

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Evolución de la seguridad pública en el Distrito Federal: 1997-2004. Análisis y propuestas.

T e s i s

**que para optar por el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública
(Especialidad en Ciencia Política)
presenta**

Adolfo Miranda Castillo.

Tutor: Mtro. Héctor Zamitiz Gamboa.

Ciudad de México, octubre de 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatorias

**En reconocimiento al carácter generoso, público y libertario de la
Universidad Nacional Autónoma de México.**

**En agradecimiento a mis maestros, familiares y amigos;
quienes muchas veces lo han sido al mismo tiempo.**

Para Mónica, Juan Pablo y Diana Sofía.

BIBLIOGRAFIA

Aguayo Quezada, Sergio. *La Charola, una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001, 413 pp.

Alvero Pérez Carrillo Agustín, *Análisis y evaluación de leyes en materia de prevención delictiva*. México, coedición Universidad Autónoma Metropolitana y Fondo de Cultura Económica, serie Ciudades Seguras II, 2002, 209 pp.

Bailey John y Chabat, Jorge, *Crimen trasnacional y seguridad pública, desafíos para México y Estados Unidos*, México, Plaza y Janés, 2003, 658 pp.

Borzelli Iglesias, Pascual. *El amanecer de la democracia*, México, s/editorial, 1999, 117 pp.

Córdova, Arnaldo y García Solís, Iván. *La democratización del Distrito Federal*. México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Secretaría de asuntos económicos y políticos del PRD, cuadernos casa del sol, 1992, 57 pp.

Delgado, Álvaro. *El Yunque, la ultraderecha en el poder*. México, Plaza y Janés., 2003. 222 pp.

Del Valle Martínez, Antonio. *La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública. Participación ciudadana y derechos humanos*. México, Ediciones Gernika, 2004, 337 pp.

Fürling, Hugo y Tulchin, Joseph. *Crimen y violencia en América Latina, Seguridad ciudadana, Democracia y Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, 330 pp.

García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia. *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, México, UNAM, 2001, 249 pp.

García Ramírez, Sergio, Islas de González Mariscal, Olga y Vargas Casillas Leticia, coordinadores. *Temas de derecho penal, seguridad pública y criminalística. Cuartas jornadas sobre justicia penal*, México, UNAM, 2005, 187 pp.

García Ramírez, Sergio, Islas de González Mariscal, Olga y Vargas Casillas Leticia coordinadores. *La reforma a la justicia penal. Quintas jornadas sobre justicia penal*, México, UNAM, 2006, 444. pp.

Garza, Gustavo, coordinador. *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, coedición del Colegio de México y Gobierno del Distrito Federal, 2000. 768 pp.

Hobbes, Thomas. *Del ciudadano y Leviatán*. España, Tecnos, Clásicos del pensamiento, 5ª edición, 2001, 210 pp.

Hoffmann Calo, Juan. *Crónica Política del Ayuntamiento de la ciudad de México*, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2000. 152 pp.

Iñigo, Alejandro. *Bitácora de un policía; 1500 -1982*. México, Grupo Editorial Siete, segunda edición, 1994, 187.pp.

Krauze, Enrique, *El Sexenio de Carlos Salinas*. México, Clío, 1999, 95 pp.

Martínez Carnelo, Jesús. *Seguridad Pública Nacional un sistema alternativo de política criminológica en México*, México, Editorial Porrúa, 1999, 669 pp.

Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. Argentina, Heliasta, 7ª edición, 2005, 655 pp.

Moloeznik Grüber, Marcos Pablo. *Políticas públicas para la seguridad pública*. Cuadernos de Divulgación de la cultura política y administrativa. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro A.C. y Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C. México, 1997, 53 pp.

Orlando, Leoluca, *Hacia una cultura de la legalidad, la experiencia siciliana*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, 239 pp.

Peñalosa, Pedro, coordinador. *Seguridad Pública voces diversas en un enfoque multidisciplinario*. México, Porrúa, 2005. 842 pp.

Ruiz Harrel, Rafael. *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores y Aljure, 1999, 332 pp.

Serrano Salazar, Oriel. *La reforma política del Distrito Federal*, México, coedición Plaza y Valdés y Centro de Asesoría Multidisciplinaria, 2001, 309 pp.

S/ autor, *Foro la prevención del delito y la seguridad pública del DF*, México, coedición ALDF y editorial Porrúa, 2003. 211 pp.

S/autor, *Reseña histórica de la policía auxiliar del Distrito Federal*, México, s/ editorial, 1994, 215 pp.

Referencias legales y parlamentarias

Diario Oficial, 4ª época, N° 87, México, 14 de abril de 1917.

Diario Oficial de la Federación, México, 10 de agosto de 1987

Diario Oficial de la Federación, México, 2 de febrero de 1988.

Diario Oficial de la Federación, México, 12 de julio de 1993.

Diario Oficial de la Federación, México, 25 de octubre de 1993.

Diario Oficial de la Federación, México, 26 de abril de 1994.

Diario Oficial de la Federación, México, 26 de julio de 1994.

Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1994.

Diario Oficial de la Federación, México, 11 de diciembre de 1995.

Diario Oficial de la Federación, México, 22 de agosto de 1996.

Diario Oficial de la Federación, México, 7 noviembre de 1996.

Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero de 1999.

Diario Oficial de la Federación, México, 8 de marzo de 1999.

Diario Oficial de la Federación, México, 18 de mayo de 1999.

Diario Oficial de la Federación, México, 18 de mayo de 1999,

Diario Oficial de la Federación, México, 30 de septiembre de 1999.

Diario Oficial de la Federación, México, 12 de diciembre de 2005.

Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo II, marzo de 1996.

Estatuto de Gobierno. Ley Orgánica de la administración pública del DF. México, Editorial Sista, febrero de 2001.

Gaceta Oficial del DF, México, 29 de diciembre de 1998.

Gaceta Oficial del DF, México, 17 de septiembre de 1999.

Gaceta Oficial del DF, México, 16 de julio de 2002.

Gaceta Oficial del DF, México, 20 de mayo de 2003.

Gaceta Oficial del DF, México, 15 de mayo de 2003.

Gaceta Oficial del DF, México, 31 de mayo de 2004.

Gaceta Oficial del DF, México, 15 de septiembre de 2004.

Gaceta Oficial del DF, México, 24 de enero de 2005.

Diario de los Debates, México, ALDF, 6 de octubre de 1998.

Diario de los Debates, México, ALDF, 10 de abril de 2001.

Diario de los Debates, México, ALDF, 27 de abril de 1999.
Diario de los Debates, México, ALDF, 20 de marzo de 2002.

ALDF. Versión estenográfica de la sesión ordinaria del 1 de abril de 2003.
ALDF. Versión estenográfica de la sesión ordinaria del 24 de marzo de 2004.

Informes y documentos gubernamentales

Informe de Gestión 1997-2000, Secretaría de Seguridad Pública. México, Gobierno del Distrito Federal, Comité Técnico de coordinación de los trabajos para la entrega de la administración pública del Distrito Federal. 109 pp.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000 – 2006. Gobierno del Distrito Federal. 5 junio 2001, documento interno, 189 pp.

Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001 2006. Documento interno, 66 pp.

Manual Administrativo Secretaría de Seguridad Pública. Oficialía Mayor; Dirección Ejecutiva de Desarrollo Organizacional y Administrativo. México, agosto 2005, 692 pp.

I Informe de Gobierno. Anexo estadístico, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, septiembre de 1998, 284 pp.

II Informe de Gobierno. Anexo estadístico, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, septiembre de 1999, 252 pp.

I Informe de Gobierno del DF. Anexo estadístico, Andrés Manuel López Obrador, septiembre 2001, 322 pp.

II Informe de Gobierno del DF, Anexo estadístico, Andrés Manuel López Obrador, septiembre de 2002. 330 pp.

III Informe de Gobierno del DF. Anexo estadístico. Andrés Manuel López Obrador, septiembre de 2003. 318 pp.

Documentación electrónica

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. *Total de delitos 1993 – 2005*, (en línea) 3 pp. México, Dirección URL: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/totaldelitos.php>, (consulta: abril de 2006).

Dirección General de Prevención y Readaptación Social, *Población total al cierre del año*. (en línea) 1 pp, México, Dirección URL: <http://www.reclusorios.df.gob.mx/estadisticas/> (consulta septiembre de 2006).

Presidencia de la República. “Población interna de sentenciados y procesados por entidad federativa”. *Anexo del V Informe de Gobierno*, México, Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx> (consulta abril de 2005).

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial de la CNDH sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país*, (en línea) México, s/pp. Dirección URL: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/CDSEGPUB/> (consulta junio de 2006).

Presidencia de la República. Iniciativa de reformas al sistema de seguridad pública y justicia penal. México, [URL:http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformas_ssp.pdf](http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformas_ssp.pdf). 44 pp. (consulta: octubre 2006)

Presidencia de la República. Iniciativa de reformas al sistema de seguridad pública y justicia penal. México, [URL:http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformalegal_ssp.pdf](http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformalegal_ssp.pdf). 494 pp. (consulta: octubre 2006)

Artículos

Alzaga, Ignacio. "Demandará a la SSP por enlistarlo con delincuentes", periódico *Milenio Diario*, 25 de septiembre de 2004, p. 13.

Centro de Estudios de Opinión Pública. "Expectativas sobre el gobierno de Cárdenas" revista *Este País*, Num. 82, enero de 1998, pp. 14 - 15.

Córdova Edgar y Cisneros Jorge. "A un año de los linchamientos en Tláhuac", revista *La Revista*, México, 21 de noviembre de 2005, pp. 28 - 35.

Bruhn, Kathleen. "Cuauhtémoc rey: el PRD en el poder", en Espinoza Valle, Víctor Alejandro (coordinador). *Alternancia y transición política ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, coedición El Colegio de la Frontera Norte - Plaza y Valdés editores, 2000.

González Salas Campos, Raúl "La expansión del derecho penal", revista *Este país*, Núm. 105, diciembre de 1999, pp. 24 – 30.

Escalona, Hilda "Policletos, ribereños, en patines, proanimal... la policía que no funcionó" periódico *La Crónica*, 24 de julio de 2005, p. 11.

