalardo, decidió en 1982 ser el cardenal de Sicilia, él decidió que la iglesia ya no podía guardar silencio en vista de las injusticias que estaba sufriendo la gente de Sicilia por parte de la mafia y de sus amigos políticos, entonces él empezó a alzar la voz.

Al principio los arzobispos de Sicilia, no estuvieron de acuerdo con él, nada mas tenía algunas cuantas personas que lo apoyaban o la mayoría, pero durante unos cuantos años él pudo persuadirlos de que los asesinatos que eran extremos en aquella época,

... el Papa no dijo nada acerca de la mafia ... , Juan Pablo II, no quería decir nada acerca de la mafia ... y ahora ya apoya a papalardo y a los arzobispos de Sicilia.”⁶⁸

Considero que para combatir el delito en el Distrito federal Coordinadamente con la federación, los Estados y los Municipios, es necesario un sistema preventivo y por supuesto programas de Política Pública Criminologica claramente definido para esta ciudad, en este apartado señalo una postura de solución como es la prevención ello en atención a que los avances en las dos décadas anteriores a la fecha, tanto tecnológicos, de comunicación, de globalización social y de los procesos económicos de los derechos humanos, justicia, etc. Dan a nuestra sociedad una nueva imagen para alcanzar otros fines, mayor conciencia individual y de grupos a favor de todos.

Por lo que se refiere a la Política Criminal debe ser considerada como una disciplina cuya actividad evolutiva trata de llevar a la realidad los programas y acciones que se desarrollan en la legislación penal y en su aplicación realista para la prevención y reprimir las actitudes delictivas. Señalando en este punto que la política criminal no solo involucra a los legisladores, administradores de justicia, a los encargados de las políticas en reclusión sino a la sociedad en general y particularmente a los Consejos Consultivos.

A este respecto el Profesor Jesús Martínez Garnelo en su obra Sistema Nacional de Seguridad Pública señala:

⁶⁸ **Ibidem. Pág. 85 y 86.**

“La política criminal clásicamente se ha entendido como un conjunto de conocimientos proporcionados por la investigación científica del crimen, del criminal y de la criminalidad, así como de la relación social hacia ellos, en el intento de evitarlos preventivamente y cuanto eso no sea posible, reprimiéndolos, o en su caso definida también como el conjunto de acciones destinadas a alcanzar la justicia social. ...”⁶⁹

Continúa explicando el profesor Jesús Martínez Garnelo diciendo, el fin de la prevención es impedir el nacimiento de delitos, dirigiéndose a sus causas; resolver y cambiar los desajustes y desequilibrios en la familia, en la sociedad que colaboran con las conductas anti-sociales, del mismo modo que los problemas de salud, los problemas de delincuencia son únicos e individuales, es en cada sujeto en donde se conjugan de manera diferente los problemas personales, familiares, sociales, y ambiental que eventualmente actúan como predisponentes o desencadenantes.

La ley y la justicia necesitan coordinarse y articularse con el sistema valorativo de cada familia y de la sociedad misma, deben actuar en un mismo sentido, hay que echar mano de la información de la experiencia de las infracciones y delitos para incrementar acciones que lo eviten. De la corresponsabilidad de cada familia y del grupo social en general, depende de que seamos capaces de crear nuevos mecanismos, nuevas formas de interacción y convivencia para forjar día con día una mejor sociedad.

La indefinición de un nuevo modo de vida y de sus patrones de conducta, como consecuencia del cambio del país a la etapa industrializada y urbana, rompió la estructura familiar tradicional, rompió la estructura familiar tradicional que había logrado armonizar la forma de vida con la forma cotidiana y las normas de conducta que requerían, las circunstancias del medio cambiaron, las familias aun no se adaptan, ni han logrado definir una nueva forma de vida y por lo mismo han logrado redefinir sus valores y sus formas de comportamiento, ni un nuevo patrón de conducta, los medios de difusión presentan otros, extraños y artificiales, que confunden y ante una inestabilidad de valores con mayor facilidad se imitan y se prefieren modelos negativos.