Olayo Guadarrama Ricardo y González Susana, "Insta AMLO a unificar las acciones para el combate a la delincuencia", periódico *La Jornada*, 10 de abril de 2001, p. 29.

Ortiz Angélica y Macías Marissa. "Deben seguir los macro operativos policíacos", periódico *El Economista*, 11 de agosto de 1997, pp. 44 - 45.

Pastrana, Daniela "Instalarán ocho mil bases de taxis seguros", periódico *La Jornada*, 3 de octubre de 1998 p. 66;

Pastrana, Daniela, "Prevenir la delincuencia juvenil, meta del gobierno" periódico *La Jornada*, 4 de octubre de 1998, p. 56.

Quintana, Enrique "El crimen y la economía", periódico *Reforma* 25 de junio de 2004, Secc. Negocios, P. 7 - A.

Román José Antonio y Aranda Jesús "Prigione: sólo traté asuntos personales", periódico *La Jornada*, México, 28 de julio de 1994, p

Romero Gabriela y Zúñiga Juan Antonio. "Incapacidad y autoritarismo imperaban en la SSP", periódico *La Jornada*, 3 de octubre de 1998, p.64.

Romero Sánchez Gabriela, "Busca la ALDF tener mayores facultades" periódico *La Jornada*, 9 de abril de 1999. p. 63.

Romero Sánchez, Gabriela y Llanos Samaniego Raúl, "Niega Gertz Manero que existan células guerrilleras en la ciudad", periódico *La Jornada*, 7 de abril de 2000, pp. 66

Ruiz Patricia,"Recursos adicionales por mil mdp contra delito" periódico *Milenio Diario*, 15 de julio de 2004, p.5.

Urrutia Alonso y Ballinas Víctor. "Nueva propuesta oficial: elección directa de alcalde, pero en 1997", periódico *La Jornada*, 15 de abril de 1993, p. 18.

Alonso Urrutia, "Envía SG extrañamiento a López Obrador por nombramiento en SSP", periódico *La Jornada*, 13 de febrero de 2002, p. 42.

Vargas Rosa Elvira, "Macedo, por abrir discusión sobre pena de muerte y cadena perpetúa", periódico *La Jornada*, 29 de junio de 2004, p. 3.

s/ autor *Manifiesto de las ciudades. Seguridad y democracia*. Diciembre de 2000, Nápoles, Italia, Mimeo, 32 pp.

s/ autor, "Acuerdo para la Reforma Política del DF", periódico *La Jornada*, 14 de febrero de 1996, p. 31.

Obras de consulta

s/ autor, *Congreso Constituyente 1916-1917 Diario de debates*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, tomo 2.

Musacchio, Humberto. *Diccionario Enciclopédico del Distrito Federal*. México, Raya en el agua, 2000. 510 pp.

Musacchio, Humberto. *Diccionario Enciclopédico de México*, México, Raya en el agua, 1999, 2 tomos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO PRIMERO. LOS CAMBIOS POLÍTICOS COMO DETERMINANTES EN LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DF	17
1.1 El centralismo posrevolucionario	18
1.2 Fin de la estabilidad posrevolucionaria e inicio de la reforma política.	21
1.3 La reforma de 1986.....	23
1.4 La reforma de 1995 - 1996	25
1.5 Las definiciones de la Constitución y Estatuto relativas a la seguridad pública.	28
CAPÍTULO SEGUNDO. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL PAÍS Y EL DISTRITO FEDERAL: 1993 - 1997	37
2.1 Incremento de la violencia vinculada a fines delictivos	37
2.2 Reparación de la violencia política.	40
2.3 Modificaciones constitucionales y legales en materia de Seguridad Pública.	42
2.4 Militarización de la seguridad en el país.....	53
2.5 Militares en el DF: operaciones espectaculares y violaciones a los derechos humanos.....	55
2.6 Un proceso político centrado en reformas electorales y las luchas por el poder.....	57
2.7 La seguridad pública en el Distrito Federal en diciembre de 1997	59
CAPÍTULO TERCERO. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO 1997 - 2000: UNA POLÍTICA OPTIMISTA QUE NO LOGRÓ REFORMAS	61
3.1 Diciembre de 1997 a agosto de 1998: del ofrecimiento inicial a la salida del primer secretario.....	62
3.2 Agosto de 1998 a abril de 1999: Intento descentralizador y fortalecimiento del mando militar	63
3.3 Abril de 1999 a abril de 2000: acciones de corto plazo y principio del fin de la administración.....	67
3.4 Abril de 1999 a septiembre de 2000: se acabó el tiempo de acordar reformas.....	73
3.5 Sin reforma, la SSP vivió para lo inmediato y no mejoró la percepción pública.	76
CAPÍTULO CUARTO. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO DE 2000 A 2002: REORGANIZACIÓN Y PRIMEROS LOGROS.....	78
4.1 Medidas iniciales: austeridad y coordinación con atención directa del Jefe de Gobierno.	78
4.2 Las 70 coordinaciones de seguridad pública y procuración de justicia.....	79
4.3 Abril de 2001: comparecencia de Godoy Rangel.	83
4.4 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal	85
4.5 Relevó en Seguridad Pública: crisis entre la Presidencia y la Jefatura de Gobierno.	87
4.6 Valoración	88
CAPÍTULO CINCO. DE 2002 A 2004: ENDURECIMIENTO POLICIACO Y ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA PUNITIVA	89
5.1 Marzo de 2002: La sugestión de Marcelo Ebrard.....	89
5.2 Recomendaciones de Rudolph Giuliani	92
5.3 Abril de 2003: El endurecimiento de la seguridad pública generó críticas.....	97
5.4 Creación de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública	102
5.5 Reformas al Código Penal del DF	103

5.6 Marzo de 2004: Videos y peticiones de desafuero incrementan la presión.....	107
5.7 Ley de Cultura Cívica	113
5.8 El contexto nacional: Pocos resultados.....	116
5.9 Valoración 2002 – 2004: Mejoras organizativas y política punitiva.....	118

CAPÍTULO SEXTO. EL DEBATE SOBRE LA INSEGURIDAD. LAS INICIATIVAS DE REFORMA PENAL Y JUSTICIA..... 127

5.1 La marcha blanca: un reclamo justo, intencionalidad bajo sospecha	127
5.2 La iniciativa presidencial de reforma penal y de justicia	128
5.3 Contexto y valoración	135

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS. HACIA UNA REFORMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA..... 138

1. Conclusión y recuento general de la tesis	138
2. Propuestas para la transformación general de la seguridad pública	142
3. Iniciativas de política de seguridad pública	162
4. La seguridad pública como tema teórico.....	176

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública es un tema particularmente dinámico. Genera polémica por la presión social que representa y por la respuesta que ofrece el gobierno, de manera que ocupa una posición destacada en la valoración que los ciudadanos hacen del gobernante que eligen y al que exigen resultados.

La seguridad pública en la ciudad de México es uno de los problemas políticos en el que los partidos, el gobierno y diversos actores sociales tienen posiciones diferenciadas. Es una función pública, fundamental para los habitantes de la capital y una responsabilidad a la que se asignan cuantiosos recursos públicos.

El estudio corresponde a la administración del DF, en particular de diciembre de 1997 a diciembre de 2004. Dicho periodo abarca dos momentos de la administración capitalina, que aunque es posible analizar por separado, forman un conjunto en el que la izquierda asumió el gobierno y encaró la exigencia de seguridad pública.

Esta tesis tiene por objetivo investigar la evolución de la seguridad pública en el Distrito Federal, identificando los razonamientos y propuestas de las autoridades responsables, ponderando su pertinencia al contrastarlos con los resultados obtenidos, para finalmente presentar una línea de transformaciones institucionales que puedan ofrecer mejores perspectivas.

En esta medición de los resultados se optó por utilizar cifras oficiales, aunque se conoce de la reserva con que las consideran distintos analistas, sobre todo por el riesgo de que éstas hayan sido manipuladas por distintos motivos.

La intención es valorar con datos públicos el grado de avance que se reporta en el periodo, procurando identificar si las mismas cifras gubernamentales dan la razón a las actividades gubernamentales y a sus razonamientos.

La utilidad de la investigación está en proponer líneas de trabajo y opciones que permitan construir una ciudad más segura.

Por lo que respecta a la importancia de la seguridad pública en la ciudad de México, ésta fue subrayada en reiteradas ocasiones por los propios actores políticos como prioritaria. El tema fue parte importante de las altas expectativas que generó, en 1997, la primera elección de Jefe de Gobierno y también fue un tema relevante de la administración que encabezó Andrés Manuel López Obrador.

La esperanza en que el nuevo gobierno enfrentara la inseguridad como uno de los grandes problemas de la ciudad se puede cuantificar con los datos publicados por el Centro de Estudios de Opinión Pública al principio de la administración cardenista.¹

Según ese estudio, el recién electo Jefe de Gobierno tenía una opinión favorable, superior a la del presidente Zedillo. Cuando se pidió que se diera una calificación, donde 3 puntos a favor significaban muy buena y 3 puntos en contra significaba muy mala, el resultado para el gobierno capitalino fue 1.1 puntos a favor mientras que el de Zedillo sólo logró 0.2 puntos.

El estudio incluyó una pregunta relevante: ¿Cuáles piensa usted que son los problemas o prioridades en los que se va a concentrar Cárdenas como Jefe de Gobierno? La respuesta no dejó lugar a dudas. La mención para seguridad pública fue la más alta con 86%, seguida de temas como desempleo con 55% y corrupción con 51%; mientras lo relativo a vendedores ambulantes, contaminación o aumentar la participación ciudadana tuvo porcentajes menores.

¹ Centro de Estudios de Opinión Pública, "Expectativas sobre el gobierno de Cárdenas", revista *Este País*, Núm. 82, enero de 1998, pp. 14 - 15.

También se preguntó si se creía que algunos problemas urbanos aumentarían, disminuirían o seguirían igual. Los porcentajes más altos fueron que la policía mejoraría con 62% y que los asaltos y robos disminuirían con 57%.

Ante esa expectativa social, en su discurso de toma de posesión, el 5 de diciembre de 1997, el Jefe de Gobierno decidió lanzar una respuesta política. Primero reconoció la “irritación frente a una inseguridad que aumenta y aumenta”; después hizo el ofrecimiento de “quitar la ciudad a los delincuentes”².

Sin embargo, los avances en materia de seguridad pública aunque importantes fueron parciales. Para enfrentar el problema no fue suficiente el amplio respaldo popular, ni contar con mayoría en la Asamblea Legislativa del DF y que los propios ciudadanos plantearan el problema como urgente.

Pese al esfuerzo desarrollado, las iniciativas analizadas en el periodo no funcionaron, los recursos y los esfuerzos realizados dieron como resultado una mejoría limitada y la percepción ciudadana no evolucionó de manera consistente con el esfuerzo y los resultados logrados.

El análisis del mandato de Cuauhtémoc Cárdenas incluye las acciones de Rodolfo Debernardi y de Alejandro Gertz Manero al frente de la Secretaría de Seguridad Pública.

En su administración, López Obrador encaró el reto dedicándole un tiempo específico y supervisando cotidianamente el tema. Mejoró la coordinación de las dependencias involucradas y cerró temas pendientes como los conflictos en la Policía Auxiliar y algunos otros con los banqueros en una primera etapa a cargo de Leonel Godoy Rangel, en la que lo más relevante fue la nueva política de coordinación de las dependencias encargadas de la procuración de justicia y la seguridad pública.

² Pascual Borzelli Iglesias, *El amanecer de la democracia*, México, s/editorial, 1999, pp. 31 - 42.

Al substituirle Marcelo Ebrard Casaubón, la política cambió no sólo en la consolidación organizativa, sino en la adopción de la política punitiva como parte central de la respuesta gubernamental, asumiendo la preeminencia de razonamientos basados en la represión.

Sin embargo, pese a la cantidad de esfuerzos realizados durante ambas administraciones, hoy persiste la percepción de que la seguridad de los ciudadanos no ha mejorado de manera radical, por lo que el tema permanece como un reclamo político y social fundamental.

Así, como ya se señaló al plantear el objetivo, es necesario analizar la evolución de las políticas seguidas en la ciudad en materia de seguridad para ponderarlas y proponer nuevas alternativas.

Las hipótesis que pueden explicar la situación actual de la seguridad pública son las siguientes:

- Un factor fundamental del rezago se encuentra en la inoperancia de las instituciones públicas del DF, debido a que las normas jurídicas y administrativas con las cuales funcionan no permiten el desarrollo de una nueva política de seguridad pública.
- Un segundo factor radica en la falta de una política consistente de seguridad pública en el gobierno del Distrito Federal, de manera que los cuatro secretarios que estuvieron al frente de esa responsabilidad han tenido un margen muy amplio para actuar discrecionalmente sin que exista una línea de continuidad institucional.

Hay otros elementos que, si bien influyeron de manera secundaria, contribuyen a explicar el problema de la inseguridad pública durante el periodo de estudio.

El primer aspecto es el aumento de la participación militar en la seguridad pública³, el segundo es la conjunción de la inexperiencia y la presión pública, el tercero es la sobrevaloración de las fuerzas propias para enfrentar el problema; el cuarto es el uso político del tema, el quinto es el rechazo del gobierno federal a permitir un gobierno con facultades plenas, el sexto es el nivel de confrontación política que impidió establecer un consenso sobre la ruta a desarrollar y el séptimo es la urgencia de las administraciones por resolver el problema de la seguridad adoptando medidas punitivas y reactivas.

En este trabajo se presentan siete grandes apartados, que comprenden, desde la revisión de los antecedentes hasta la presentación de iniciativas para reformar la seguridad pública del Distrito Federal.

- El primer capítulo intenta demostrar que la legislación en materia de seguridad pública ha evolucionado de manera atrasada respecto a la realidad política y las necesidades de la ciudad; y que los actores políticos han relegado el tema sin importarles que sea un servicio fundamental para los ciudadanos.

- El segundo capítulo lleva a cabo un recuento de las acciones más relevantes que antecedieron al periodo principal de estudio. En esa revisión de los años 1990 - 1997 destaca la Ley de Seguridad Pública de 1993, la reforma constitucional de 1994, una descripción de cómo recibió la administración de Cuauhtémoc Cárdenas la Secretaría de Seguridad Pública en 1997 y las cifras emitidas por la Procuraduría General de Justicia del DF para establecer el índice delictivo. Con esa información se pueden fijar los antecedentes y las condiciones que influyeron durante el periodo 1997- 2004.

- El tercer capítulo hace una revisión de las principales acciones realizadas de 1997 a 2000. Para ello, se incluyen las comparecencias del titular de la Secretaría de Seguridad Pública ante la Asamblea

³ Asumiendo que existe una inercia que favorece la participación de militares o ex militares en tareas de seguridad pública, debe precisarse que al usar el término militarización simplemente se describe el carácter creciente de la presencia militar; lo que, de menos a más, implica la adopción de un mando castrense, el contacto de fuerzas militares con la población civil o, en el extremo, que el cuerpo de seguridad pública se norme por códigos militares y no por los civiles.

Legislativa del Distrito Federal, lo que permite identificar la evolución del discurso oficial y conocer las críticas de los partidos políticos.

- El cuarto capítulo pretende hacer una valoración general de las principales acciones realizadas en el periodo 2000 - 2002. En este rubro es fundamental ponderar las iniciativas presentadas al inicio del mandato de Andrés Manuel López Obrador, en particular las relativas a la coordinación interinstitucional y la valoración de las dimensiones sociales del delito.
- El capítulo quinto analiza las acciones iniciadas en el 2002 y concluidas en el 2004. En ese periodo destaca la intensidad del esfuerzo desarrollado en materia organizativa y la adopción de una política punitiva, valorando sus resultados y pertinencia.
- En el sexto capítulo del trabajo se reflexiona sobre la situación actual del debate nacional sobre la seguridad pública; en particular acerca de las iniciativas constitucionales y legales con que el presidente Vicente Fox concluyó su responsabilidad.
- En el séptimo capítulo se presenta, a partir de la valoración de las políticas de seguridad pública estudiadas, una iniciativa de cambios en dos niveles. Las transformaciones de carácter institucional y las que tienen una orientación administrativa y práctica.

Este trabajo pretende demostrar que la seguridad pública en el Distrito Federal aún requiere un proceso de reforma en el que es necesario alcanzar acuerdos de distinta naturaleza y jerarquía, entre los que pueden adelantarse los siguientes puntos:

Establecer como principio el derecho de la ciudadanía a la seguridad, de manera que tenga un papel más activo y no sea espectador de la acción pública. De aquí parten las acciones preventivas y de policía comunitaria, además de la realización imparcial de encuestas y estudios sistemáticos, sobre las víctimas y la percepción pública sobre la seguridad.

La política punitiva y la preventiva deben converger. No es conveniente dedicar la mayor parte de los esfuerzos a perseguir delitos consumados. Hay que atender la emergencia, pero sin olvidar la necesidad de inhibir las condiciones en que se genera y desarrolla la inseguridad.

Los programas de seguridad en la ciudad deben ser consensados y establecer mecanismos de planeación y evaluación acordes con principios de objetividad y rendición de cuentas. El primer paso es que el gobierno presente un diagnóstico y un programa en la materia, como premisas para abrir un espacio de discusión y compromiso político.

La política de seguridad que requiere la ciudad debe ser respetuosa de la vida democrática. La arbitrariedad, la discrecionalidad y la existencia de poderes sin contrapeso no es la solución democrática a la crisis. Deben prevalecer los principios de justicia, equidad y respeto a las garantías constitucionales.

La percepción sobre la seguridad pública es un elemento que debe ser atendido de mejor manera por las autoridades. Es necesario, como una condición fundamental, construir un mecanismo de aval ciudadano a estudios profesionales sobre la materia, de manera que la valoración de la sociedad pueda ser medida y oriente la actuación pública contribuyendo así a las transformaciones, alejándose de las desconfianzas mutuas entre gobernantes y gobernados.

Los recursos humanos deben ir a una renovación, pues el peso que significa la corrupción y la indolencia impide cualquier ánimo de reforma. Esa línea de acción debe incluir a los altos mandos mediante un programa de retiro.

Además, deben abordarse los temas de estímulos y sanciones eficientes para premiar a quienes destaquen en sus funciones y castigar, de manera clara, con el cese a quienes no cumplan con el mínimo de actividades que se establezca para su rango y, en su caso, con la consignación penal, ante el juez correspondiente, de quienes estén coludidos con la delincuencia.

La profesionalización debe cubrir todos los rangos. Hay que establecer perfiles técnicos y profesionales para evitar discrecionalidad en nombramientos y promociones, como base de un servicio civil en una estructura definida legalmente para evitar que por disposiciones menores o administrativas se vulnere el principio de profesionalismo. El salario profesional debe establecerse con montos suficientes y en un escalafón público. La preparación implica tanto ampliar el Instituto de Formación como abrir líneas de investigación y actualización.

La seguridad pública debe obligar a la coordinación con otras dependencias, iniciando con las más inmediatas como la PGJDF, y de forma más amplia, vinculando el tema con la planeación de la ciudad. Por ello su marco de referencia deben ser los planes estatales y no sólo subordinarse a las disposiciones federales. Sobre esta base debe desarrollarse una visión metropolitana y propiciar la colaboración en delitos federales.

El mando pleno es indispensable para reforzar la unidad. La intervención federal en los nombramientos locales debe suprimirse. Para garantizar la imparcialidad de la seguridad pública y la procuración de justicia respecto al ejecutivo local y fortalecer la rendición de cuentas es conveniente discutir una ratificación de los nombramientos por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁴.

Las funciones complementarias deben desarrollarse con autonomía. Es posible crear Organismos Públicos Descentralizados para las policías definidas como auxiliares que brindan servicios mediante contratos. La supervisión sobre las empresas que ofrecen seguridad privada debe ser más estricta y no necesariamente por la misma dependencia.

⁴ Escapa al objetivo de esta investigación analizar las particularidades con que se nombra y ejerce el mando de la fuerza pública en las capitales de cada entidad federativa. Sin profundizar en lo que sería necesariamente un estudio adicional, es posible suponer que las circunstancias sean heterogéneas; variando incluso por las circunstancias políticas de cada entidad.