El sistema laboral y urbano separa al hijo del padre y a la familia de la madre, los cuidados personales se cambian por instituciones y se exige a la escuela mas de lo que esta pueda dar. La

⁶⁹ Martínez Garnelo, Jesús. Sistema Nacional de Seguridad Pública. Un Sistema Alternativo de Política Criminológica en México. ED. Porrúa. México. 2005. 2ª. ed. Pág. 1040 y 1041.

organización familiar no puede ya cumplir delicadas y trascendentales funciones, como vincular los valores y normas elementales para la convivencia, ni desarrollar el espíritu de cooperación de tolerancia de comprensión y de servicio. Se relajan los lazos afectivos y emotivos que transforman una casa en hogar. El no poder llevar a cabo estas funciones se traduce en falta de afectos, de apoyo, de vigilancia, en soledad, inseguridad etc. Sumando a esto la ausencia de la mujer, esposa, madre y trabajadora que al atender los problemas materiales desatienden los humanos, emocionales y espirituales de su familia, aumenta un gran vacío interno y de soledad no solo de los hijos, lo que está provocando desajustes y descuidos humanos de enorme trascendencia negativa en la vida de cada familia y de toda la sociedad, que son la raíz de un sin número de problemas humanos, de conductas equivocadas, adicciones y delitos.

Es imperativo que la mujer de nuestra sociedad y estructura familiar defina y concilie un nuevo papel económico con el insustituible y trascendente papel cotidiano, en la forma ética y social de su familia y de la sociedad.

En cada familia hay un natural control de conducta derivado de los valores sociales, de las normas elementales de convivencia y de la moral que se enseña a los hijos. Ahí se encuentra la formación de la persona, miembro de una sociedad y como un ciudadano, las acciones sociales ganan espacio a las acciones sancionadoras. La libertad de seguridad se extiende; la coacción disminuye.

Es importante afirmar que el papel de la familia es insustituible, ya que la educación, ya que la educación como sistema en nuestra sociedad es complementaria, no sustitutiva. Con la participación ciudadana, definiendo y consolidando el hacer necesario de cada sistema familiar se abre la coyuntura para la acción preventiva del delito que le significara a la vez, mayor seguridad y mejor administración de justicia.

El Distrito Federal está considerado como una de las cuatro ciudades más inseguras del país, la inseguridad pública creciente es un problema de actualidad que nadie se escapa, afecta a los menores adolescentes, a las personas mayores a las mujeres a los hombres; es un problema que atañe a todos ya que no hace distinción alguna.

En Doctor Marco Antonio Michel Díaz en su participación en el Parlamento Latinoamericano Ciudades, Seguridad Pública y Participación Social llevado a cabo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el Panel La Seguridad Pública y la economía en las grandes ciudades refiere lo siguiente;

“Desde la década de los ochenta, el país ha vivido en permanente crisis económica que se refleja en una mayor brecha en las desigualdades sociales, mayor desempleo, más pobres y un constante deterioro en los niveles de vida de la población. También en la ciudad de México se han agudizado las difíciles condiciones económicas, la capital ha perdido su gran dinamismo y ha dejado de ser el símbolo de prosperidad del país y eje de crecimiento económico, ha resentido el aumento en el desempleo y en el subempleo, pero la situación más grave se refleja en los índices de pobreza y en el decremento de la calidad de vida de los capitalinos.”⁷⁰

Siguiendo los cometarios del Doctor Michel Díaz refirió la problemática de la inseguridad en el Distrito federal no puede separarse del contexto económico, político y social del país. La seguridad pública solo se puede garantizar en la medida que los indicadores económicos favorables se reflejen en la economía de cada una de las familias de nuestra ciudad, en sus condiciones de salud, alimentación, recreación y vivienda, no hay que olvidar que existen causas generadoras de la delincuencia relacionada con la desintegración de la sociedad, la extinción de los valores, la violencia familiar etc. Y en nuestros tiempos el crimen organizado. En el Distrito Federal este fenómeno esta relacionado con nuevos delitos que no eran comunes en lugares localizados como el barrio de tepito en el que operan verdaderas bandas de trafico de droga y contrabando. Es preciso vincular cuidadosamente los objetivos del bienestar social con los económicos en lugar de confrontarlos.