En todo caso, sea que el municipio controle la policía, como marca el 115 constitucional, o que existan esquemas de coordinación en zonas conurbanas o bien que exista una preeminencia del mando estatal, es muy probable que el razonamiento a favor de que cada municipio decida en materia de seguridad choque con la aspiración de cada gobernador de ejercer el mando de la fuerza pública en la ciudad donde reside.

Por otra parte, debe señalarse que si bien la investigación trató de ser equilibrada en sus capítulos -- cada uno de ellos dedicados a un momento particular -- las conclusiones pueden parecer amplias. Eso obedeció a la necesidad de no limitarse a la realización de un recuento de hechos, de manera tal que se presenten iniciativas puntuales, que en su conjunto pueden constituir una opción o al menos punto de inicio para un debate relativamente informado y puntual.

Ahora bien, debe señalarse que las mejoras que se plantean tienen una orientación inicial: atemperar los criterios políticos de cada coyuntura, para que la seguridad pública deba subordinarse a la necesidad de atender a los ciudadanos del Distrito Federal.

En el trabajo de investigación fue configurándose que el fondo del problema, existe una definición pobre de la seguridad, pues no actualmente no está vinculada con las necesidades de quienes son eje primordial de una democracia, es decir, de los habitantes de la Ciudad de México.

Esa limitación ha permitido que en distintos momentos los gobernantes no tengan como su prioridad la seguridad de la sociedad y la promoción de su desarrollo armónico. El interés ha sido la seguridad de los beneficiarios del orden establecido y, cuando mucho, el respeto al marco legal.

Pero eso no es construir seguridad sobre la base de una sociedad en crecimiento, con equidad, ejercicio de las libertades, y una vida pública democrática. Es decir, esa es una idea de seguridad ajena a la mejoría de las relaciones entre los ciudadanos.

Así, esta investigación presenta, como aportación, un análisis de un periodo particular, del cual se da cuenta de sus aciertos y sus errores. Sin embargo lo más importante no es ese recuento. Tampoco, aunque pueden resultar útiles, las iniciativas de transformaciones que se proponen en las conclusiones. Lo más relevante, y también la tarea que debe continuarse, está regida por la certeza de que el problema de la seguridad pública debe vislumbrarse como parte de un proceso social, donde lo primordial es la

construcción de una sociedad más equitativa, más democrática, más libre, más informada, más solidaria y en consecuencia más segura.

CAPÍTULO PRIMERO

LOS CAMBIOS POLÍTICOS COMO DETERMINANTES EN LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Los derechos políticos en el Distrito Federal fueron conculcados para reforzar la estabilidad que el nuevo gobierno necesitaba después de la Revolución. Su recuperación sólo se ha podido realizar mediante un proceso de cambios paulatinos, en el que los ciudadanos han ido venciendo, poco a poco, las resistencias a que la capital tenga un gobierno propio con facultades plenas.

El proceso de transformación de la vida pública de la ciudad no ha incluido, o al menos no de manera satisfactoria, el tema de la seguridad pública.

La limitación ha obedecido, durante años, a argumentos militares, políticos o partidistas; distintos todos a la necesidad de ofrecer seguridad a los ciudadanos.

Tanto en los tiempos posrevolucionarios como en los actuales, la vida política ha afectado la seguridad pública y viceversa. Puede advertirse que el debate constante y la lucha por el poder han dificultado establecer una política consistente; que atienda el fenómeno más allá de las coyunturas inmediatas, las necesidades y posiciones de grupo, o la respuesta urgente a presiones de la opinión pública. Incluso ha sucedido que cuando ocurren grandes cambios políticos para el país y la ciudad, esto no abarca con la misma relevancia a la seguridad pública.

En esta valoración histórica, destacan los años de 1917 y 1996, pues ambos fueron momentos de importancia y grandes transformaciones en las instituciones políticas, que sin embargo, no incluyeron cambios relevantes para la seguridad de la ciudad.

1.1 El centralismo posrevolucionario

Al triunfo de la revolución, la vida de la ciudad fue subordinada a la importancia que tenía el control político y militar de la capital. El problema urgente era garantizar la gobernabilidad y proteger a la Federación de los alzamientos militares.

Esos razonamientos fueron parte central del debate tanto en el Congreso Constituyente como en la disolución del Ayuntamiento, hechos que se reseñan a continuación.

1917: Se mantiene el Ayuntamiento; pero el gobierno local se subordina a la Federación

En el debate constitucional el gobierno de Carranza abordó el tema de la ciudad bajo la lógica del control político que requería el nuevo orden nacional. Así que, además de mantener las municipalidades y establecer un poder judicial propio, el proyecto de Venustiano Carranza insistió en una propuesta especial: reservar el corazón de la ciudad de forma que la municipalidad de México no quedara bajo el control de un Ayuntamiento, sino bajo el mando directo de la Federación; iniciativa que fue rechazada, entre otros, por Heriberto Jara.

Respecto a la seguridad pública, el argumento que se utilizó fue político - militar. Los diputados centralistas arguyeron que “el Ayuntamiento de la ciudad de México debería disponer de una fuerza de 5,000 hombres y esa fuerza armada, si dependiera del municipio libre pondría en un verdadero conflicto al Presidente de la República, que tendría ante sí aquella fuerza y estaría obligado a disponer de unos diez o quince mil hombres para estar a cubierto de cualquier atentado...”⁵

En el texto constitucional de 1917 se sostuvo al Distrito Federal como integrante de la Federación y se ratificó la existencia, sin excepciones, de los ayuntamientos⁶.

⁵ s/ autor, *Congreso Constituyente 1916-1917 Diario de debates*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, tomo 2, pp. 397 - 398.

⁶ En 1917, las municipalidades eran: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, Coyoacán, San Ángel, Tlalpam, Iztapalapa, Xochimilco y Milpa Alta.

Pero, al definir las facultades del Congreso de la Unión, éste mantuvo un gran poder sobre la ciudad, de manera que podía legislar sobre la capital, dividirla en municipalidades y nombrar los jueces de primera instancia. Es importante destacar que el gobernador del Distrito Federal era nombrado y removido por el Presidente de la República al igual que el Procurador General de Justicia del DF.

De manera particular, sobre la seguridad pública puede decirse que dada la vulnerabilidad de las instituciones públicas ante las fuerzas militares y políticas, este servicio fue subordinado a la necesidad de proteger al gobierno de sus propios gobernados y de la lucha de facciones.

En consonancia con la necesidad de la posrevolución de controlar políticamente la capital, las principales decisiones se concentraron en manos federales. Así, Venustiano Carranza, como parte de la puesta en práctica del nuevo orden constitucional, expidió la Ley de Organización, con la cual obligó a que los reglamentos del Gobernador tuvieran la previa aprobación del Ejecutivo Federal. La seguridad, en teoría bajo responsabilidad local, en realidad era responsabilidad legal del Inspector General de Policía que sólo podía nombrarse y removerse con la aprobación presidencial.⁷

1928: El general Obregón suprime los ayuntamientos de la Ciudad de México.

Este ánimo centralista no terminó con Carranza; sino que se extendió a la materia municipal, donde se conservaba, desde 1857, la elección de ayuntamientos como espacio de representación cívica.

Durante la década de 1920, los ayuntamientos de la ciudad de México fueron partícipes de las disputas políticas. La inestabilidad militar y la lucha de facciones coexistían con la debilidad institucional. Quienes ocupaban cargos en el gobierno estatal o municipal los utilizaban para enfrentarse o aliarse con las fuerzas que se disputaban el control nacional.⁸

⁷ *Diario Oficial* 4ª época, N° 87, 14 de abril de 1917. s/pp.

⁸ El caso de Jorge Prieto Laurens ejemplifica el periodo: electo presidente municipal de la capital en 1923, fue al mismo tiempo aspirante al gobierno de San Luis Potosí y diputado federal, posición desde la cual se enfrentó con Obregón y apoyó la fallida rebelión de Adolfo de la Huerta. Véase Juan Hoffmann Calo, *Crónica Política del Ayuntamiento de la ciudad de México*, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2000 pp. 85-88.

De acuerdo con Lorenzo Meyer⁹, a las graves deudas públicas y deserciones de funcionarios ocurridas en ese periodo, se sumó una circunstancia política relevante: el control municipal que ejercían la CROM y el Partido Laborista.

Cuando, a partir de 1926, éste grupo dirigido por Luis N. Morones, se distanció del régimen obregonista la reacción política del caudillo sonoreño fue acabar con el Ayuntamiento. Así, estando en campaña, envió al Congreso una iniciativa para reformar la fracción VI del artículo 73 constitucional, eliminando los derechos ciudadanos en el DF.

El texto enviado por Obregón no deja margen de duda: “El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva;”¹⁰

Los diputados y senadores federales aprobaron la iniciativa, remitiéndola a los congresos estatales. En julio de 1927 el Gral. Álvaro Obregón fue reelecto y poco después asesinado. Pero aún así, la reforma entró en vigor a partir de enero de 1928.

La ley que posteriormente se expidió¹¹, estableció claramente que el Jefe del Departamento del Distrito Federal era responsable sólo ante quien lo designaba y lo destituía, mientras los delegados se definieron como subalternos del Jefe del Departamento.

⁹ Lorenzo Meyer, “Gobierno y Evolución Política 1824 -1940” en Gustavo Garza, coordinador, *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, coedición del Colegio de México y Gobierno del Distrito Federal, 2000, pp. 647 - 652.

¹⁰ Oriel Serrano Salazar, *La reforma política del Distrito Federal*, México, coedición Plaza y Valdés y Centro de Asesoría Multidisciplinaria, 2001, p. 133.

¹¹ Tras negociaciones entre el gobierno del DF y las secretarías de Hacienda y Gobernación, el 27 de septiembre de 1928 la Cámara de Diputados aprobó la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios. Véase Oriel Serrano Salazar, *op. cit.* p. 135; y Juan Hoffmann Calo, *op. cit.* pp. 127 - 128.

Así que, para resolver un asunto de coyuntura política, el movimiento revolucionario acabó con la representación de los ciudadanos mediante ayuntamientos y el gobierno de la ciudad lo asumió la Federación durante 70 años.

1.2 Fin de la estabilidad posrevolucionaria e inicio de la reforma política.

Una vez concluida la Revolución, la vida pública fue dominada por un crecimiento que le brindó estabilidad al país y por una generalizada inmovilidad política¹². La capital creció, la reconstrucción del país y el crecimiento económico hizo que la ciudad de México concentrara riqueza y poder.

Para subrayar las diferencias en el ritmo económico basta con señalar que en la década de 1940 el crecimiento del PIB de la ciudad era de 5.26%, mientras el del país fue de 2.3%¹³

La acumulación de dinero y decisiones políticas en la ciudad contrastaba con la pobre vida partidaria y el estrecho margen de participación pública; de manera que se buscaron formas de representación cívica que correspondieran a la relevancia de la capital.¹⁴

Pero esa situación no fue lo que hizo indispensable la reforma, o por lo menos no fue una voluntad espontánea. La crisis del sistema político autoritario era cada vez más notable.

En los años 60 se vivieron muy importantes luchas que exigían ampliar y defender las libertades democráticas; fue el caso no sólo del movimiento estudiantil de 1968 sino de las luchas sindicales, rurales e incluso de brotes importantes de luchas armadas; fenómenos todos que evidenciaban que el sistema

¹² La mezcla de seguridad pública, primero con protección a grupos enriquecidos, y finalmente con la seguridad gubernamental tan común desde esa época la ejemplifica Leandro Castillo Venegas; militar retirado al triunfo de la Revolución, quien creó un cuerpo de seguridad residencial que se convertiría en la Policía Auxiliar y posteriormente fue designado Director Federal de Seguridad de 1952 a 1957.

¹³ Jaime Sobrino, "Participación económica en el siglo XX" en Gustavo Garza coordinador *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, coedición Colegio de México y Gobierno del Distrito Federal, 2000, pp. 162 -167.

¹⁴ Es importante referir que el periodo llamado desarrollo estabilizador comprendido en los sexenios de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz de 1958 a 1970, contribuyó al crecimiento económico y la tranquilidad política de esa época.

político era demasiado rígido y que se requería de una solución política que alejara al país del expediente de la represión, muchas veces brutal.

De esta manera, en la reforma política de 1977 se incluyó, con poco éxito inmediato, la democratización de la ciudad como parte de la agenda pública del país.

Sin duda la reforma política fue un elemento fundamental de la vida política. El régimen cedía para mantener el poder político sobre una base renovada. Gracias al trabajo político de Jesús Reyes Heróles y a la decisión del entonces presidente López Portillo, el país se abrió a un régimen de partidos regulado en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y se reforzó un sistema electoral mixto de mayoría relativa y representación proporcional.

La parte dedicada al Distrito Federal significó reformar la fracción VI del artículo 73 constitucional agregando, en una base segunda, las figuras de referéndum e iniciativa popular. La finalidad, según la exposición de motivos correspondiente, era “mejorar las actividades cívicas y políticas de los habitantes del Distrito Federal de tal forma que tanto en la proposición como en la aprobación de diversos ordenamientos que las atañen, puedan intervenir de manera directa y hacer valer por estas vías sus aspiraciones.”¹⁵

El cambio fue insuficiente y la transformación de la ciudad no llegó por ese camino. Las novedosas formas de participación directa no se reglamentaron ni ejercieron. Lo que sí mejoró fue la representación de la ciudad para la discusión de los temas nacionales. De manera tal que, en 1979, el Distrito Federal quedó dividido en 40 distritos electorales federales y formó parte de una circunscripción plurinominal.

Esa reforma permitió que los partidos de oposición se incorporaran al sistema político. Y si bien hay estudiosos que llegan al extremo de considerar que todos los partidos políticos nacionales surgieron en el

¹⁵ La iniciativa de reformas constitucionales fue presentada en octubre de 1977. Véase, s/ autor, *Derechos del pueblo mexicano México a través de sus constituciones*, México, coedición Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa. 1994, tomo II p. 381.

Distrito Federal, lo que no puede cuestionarse es que muchos de sus líderes formaron parte de una clase política urbana que después exigiría ampliar sus espacios de representación.

Más adelante, sin formas de representación propia y en el contexto de la crisis económica de 1982, ocurrió un hecho de gran importancia para la ciudad. La votación conjunta de la oposición superó al PRI con 52.9 % contra 47.1%.¹⁶ La mayoría de los ciudadanos querían un cambio político mayor.

1.3 La reforma de 1986

Los sismos de 1985 evidenciaron la distancia entre gobierno y ciudadanos, quienes reaccionaron de manera rápida y crítica ante una administración rebasada por la crisis que generaron estas catástrofes. Con este antecedente, en 1986 la Secretaría de Gobernación promovió un debate que fue la base para la reforma que sería aprobada en 1987.

Para ponderar el ambiente de esa discusión deben recuperarse, al menos en un paréntesis, dos elementos que se originaron antes, en la Constitución de 1857. El primero es la definición del Estado del Valle de México como parte fundadora del pacto federal y el segundo es el establecimiento del régimen municipal para la ciudad. La relevancia de estos argumentos es tal que, después de más un siglo, fueron el fundamento para recuperar y ejercer los derechos políticos en el Distrito Federal.¹⁷

La transformación más significativa de los cambios de 1986 fue la conformación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF)¹⁸. Esta instancia tuvo facultades reglamentarias, pero no legislativas, ni presupuestales y tampoco poseyó facultades directas en seguridad pública, pese a lo cual

¹⁶ Octavio Rodríguez Araujo, "Gobierno, reformas políticas y democratización del DF 1940 – 2000" en Gustavo Garza coordinador, *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Colegio de México y Gobierno del Distrito Federal, 2000. pp. 653 – 657.

¹⁷ Aún así no se permitió el funcionamiento de un gobierno propio, condicionándolo a la eventual conformación de los poderes federales en otra parte del país y por asimilar mecánicamente la creación del Distrito de Columbia, donde no existía población ni centro de poder antes de crear la capital.

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de agosto de 1987 y *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de febrero de 1988.

se consolidó como un foro de debate, gestión y contrapeso político ante las autoridades del Departamento del DF.

Posteriormente, la crisis política de 1988 llevó la atención a los temas federales, en particular a la reforma electoral, por lo que los asuntos metropolitanos, incluida la seguridad, ocuparon un plano secundario.

Esa pausa terminó a partir de las elecciones de 1991, cuando el PRI capitalino quedó en una evidente minoría al lograr 28% de los votos de la capital. Esa condición lo obligó a una nueva reforma, en la que el cambio de la ciudad fue incluido como respuesta a la pérdida de hegemonía oficial, la abstención en formas consultivas como las juntas de vecinos ó comités de manzana y también por la exigencia de los partidos políticos de que el DF tuviera un gobierno propio y una Cámara con poderes legislativos.

En marzo de 1993 se realizó un plebiscito en el que la mayor parte de los participantes se pronunciaron por un cambio en la vida política de la ciudad. El 16 abril de ese mismo año, el regente Camacho Solís presentó ante la Asamblea de Representantes un proyecto de reforma política avalado por el presidente Salinas de Gortari. En él, se aceptaba la elección de un alcalde por medios indirectos en 1994 y se ofrecía que para 1997 ésta sería por votación directa¹⁹.

Aunque esa iniciativa en principio no fue aceptada por los partidos políticos, debe reconocerse que su presentación, realizada en la comparecencia de Manuel Camacho Solís ante la ARDF el 16 de abril de 1993, significó un punto de quiebre: el gobierno de la ciudad dejaría de ser una dependencia de la administración federal.

Las reformas constitucionales se aprobaron a finales de 1993, para que a partir de 1994 existiera una Asamblea con carácter *legislativo* y también ese año se realizara una elección *indirecta* del Jefe de Gobierno de la ciudad. Como parte de la reforma, la legislatura federal expediría un Estatuto de Gobierno

¹⁹ Alonso Urrutia y Víctor Ballinas. "Nueva propuesta oficial: elección directa de alcalde, pero en 1997", periódico *La Jornada*, 15 de abril de 1993, p. 18.

y la Asamblea ratificaría al Jefe de Gobierno, mediante un procedimiento especial que nunca se aplicó: la presentación de una terna seleccionada por la Presidencia de la República entre los senadores, representantes y diputados electos en el DF del partido que tuviera mayoría en las elecciones de 1994.

Además, se mantuvo el control federal del endeudamiento, y lo que es particularmente relevante para esta investigación, el nombramiento presidencial del Procurador General de Justicia del DF y el mando en las tareas de seguridad pública²⁰.

En 1994 cambió el escenario. Se presentó la guerrilla zapatista, Luis Donaldo Colosio fue un candidato sin brillo y finalmente asesinado. Manuel Camacho, que como regente era interlocutor primordial para la reforma, fue primero secretario de Relaciones Exteriores y después comisionado para el conflicto en Chiapas. En ese contexto, se avanzó poco sobre los temas urbanos y fue hasta que tomó posesión Ernesto Zedillo cuando hubo condiciones propicias para revisar el tema.

1.4 La reforma de 1995 - 1996

Los partidos políticos acordaron sus propuestas para el DF con el presidente Zedillo, en un proceso que abarcó dos años; contados desde del Acuerdo Político Nacional firmado en enero de 1995 hasta la publicación de las reformas constitucionales.²¹

Los acuerdos locales se prepararon entre los grupos parlamentarios de la Asamblea de Representantes, las directivas de los partidos, las comisiones de las cámaras federales y el Departamento del Distrito Federal²².

²⁰ *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de octubre de 1993, pp. 2 - 7.

²¹ En 1995 se realizó también la elección de consejeros ciudadanos sin la participación reconocida de los partidos y con muy escasa afluencia a las urnas.

²² La Comisión Permanente del Congreso de la Unión acordó el 27 de enero de 1995 convocar al Diálogo Nacional para la Reforma Política del Estado; en el ámbito local se presentó el Acuerdo para la Reforma Democrática del DF el 27 de octubre de 1995.

Sin embargo, los temas relativos a la seguridad pública no tuvieron cambios institucionales, a pesar de que el tema formaba parte importante del debate y de que, más aún, se suscribieron compromisos con la intención explícita de promover reformas constitucionales y legales para que dichos acuerdos adquirieran validez dentro del régimen jurídico del Distrito Federal.