Finalmente podemos concluir que la sociedad con una mejor distribución de la riqueza y del bienestar, son sociedades con menor criminalidad y violencia, y viceversa, además de tener otros problemas sociales.

⁷⁰ Asamblea Legislativa del Distrito Federal. II Legislatura. Parlamento latinoamericano, “ Ciudades Seguridad Pública y participación social. Op. Cit. Pág. 53.

CONCLUSIONES.

Primera. En la sociedad en la medida en la que el hombre comienza a interrelacionarse con sus semejantes renuncia a ciertos privilegios, libertades y derechos que disfrutaba en su individualidad. Tales derechos comienzan a verse limitados por el hecho de verse en sociedad, ya que tiene que respetar y hacer respetar derechos fundamentales, sin los cuales no subsistiría dicha sociedad; sin embargo siempre han existido personas que transgreden las normas, las reglas, que violentan la convivencia social, personas que por tal motivo deben ser controladas y reprimidas, para de esta manera garantizar que los derechos de uno no serán violentados por los otros, y lograr así beneficio común de toda la sociedad. Así el estado como institución de las conductas sociales tiene la obligación de garantizar de proporcionar seguridad a su sociedad, satisfacer y proteger los bienes comunes y generales; ello en virtud de que es el único que tiene la potestad de vigilar, proporcionar y vigilar la paz y el orden públicos, para lo cual puede y debe de hacer uso de todos los medios que la ley le confiere, como consecuencia de que la seguridad pública es de carácter legal, legítima, coordinación institucional y de apoyo para enfrentar todo aquel acto que atente contra la paz y el orden público.

Segunda. La inseguridad pública ha sido reducida a un problema de corrupción y de influencia policial, cuya solución se ha quedado en cuestiones de carácter meramente coercitivo, siendo suficiente las medidas hasta ahora adoptadas, por nuestros gobernantes, en virtud de que este problema no se arregla con soluciones policiales, sino son políticas públicas y con justicia social. El endurecimiento de las penas, es un desacierto por parte de las autoridades del Distrito Federal, en virtud de que solo atacan los efectos de la delincuencia, sin tomar en cuenta ni preocuparse por las causas que originan la delincuencia, mismas que considero deben ser tomadas en cuenta para lograr una reforma integral en la materia, y lograr así mayores y mejores resultados para la sociedad, luego entonces, la seguridad pública debe de ser analizada desde sus causas, es decir, como un fenómeno social en el que inciden y afectan cuestiones políticas, económicas, culturales y sociales. Por tales factores se deben atacar factores como; la impunidad, la corrupción, la irresponsabilidad e incompetencia de las autoridades, la ignorancia el alcoholismo, la drogadicción, la desintegración familiar, la excesiva propaganda periodística, la desorganización de las instituciones públicas, la escasez de las fuentes de empleo, la miseria, condiciones sociales todas que de manera integral tienen que ser atendidas y resueltas con

medidas y pertinentes, para con ello lograr encaminar acciones y estrategias integrales, ya que ninguna acción de combate al delito va a tener éxito si no se considera atacar la raíz económica, cultural y social de este problema.

Tercera. Debido a los rápidos cambios que ha sufrido el país, hoy se vive una nueva realidad que convoca y enfrenta grandes retos: El problema de la inseguridad pública es una situación que preocupa principalmente a gobernantes y habitantes de las principales urbes de la república, esto como crecimiento de la población, la migración y la estructura poblacional de dichas ciudades destacando al Distrito Federal, que al ser él más importante centro económico y político del país, se ha convertido en la entidad en la que el incremento en número y gravedad de los hechos delictivos han llegado a ser alarmantes, las principales ciudades de la nación pudieran ver su futuro en la situación que vive hoy el Distrito federal; es por ello que se vuelve más indispensable conocer más a fondo la problemática, para evitar con estas que sé de un clima de inseguridad tan alarmante como en el Distrito federal. Las acciones de combate a la inseguridad deben de contemplar conjuntamente a la prevención, la procuración y la administración de justicia, el sistema penitenciario, la readaptación social, y la atención a las víctimas del delito, como eslabones inseparables de la seguridad pública.