Así, en el “Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal”,²³ de febrero de 1996 se incluyeron tres compromisos en los que la seguridad pública y la procuración de justicia se asumían como temas de la ciudad que debían ser transformados.

El punto 21 de ese documento establecía que: “será facultad del jefe del órgano ejecutivo de gobierno designar al Procurador de Justicia del Distrito Federal, cuyo nombramiento deberá ser sometido a la ratificación de la Asamblea Legislativa”.

El punto 22 atenuaba el mando presidencial de la fuerza pública con una designación del responsable del mando directo “en consideración a la propuesta que presentara el jefe del órgano ejecutivo de gobierno, quien tendrá el carácter de superior jerárquico del designado”; a la par que se establecía que: “La asamblea legislativa expediría la Ley de Seguridad Pública y la Ley Orgánica de los Cuerpos de Policía, en las que se establezcan las facultades y obligaciones de ambos funcionarios” (refiriéndose tanto al procurador según el punto 21 del acuerdo como al titular de seguridad pública) “así como sus responsabilidades inherentes en materia de seguridad pública”.

En el punto 23 se estableció que el Presidente de la República decidiría “sobre la remoción del funcionario que ejerza el mando directo de la fuerza pública, sea por decisión propia o por petición justificada del jefe del órgano ejecutivo de gobierno”.

²³ s/ autor, “Acuerdo para la Reforma Política del DF”, periódico *La Jornada*, 14 de febrero de 1996, p. 31.

Pero los acuerdos no prosperaron lo necesario para convertirse en nuevas instituciones. Cuando, en julio de 1996, se presentó la iniciativa de reformas constitucionales, el texto tenía modificaciones en varios rubros, entre otros, el de seguridad y procuración de justicia.

El acuerdo político para que la Asamblea Legislativa ratificara al Procurador y para que sus diputados legislaran sobre la seguridad de la misma ciudad fue eliminado y por tanto la ciudad no tendría ley propia en la materia. El Presidente de la República mantuvo su intervención en el nombramiento del Procurador y además, a diferencia de cualquier otra entidad donde los gobernadores y presidentes municipales tienen el mando de la fuerza pública²⁴, en el DF el control de la policía quedó sujeto a la influencia del Ejecutivo Federal.

La reforma constitucional²⁵ significó que la ALDF, con facultades legislativas y presupuestales, substituyera a la Asamblea de Representantes del DF y estableció la elección directa del Jefe de Gobierno para 1997 y la de los jefes delegacionales para el 2000.

No se pudo ir más allá en la reforma del DF. La realidad de las relaciones políticas entre los partidos y el gobierno fue la limitante.

La alta posibilidad de que el primer Jefe de Gobierno capitalino no fuera del Partido Revolucionario Institucional hizo que el gobierno limitara funciones públicas, entre estas las de seguridad, aun cuando éstas fueran necesarias para la vida de la ciudad.

Así, el Distrito Federal quedó convertido en un *casi estado* de la Federación; al que no se le permite tener una constitución propia; donde la cámara local quedó excluida tanto de las reformas constitucionales, como de la creación de nuevas entidades, no puede gestionar directamente los montos de endeudamiento (que son supervisados por la Contaduría Mayor de la cámara federal), carece de

²⁴ Fracción VII del Art.115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁵ *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de agosto de 1996, pp. 2 - 13.

facultades para expedir el Estatuto de Gobierno, y el Senado quedó facultado para remover y nombrar al titular del Gobierno del DF por causas graves.

Además se estableció que, en el caso de la ciudad, ocurra exactamente al revés de lo que establece el principio federalista del artículo 124 constitucional; por lo que todas las facultades que no son expresamente atribuidas al Distrito Federal son del ámbito federal.

En conclusión, la reforma de 1996 se concentró en temas políticos y electorales, dejando para otro momento la integralidad y funcionalidad del nuevo gobierno. Se logró la elección directa de Jefe de Gobierno al precio de establecer una administración que tendría graves dificultades en el tema de seguridad pública, entre otros rubros que finalmente no alcanzaron el consenso de los actores políticos y el gobierno federal.

Lo que hoy vivimos, es decir, las facultades limitadas para enfrentar la inseguridad pública es consecuencia de esas decisiones.

1.5 Definiciones de la Constitución y el Estatuto de Gobierno relativas a la seguridad pública.

Como consecuencia de la reforma de 1996, el marco constitucional y legal incluyó aspectos sobre la seguridad pública del Distrito Federal, conformando así el marco institucional que a continuación se detalla.

a) Definiciones constitucionales

El Distrito Federal es reconocido en artículo 43 constitucional como una parte integrante de la Federación. Pero tiene un tratamiento especificado en el artículo 44:

“La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes

federales se trasladen a otro lugar, erigirá en el Estado del valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

En consecuencia tanto los poderes Legislativo como el Ejecutivo tienen facultades sobre la ciudad de México que no tienen en otras entidades, al grado que la primer definición es la de un gobierno compartido. De esta forma el artículo 122 establece que:

“Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local en los términos de este artículo”.

Al asignar facultades, la Constitución establece, en el apartado A del artículo 122, que corresponde al Congreso de la Unión: “Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa”.

Al revisar la fracción V de la base primera del mismo artículo no se encuentra la materia de seguridad pública, por lo que la representación política de la ciudad no tiene facultades en este tema.

En la base segunda fracción II del artículo 122 se establece que el Jefe de Gobierno puede, sin embargo: “Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno”.

La base quinta del mismo artículo determina que el Ministerio Público en el DF será presidido por un Procurador General de Justicia que será nombrado en los términos del Estatuto y establece que la designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará también en los términos del Estatuto. Y en la fracción VII del 115 se define: “El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente”.

También el artículo 122 reitera la facultad establecida en el artículo 76 fracción IX que permite al Senado remover al Jefe de Gobierno.

b) Definiciones en el Estatuto de Gobierno

Las referencias del Estatuto de Gobierno a la seguridad no dejan lugar a dudas de la subordinación existente, tanto en lo general como en lo particular.

Así el artículo 7 define que: “El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables”.

“La distribución de atribuciones entre los poderes federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que dispone este Estatuto”.

Este carácter general de gobierno ejercido por dos responsables, al menos en materia de seguridad pública, en vez de obligar a la colaboración ha llevado a la confrontación. Al entrar en materia de seguridad pública, la intención que pondera el Estatuto es garantizar al Presidente de la República el mandato de la fuerza pública, cuando la preocupación mayor debería ser la salvaguarda de los ciudadanos de acuerdo a principios claramente definidos.

De esta manera, el artículo 10 define al Procurador General de Justicia como el titular del Ministerio Público, quien adoptará las políticas generales de seguridad pública que establezca el Jefe de Gobierno, además de definir que los elementos de los cuerpos de seguridad pública de prevención serán sus auxiliares y conforme lo marca el artículo 21 de la Constitución, colaborarán para el MP ejerza sus facultades de investigación y persecución de los delitos.

El artículo 12 de Estatuto, en su fracción VII, define como uno de los principios estratégicos de la administración capitalina: “La cobertura, amplia, oportuna, ágil y especializada de los servicios de seguridad pública y de procuración y procuración de justicia para la protección de las personas, sus familias y sus bienes”.

La fracción XIII del mismo artículo señala otro principio, que debería tener mayor influencia: “La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la ciudad”.

Al especificarse los temas de seguridad pública, lo más relevante es que los artículos 34 y 35 del Estatuto determinan las facultades presidenciales de la siguiente forma.

Art. 34:” Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito federal. El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal”.

“El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años al día de su nombramiento
- III. Tener residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día del nombramiento si es originario del distrito federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; y
- IV. No haber sido sentenciado por delito intencional que merezca pena corporal”.

Art. 35: “ El Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la ciudad, sin perjuicio de:

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

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

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

II. Solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo, y

III. Ejercer las demás facultades que le corresponden como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En esta redacción, además de reiterarse una intromisión en la vida de la ciudad, destaca la laxitud de los requisitos para el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública.

En lo correspondiente a la Asamblea Legislativa, se le limita a las materias que establece la Constitución, de manera que no tiene permitido legislar sobre seguridad pública. Sólo puede, según la fracción XIII del Art. 42 del Estatuto de Gobierno: “Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social”.

De acuerdo a la fracción XVII del mismo artículo tiene facultades para: “Recibir durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:

- a) El procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- b) El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;...”

Debe señalarse que una vez recibida la información anual y sus complementos trimestrales, la ALDF no puede hacer más que analizar sus aspectos administrativos en la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda.

La orientación de las acciones de seguridad pública, su congruencia con el Programa General de Desarrollo del DF, la evaluación de los resultados y la efectiva rendición de cuentas no son áreas en las que el Legislativo de la ciudad, que representa la pluralidad política de los capitalinos, tenga posibilidades de participar.

En torno a las facultades y sanciones al Jefe de Gobierno respecto a la seguridad pública, el artículo 66 destaca como “causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno” las relativas al mando y subordinación de la fuerza pública. Las fracciones III y IV establecen así:

“III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;

IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público;”

En el artículo 67 se refiere la facultad del Jefe de Gobierno para nombrar y remover al Procurador del Distrito Federal y en la fracción XX se especifican las funciones de seguridad, de la siguiente manera:

“Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;
- b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a sus cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal
- c) La determinación de la división del distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;
- d) La creación de establecimientos de formación policial; y
- e) Las demás que determinen las leyes.

Las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establezca los derechos y obligaciones específicos del servicio y los procedimientos para aplicar las medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su prestación.

Los servicios privados de seguridad son auxiliares de la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de emergencia, desastre, o cuando así se lo solicite la autoridad competente, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autoridad respectiva”.

La fracción XXI no se refiere directamente a la seguridad pública pero es relevante señalar que se refiere a la administración de de los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sanciones penales por delitos del orden común.

Respecto a la coordinación metropolitana para la seguridad pública, solo se refiere que es una de las materias en las que, de acuerdo al artículo 69 del Estatuto, el DF participará en su planeación y ejecución sin abundar ni detallar la forma, objetivos y obligaciones de esta colaboración.