Cuarta. Por sus alcances, las reformas constitucionales en materia de seguridad pública que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1994 y la subsecuente expedición de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; representan medidas de perfeccionamiento jurídico y administrativo, toda vez que elevan al más alto nivel las tareas de seguridad pública, y armonizan la acción de los órganos en ella involucrados con la finalidad de cumplir eficazmente los fines de la seguridad pública, la ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, constituyó un importante paso para dotar de elementos normativos de coordinación a esa función estatal. No crea nuevos órganos de autoridad porque ello rebasaría su naturaleza y materia; solo crea instancias jurídicas de definición y actuación, establecimiento un ordenamiento rector de coordinación nacional en la materia.

Quinta. El Sistema Nacional de Seguridad Pública no es el responsable directo de la seguridad pública, sino solo de promover, encausar y evaluar la coordinación de las instituciones

responsables. Frente a las instituciones de seguridad pública de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y los Municipios, solo tiene la posibilidad legal de fomentar convenios entre ellos o establecer políticas o lineamientos que propicien la coordinación entre los tres niveles de gobierno. A través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se fortalece la coordinación entre los tres niveles de gobierno para orientar la distribución del fondo de Aportaciones de Seguridad Pública para los Estados y el Distrito Federal reforzar sus esquemas de seguridad pública, de acuerdo a los requerimientos de cada una de las poblaciones, conforme a su incidencia delictiva y programas de trabajo debidamente justificados y fundamentados.

Sexta. Es el momento para aprovechar la enorme infraestructura consolidada, explotar las grandes bases de datos y registros con los que se cuenta para que se comiencen a percibir avances significativos en el combate al delito, el principal elemento que se requiere hoy en día es la voluntad política. La corrupción y la impunidad son factores determinantes que anulan el combate al delito, colaborando con ello los altos índices delictivos. Para cualquier estrategia de seguridad pública es la creación de mecanismos de confianza entre las autoridades y los ciudadanos. Las circunstancias son graves es necesario cuanto antes tomar medidas para prevenir al menos los daños mayores, la peor actitud es negar la existencia del problema o pretender ocultarlo, hay que ver de frente a la realidad y reconocer lo que sucede en la sociedad.

Séptima. El papel de la comunidad y de la sociedad civil es crucial en combate al delito. Una sociedad que ejerce efectivo control sobre su espacio tanto privado como público es capaz de adoptar medidas eficientes ante el fenómeno delictivo, es indispensable la unidad de cooperación permanente, con independencia de nombre, consejo de prevención, mesa de concertación, asociaciones, etc. El objetivo sería celebrar acuerdos que recojan la voluntad de las partes y coordinarse para obtener resultados comunes.

Octava. Los medios de comunicación como tales generan la percepción ciudadana con relación a la inseguridad pública, en especial la televisión, tiene la conformación de corrientes de opinión y en la adopción de determinadas conductas. Las instituciones de seguridad pública tienen que asumir una actitud más activa, protagonista y creativa para lograr que los responsables de los medios de comunicación electrónicos e impresos tengan un adecuado manejo de la información sobre la seguridad pública, evitando así, la formación de una percepción ciudadana negativa.

Novena. Es necesario fortalecer el poder frente a las instituciones de seguridad pública que habían sido ajenas al control y a la supervisión democrática, para trabajar ahora bajo un concepto de colaboración y cuadyubancia. Es necesario promover las reformas jurídicas para el establecimiento de un solo código penal y de un solo código de procedimientos penales para todo el territorio nacional, así como para enfrentar y agilizar el ejercicio de los recursos destinados a la seguridad pública.