Los jefes Delegacionales y sus facultades son un tema que, con el enfoque definido en el Estatuto, en el que no puede haber transferencia del mando a éstos.

De acuerdo al artículo 115 del Estatuto corresponde a los órganos centrales de la administración pública determinar los sistemas de participación y coordinación con las delegaciones para la prestación de los servicios públicos, entre éstos el de seguridad pública.

La competencia delegacional está definida en el artículo 117, especificando en su fracción VII: "Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil de la Delegación".

Aún así, el artículo 118 del Estatuto faculta a la ALDF para establecer las pautas de coordinación, coordinación y en su caso desconcentración o descentralización que permitan aproximar la actuación pública a los habitantes de la ciudad y se refiere entre estas a la seguridad pública.

En conclusión, el Estatuto de Gobierno y la Constitución definen importantes limitaciones para que el DF asuma cabalmente su responsabilidad en materia de seguridad pública, especifica las formas de control presidencial sobre la fuerza pública, define requisitos laxos para el nombramiento, no especifica adecuadamente los fines de la seguridad pública, limita la rendición de cuentas, es ambiguo sobre la coordinación metropolitana, es confuso y finalmente negativo al mando delegacional.

Así, la ciudad de México tiene una camisa de fuerza que le impide, por acuerdo de los partidos en la reforma de 1996, un mejor marco para enfrentar las exigencias de los ciudadanos por mejorar la seguridad pública. La situación que se vive actualmente es consecuencia, o al menos en gran medida, de las decisiones tomadas hace diez años.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL PAÍS Y EL DISTRITO FEDERAL: 1993 - 1997

Durante la década de los años 90, el desarrollo de la seguridad pública giró en torno a cinco factores básicos:

- Incremento de la violencia vinculada a fines delictivos.
- Reparición de la violencia política.
- Modificaciones legales y constitucionales en materia de seguridad pública.
- Militarización de la seguridad.
- Un proceso político centrado en luchas y reformas electorales en vez de proyectos de gobierno.

El periodo 1993 - 1997 incluyó tanto las administraciones federales de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, como las locales de Manuel Camacho y Manuel Aguilera. Su revisión permite ponderar las políticas que posteriormente influyeron en la seguridad pública durante el periodo principal de estudio, de 1997 a 2004.

Para redondear este apartado se consigna la situación en que el gobierno capitalino recibió la seguridad pública en diciembre de 1997.

2.1 Incremento de la violencia vinculada a fines delictivos

En los años 90 la percepción pública sobre la violencia en México alcanzó niveles nunca antes vistos. El narcotráfico creció, penetrando estructuras de poder. Algunos nombres que adquirieron relevancia pública fueron los de Miguel Ángel Félix Gallardo, Héctor Luis *El Güero* Palma y Joaquín *El Chapo* Guzmán Loera²⁶, este último como cabeza visible del cártel de Sinaloa. Según Enrique Krauze en ese

²⁶ Detenido en junio de 1993, trasladado de Almoloya a Puente Grande, de donde se fugó al inicio del gobierno de Vicente Fox.

ambiente “cada vez había más sospechas de conveniencia de autoridades civiles y militares con narcotraficantes poderosos y violentos”.²⁷

Esa situación de violencia y penetración delictiva llegó a extremos como la muerte del Cardenal Jesús Posadas Ocampo, ocurrida en mayo de 1993, o que meses después, el nuncio papal Girolamo Prigione se reuniera con los hermanos Ramón y Francisco Arellano, quienes entonces dirigían en *Cártel de Tijuana* y fueron considerados presuntos responsables del crimen del obispo de Guadalajara. Según versiones periodísticas, el representante eclesiástico funcionó, al menos, como intermediario entre esos narcotraficantes y el presidente Salinas²⁸.

Un segundo ejemplo, que tuvo gran impacto en el ámbito financiero y empresarial ocurrió el 15 de marzo de 1994. Fue el secuestro de Alfredo Harp Helú, presidente del grupo Banamex, quien fue liberado después de 106 días de cautiverio con un pago de 30 millones de dólares. Otro caso relevante fue el del narcotraficante García Ábrego. Bajo el argumento de una política de colaboración con el gobierno de los Estados Unidos, el 16 enero de 1996 la PGR lo detuvo y entregó, pero sin haberlo presentado previamente a la autoridad judicial como establecen las leyes mexicanas.

De acuerdo a la opinión de Rafael Ruiz Harrel, la década de los años 90 reflejó un crecimiento delictivo fuera de proporción.²⁹ Al revisar el número anual de delitos por cien mil habitantes en la ciudad de México se identifican periodos con comportamientos particulares.

²⁷ Enrique Krauze, *El Sexenio de Carlos Salinas*, México, Clío, 1999, p. 58.

²⁸ Aunque la versión de Prigione fue que trató asuntos privados, posteriormente se relató que el nuncio papal mantuvo en la sede diplomática al delincuente y se trasladó a Los Pinos para conferenciar con el presidente Salinas y que éste no ordenó la detención. Véanse: José Antonio Román y Jesús Aranda, “Prigione: sólo traté asuntos personales” en el periódico *La Jornada*, México, 28 de julio de 1994 y Joaquín López Dóriga, conductor, “Implicaciones de la captura de Arellano ¿Por qué hasta ahora?”, (en línea) 5 pp. México, Radio Fórmula, 3 de noviembre de 2002. Dirección URL: <http://www.radioformula.com.mx/programas/lopezdordiga/articulos.asp> (consulta marzo de 2006).

²⁹ Rafael Ruiz Harrel, *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores y Aljure, 1999, pp.19 - 20.

En las décadas de 1930 a 1960 los delitos bajaron de 2,106 casos a 1,295. En el periodo de 1960 a 1980 la criminalidad se mantuvo alrededor de 1,260 delitos. De 1980 a 1993 hubo un incremento al pasar de 1,173 delitos a 1,628.

Pero a partir de ese momento el ritmo de crecimiento delictivo se dispara brutalmente, ya no en décadas sino en años. Así en 1994 eran 1,892 y llegaron a 2,570 en 1995; después 2,905 en 1996 y en 1997 la cifra llegó 2,969 delitos por cada cien mil personas. Esto significa que los años 90 representaron el crecimiento delictivo más importante desde 1930.

La vida en la ciudad de México se tornó peligrosa en años que coinciden con los periodos de crisis económica, como se comprueba con en la relación existente entre el PIB y el número de delitos que también fue elaborada por Ruiz Harrel.³⁰

Este incremento de la incidencia delictiva es respaldado por los datos de la PGJDF, que forman parte de los anexos estadísticos de los informes gubernamentales.³¹ De acuerdo con esas cifras, el número total de delitos (sin discriminar entre ellos los de alto impacto social) y el promedio diario de delitos se incrementó notablemente de 1993 a 1997.

Año	Total de delitos	Promedio diario
1993	133,719	366.3
1994	161,041	442.5
1995	218,599	598.9
1996	246,567	649.1
1997	255,532	700.1

³⁰ Rafael Ruiz Harrel, *op. cit.* pp. 31 - 38.

³¹ *s/ autor, Anexo estadístico del Informe de Gobierno.* México, Gobierno del Distrito Federal, años 1998, 1999, 2000 y 2001.

2.2 Reparación de la violencia política.

La violencia política estuvo marcada por dos elementos: Primero, la insurgencia zapatista que se presentó en 1994 como la principal, pero no única organización guerrillera en México; y segundo, los asesinatos de importantes hombres del medio político gubernamental.

El movimiento zapatista irrumpió como un ejército, no como un simple grupo beligerante y se esforzó en vincularse con sectores de la sociedad para impedir su aislamiento y aniquilación militar. Así, el secuestro del ex gobernador de Chiapas Absalón Castellanos, se resolvió una vez que González Garrido salió de la Secretaría de Gobernación y que la Presidencia de la República suspendió las iniciativas de fuego. Posteriormente, se abrió un diálogo entre el gobierno federal y los rebeldes, que concluyó su primera etapa en junio de 1994, con el rechazo zapatista al plan del gobierno y la renuncia del comisionado Manuel Camacho.

Así, el conflicto con el EZLN se desarrolló entre dos extremos. Por una parte, las convocatorias, marchas, y encuentros de los zapatistas con sectores de la sociedad civil y, en el otro extremo, por un reconocimiento parcial a sus derechos y el cerco militar a los altos de Chiapas.

Por lo que corresponde al EPR, su área de origen y actuación lo han limitado a regiones específicas. Su antecedente fue la masacre ocurrida el 19 de junio de 1995 en Aguas Blancas, Guerrero; que tuvo como autores materiales a las policías del estado y de la que, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el responsable fue el gobernador Rubén Figueroa, pero que aún así no fue juzgado por ese caso. Al año de los hechos, se presentó el Ejército Popular Revolucionario en el mismo sitio y después trataría de ampliar su presencia en las montañas de Guerrero y Oaxaca.

Por otra parte, la crisis se agudizó aún más con el asesinato del candidato del PRI Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994. Días antes, el 6 de marzo, había pronunciado un discurso en el que marcó distancia con el presidente Salinas.

A diferencia de aquel, que pensaba que el país estaba listo para entrar al primer mundo, Colosio seguía viendo un México abatido, pobre, del tercer mundo. En contraste con la satisfacción oficial por las limitadas reformas electorales, Luis Donald Colosio se comprometió claramente a separar al PRI del gobierno.

Y si bien persisten las especulaciones sobre la autoría de su muerte, de la relación entre el narco y el poder que enmarcó su desaparición, la percepción que se generalizó fue que la violencia política había llegado a niveles que sólo podían compararse al asesinato del general Obregón al finalizar la Revolución.

La muerte de José Francisco Ruiz Massieu, el 28 septiembre de 1994, significó un impacto adicional. Desde las primeras detenciones quedó evidenciado un vínculo entre el mundo del crimen y una parte de la política oficial.

La participación del diputado Muñoz Rocha y sus colaboradores para organizar el crimen, con ayuda de asesinos y narcotraficantes del estado de Tamaulipas, parece dar la razón a quienes consideraron el caso como un asunto político, que se complicó aún más con la desaparición física del legislador federal.