Décima. Dado que existe una delincuencia cada vez mas organizada y sofisticada, es indispensable avanzar en el profesionalismo de los cuerpos policíacos. Hay que prepararlos y equiparlos adecuadamente haciendo un replanteamiento de sueldos, prestaciones y escalafones, acorde con las necesidades de cada región, de modo que el policía sienta una seguridad para él y su familia ante los riesgos a que esta expuesto en las actividades propias de su trabajo.

Décima Primera. La seguridad pública en el Distrito Federal no cumple con sus expectativas para el mantenimiento de la estructura social, ya que no garantiza, ni asegura los derechos y libertades de las personas, motivo por el que la comunidad busca otros medios para garantizar su seguridad. Dicha situación se debe principalmente a la impunidad de que gozan los delincuentes, ya que siendo el principal obstáculo para confiar en nuestras autoridades y a su sombra crece la cultura de la violencia y corrupción, en la que prevalece la ley del mas fuerte y alienta la tendencia a buscar justicia por su propia mano. Las instituciones encargadas de la seguridad pública se encuentran en un estado de grave parálisis y deterioro, tal y como se observa en el Distrito Federal, ya sea por negligencia. Incompetencia y corrupción. No cuenta con métodos de investigación adecuados para combatir y reprimir el delito, en los que se atiende con prioridad las causas de los delitos, además de que existe una mala atención al público en las barandillas del ministerio público y juzgados cívicos y una actuación corrupta de la policía preventiva capitalina, observando de igual forma que el sistema penitenciario, la ausencia absoluta de apoyos post-penitenciarios, situación que nos demuestra el deterioro de las instituciones encargadas de la seguridad pública. Por lo tanto existe una serie de principios y valores, tanto en lo individual como en lo colectivo que provoca la ineficacia de las instituciones y de las personas encargadas de la seguridad en el Distrito Federal.

Décima Segunda. Sino se hace nada por establecer una verdadera reinmersión social de los delincuentes de nada servirá los programas de prevención del delito, ni la actuación de la policía preventiva, ni el combate a la impunidad y corrupción, ya que al continuar con el reciclaje y perfeccionamiento de los delincuentes, será necesario un aumento de las fuerzas policíacas y mecanismos mas sofisticados para la investigación de los delitos. Al preocuparse solo por reprimir y encarcelar solo a los delincuentes, significa posponer la solución del problema, porque solo se les retira de circulación, pero al final recuperan su libertad y como sabemos los reclusorios no son centros de readaptación, sino escuelas del delito, obviamente que van a salir mejor preparados para delinquir con mayor rencor y odios social, continuando con el deterioro social, generalizado así la violencia, limitando el desarrollo individual colectivo de los miembros de nuestra sociedad.

Décima Tercera. Finalmente considero que las políticas públicas criminológicas que se pongan en practica para combatir al delito, deberán de ser políticas públicas con una visión multidisciplinaria donde intervengan los tres niveles de gobierno, debidamente coordinados en virtud del cambio en los medios de comunicación, la globalización y la democratización para la construcción de una ciudad capaz de superar viejos atavismos, injusticia, desigualdad, conflicto, ignorancia, apatía, inseguridad, atraso, informalidad, vicio, impunidad y corrupción. No hay que olvidar que las escuelas desempeñan un importante papel para combatir el delito, ya que a través de ellas se puede iniciar una cultura dela legalidad dejando claro que; la pobreza y la desigualdad no son los únicos factores que influyen en la inseguridad. Las instituciones que tienen que participar en crear una cultura de la legalidad son los centros de autoridad moral, las instituciones y personas altamente respetables por ser éticas y moralmente respetables en su comunidad.

Décima Cuarta. Partiendo del principio de que la solución a la inseguridad debe ser multidisciplinaria, además todos esos esfuerzos deben ser encaminados a reforzar a la familia es la institución más importante de nuestra sociedad, por lo cual debemos poner atención a la violencia intra familiar, el desempleo, etc. Lo anterior podrá permitir que se desarrolle una cultura de legalidad y disminuya la inseguridad pública en el Distrito Federal. El estudio sobre el tema de la seguridad pública no se puede tener por agotado, la investigación cualquiera que sea y de la naturaleza que provenga siempre será útil sobre todo que sabemos que las causas que la producen son multifactoriales, por lo tanto la solución o posibles soluciones siempre deberán de ser con una visión multidisciplinaria.

BIBLIOGRAFÍA.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura. Foro “La Prevención del delito y la Seguridad Pública en el Distrito Federal”. ED. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 2003.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura. Memorias del primer foro “La tecnología aplicada a la Seguridad Pública”. ED. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México. 2003.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura. Parlamento Latinoamericano Ciudades, Seguridad Pública y Participación Social. ED. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México. 2003.

Baena, Guillermina. Manual para elaborar trabajos de Investigación Documental. México. 2005

Burgoa Origuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1984. 5ª Edición.

Cossio Villegas, Daniel. Historia Mínima de México. El Colegio de México, México. 2ª edición 1998.

García Ramírez, Sergio. Poder Judicial y Ministerio Público. Porrúa. México. 1999.

González Ruiz, Samuel. et al. Seguridad Pública en México. UNAM. México. 1994.

Laveaga, Gerardo. et al. 65 Propuestas para Modernizar el Sistema Penal en México. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 2006.

Lozano Armendares, Teresa. La Criminalidad en la Ciudad de México 1800 – 1821. UNAM. México. 1984.

Martínez Garnelo, Jesús. Seguridad Pública Nacional. Porrúa, México. 1999.

Martínez Garnelo, Jesús. Sistema Nacional de Seguridad Pública. Un Sistema Alternativo de Política Criminológica en México. ED. Porrúa. México. 2005. 2ª. ed

Martínez Garnelo, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito.

Nacif Mina, Jorge. La Policía en la Historia de la Ciudad de México. Sociocultur. México. 1986.

Pegueros Díaz, Saturnino. E. Defensa Nacional, Seguridad Nacional y Seguridad Pública: Factores Básicos de Gobernabilidad. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Junta de Coordinación Política. México. 2003.

Peñalosa, Pedro José. Notas Graves y Agudas de la Seguridad Pública. INACIPE. México. 2003.

Peñalosa, Pedro José. Et. Al. Los Desafíos de la Seguridad Pública en México. ED. INACIPE. México. 2002.

Ramírez Marín, Juan. Seguridad Pública y Constitución. Porrúa. México. 2003.

Rodríguez Manzanera, Luis. Victimología. Porrúa. México. 1988.

Sánchez Gomes, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 2002. 2ª Edición.

Sandoval Ulloa, José G. Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública. S / editores. 2ª edición. México. 2000.

Secretaría de Seguridad Pública. Informe de actividades de la Secretaría de Seguridad Pública Marzo 2005 – Febrero del 2006. ED. Secretaría de Seguridad Pública. México. 2006

Yáñez Romero, José Arturo. Policía Mexicana. Plaza y Valdez Editores. México. 1999.

Zepeda Lecuona, Guillermo. et al. Los mitos de la prisión preventiva en México. Open Society Institute. México. 2004.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México. 139. ed.

Ley General que Establece Las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ed. Ediciones Fiscales Isef. México 2005. Versión corregida.

Ley de la Administración Pública federal. Ed. Porrúa. México. 2004. 35 ed.

Ley de Coordinación Fiscal. Ed. Ediciones Fiscales. Isef. México. 2005.

Ley de Seguridad Pública y Tránsito para el Distrito Federal, corregida y revisada por Ignacio Carrillo Prieto y Salvador Osorio Solís. Ed. Porrúa. México 35ª edición.

HEMEROGRAFIA.

Diario Oficial de la Federación Publicado el 22 de Diciembre del 2005.

Diario Oficial de la Federación Publicado en fecha 31 de Enero del 2006.

Revista Indetec. No. 115. México. Marzo-Abril. 1999.

DICCIONARIO Y ENCICLOPEDIAS.

Diccionario Enciclopédico. ED. Santillana. España. 1992.

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa – UNAM. México. 2001.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXVI. Ws. DrisKill. Buenos Aires. Argentina.