Las consignaciones que cerraron el caso terminaron evidenciando la degradación del ambiente político. En marzo de 1995, Raúl Salinas, hermano del ex presidente Salinas de Gortari, fue sentenciado por el cargo de homicidio y posteriormente se conoció la declaración de los fiscales suizos, quienes señalaron que sus cuentas en el extranjero estaban vinculadas al narcotráfico.³²

En resumen, la percepción pública tenía sustento para reclamar atención urgente al tema de seguridad pública. Los crecientes índices delictivos, la lucha política en la que se involucró la muerte de personajes relevantes, la penetración del narcotráfico y el surgimiento de guerrillas en el Sur del territorio eran los focos rojos ante los que el gobierno federal decidió actuar.

³² En 1996 las investigaciones señalaron que en el City Bank Amy Elliot era contacto del hermano del expresidente para movimientos financieros presuntamente ligados al *Cártel de Golfo*. En 2005 el acusado logró su libertad.

Pero no se desarrolló un ánimo de reforma, ni tampoco se decidió enfrentar a fondo la degradación de una parte del régimen político, que sin duda era el escalón más visible y quizá el más alto de la penetración de la delincuencia. Se actuó obedeciendo la motivación de atender lo urgente.

2.3 Modificaciones constitucionales y legales en materia de Seguridad Pública.

Durante el periodo 1993 - 1997 se impulsaron diversas iniciativas que transformaron el marco legal de la procuración de justicia y la seguridad pública. Estos antecedentes son pertinentes para analizar la forma en que se encaró la seguridad pública en el DF.³³

Así, es conveniente revisar las iniciativas que promovió el presidente Salinas: la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (aprobada en julio de 1993) y la creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (a principios de 1994).

Del mandato de Ernesto Zedillo debe analizarse la reforma constitucional para modificar la relación con el Poder Judicial y definir la seguridad pública como función estatal (en diciembre de 1994); el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1995); y la aprobación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1996) y la discusión por el regreso a la figura de cuerpo del delito (de 1993 a 1999).

2.3.1 Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Esta ley tuvo el acierto de incluir el tema de los derechos humanos, aunque por su fecha de expedición (cuando esta entidad era dependencia federal) es obvio que no reconoce facultades de gobierno pleno al Distrito Federal³⁴. Al valorarla es posible identificar algunos puntos que deben ser mejorados:

³³ Aunque no es una reforma vinculada original y directamente a la seguridad pública no debe olvidarse la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 1990 y su elevamiento a rango constitucional en 1992.

³⁴ *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de julio de 1993.

- La Presidencia de la República mantiene el “mando supremo de los cuerpos de seguridad pública”, lo que incluye tanto las policías preventiva y complementaria que forman parte de la Secretaría de Seguridad Pública³⁵, como la Policía Judicial que depende de la PGJDF.
- La estructura de los mandos operativos y administrativos no está determinada por una Ley Orgánica, pues se remite a reglamentaciones del entonces Departamento del Distrito Federal. Así la designación de los mandos superiores, que realizan los titulares de Seguridad Pública y la Procuraduría puede hacerse sin que los propuestos cubran requisitos profesionales.
- Se estableció un programa de seguridad pública local que “debe sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo”. Esa integración vertical no considera que las acciones de seguridad pública ahora están relacionadas con otras líneas de trabajo en la ciudad, sea cual sea el régimen político de ésta y que por tanto la integración debe incluir el Plan de Desarrollo del Distrito Federal.
- La participación de la Asamblea (en ese momento de Representantes) se limita a emitir lineamientos que tienen la misma jerarquía que la opinión de las organizaciones vecinales o sociales en general. Para evaluar los avances en materia de seguridad y procuración de justicia la ley no establece, por lo menos, que la Asamblea mande sus observaciones al titular de la administración en el Distrito Federal sino que éstas regresan a las dependencias, es decir la SSP y la PGJDF.
- Se define la formación básica, de actualización y especialización pero sin establecer mínimos de duración, criterios de los contenidos o alguna obligación periódica. El nombramiento de los responsables de los respectivos Institutos de Formación de la PGJDF y de la SSP no obedece a un perfil profesional, lo que abre puerta a la discrecionalidad.

³⁵ La policía complementaria incluye la Policía Bancaria e Industrial y la Policía Auxiliar. La Policía Preventiva trabajaba en dos grandes líneas: la Policía Sectorial, con los personal distribuido geográficamente; y la Policía Metropolitana con los agrupamientos de granaderos, femenil, turística, montada, escuadrón de rescate y otros con tareas generales que no están adscritos a un territorio.

- El ingreso a la Policía incluye un requisito ambiguo: ser de notoria buena conducta y reconocida solvencia moral, pero no incluye la necesidad de un examen psicológico o toxicológico, ni posibilita auditorías patrimoniales.
- La evaluación del desempeño policial, que influye en la posibilidad del ascenso y promoción parte de la opinión del jefe inmediato. La evaluación de la Comisión Técnica no es directa a cada elemento, por lo que el ascenso tiene fuertes dosis de discrecionalidad en vez de reconocimiento al mérito y a resultados en los que no medie la opinión del superior inmediato.
- No se establece un ingreso profesional mínimo de manera precisa.
- Los correctivos disciplinarios son impuestos por los superiores según reglas expedidas por el Departamento del Distrito Federal en vez de estar definidos en una ley. La suspensión temporal puede ser de carácter preventivo si el elemento está sujeto a una averiguación. Esta situación frena la actuación del elemento, quien teme perder sus ingresos desde el momento en que un delincuente inculpa al policía.
- La destitución procede por causas como las faltas consecutivas, una sentencia penal, falta de honradez, portar el arma fuera del servicio, drogarse, arriesgar a particulares, violar secretos, alterar documentos, o exigir dinero a los subalternos. Pero no se sanciona la ineficiencia. No hay un mecanismo de evaluación de los resultados, de manera que si un mando no actúa con diligencia y la incidencia delictiva se incrementa, lo único que puede hacerse es cambiarlo de adscripción, pero no pierde el trabajo al no existir condiciones objetivas de permanencia en los mandos policiales.
- El control de las empresas de seguridad privada y de sus integrantes está a cargo de la PGJDF, (aunque la ALDF consideró después que esa facultad era de la SSP) sin mencionar el control físico sobre armas. Además no hay sanción para las empresas de seguridad privada que omitan informar a las autoridades de un posible delito. El control de los elementos es demasiado flexible al presentarse la

información en un plazo de un mes y no se especificaron requisitos como fotografía, filiación, domicilio, datos generales y huellas dactilares.

Así, puede afirmarse que la ley resultó inadecuada para los retos de la seguridad pública en el periodo 1997- 2000 y que su atraso respecto a la vida de la ciudad, es ahora aún más evidente.

2.3.2 Creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación

Como reacción ante el secuestro del empresario Harp Helú, ocurrido en marzo de 1994, el presidente Carlos Salinas emitió un acuerdo para crear Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, al frente de la cual designó a Arsenio Farell Cubillas³⁶.

De esta manera, el esquema de trabajo y la motivación de la creación de la Coordinación de Seguridad confundían la protección de los acaudalados con la protección de los intereses nacionales.

Esta decisión en su momento fue criticada porque significaba que el ejército mexicano estaría subordinado a una persona distinta del Presidente de República o el Secretario de la Defensa

Posteriormente, al realizarse los juicios militares a los generales Chaparro Acosta y Quiroz Hermosillo, se generaron versiones encontradas sobre las actividades delictivas y contactos de éstos con el narcotraficante Amado Carrillo.³⁷ Los enjuiciados declararon que las realizaron precisamente cuando se creó la Coordinación de Seguridad bajo el mando de Farell Cubillas; hecho que negó el funcionario.

En ese momento se dio una combinación peculiar. En ella se mezcla la respuesta gubernamental a un caso relevante, la confusión entre proteger al país o a un particular, y los historiales de militares que venían de participar en la Dirección Federal de Seguridad con antecedentes de violaciones a los

³⁶ *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de abril de 1994, 1ª sección, pp. 2 - 3.

³⁷ En octubre de 2002 estos generales fueron llevados a Consejo de Guerra. La PGR presentó testigos que hicieron imputaciones directas. Algunos de estos, como José Ramón Bermejo, fueron asesinados posteriormente.

derechos humanos, y presumiblemente con vínculos con la propia delincuencia organizada. Ese fue el contexto en que se creó la Coordinación Nacional de Seguridad Pública de la Nación.

2.3.3 Las reformas constitucionales en materia judicial y de seguridad pública de 1994

Al comenzar su mandato, Ernesto Zedillo presentó ante el Senado de la República una iniciativa que modificó la relación del Poder Judicial con el Ejecutivo y definió la seguridad pública. Esta propuesta la aprobaron los senadores del PRI y el PAN el 16 de diciembre de 1994 y entró en vigor poco después³⁸.

La parte relativa a seguridad pública fue la modificación de los artículos 21 y 73 fracción XXIII, en los siguientes términos:

Art. 21: “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”.

Los principios policiales y bases de coordinación quedaron definidos en el artículo 73:

“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, coordinarán en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.

En el debate sobre el conjunto de la iniciativa presidencial se criticó el retiro forzoso de todos los ministros de la Corte que en ese momento estaban en funciones y la influencia del Ejecutivo en el nombramiento de quienes los substituirían. También se cuestionó que no distinguía policías judiciales de preventivas, cuando de acuerdo a los artículos 21 y 102 de la Constitución los policías preventivos no deben realizar investigaciones penales, que le corresponden a la policía judicial bajo el mando del Ministerio Público³⁹.

³⁸ *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre de 1994, 1ª sección, pp. 2- 10.

³⁹ Entre los críticos al proyecto del Ejecutivo destacaron la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, Leonel Godoy, Miguel Concha, Cuauhtémoc Cárdenas, Amalia García, Patricia Olamendi, Ramón Sosamontes y Teresa Jardí.

Un cuestionamiento central fue sobre la participación del ejército, armada y fuerza aérea, cuando el artículo 129 constitucional establece que “en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”. No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió a favor de la participación militar en la seguridad pública⁴⁰.

Una crítica consistió en que el Ministerio Público no fue reconocido como un órgano autónomo (nombrado exclusivamente por las Cámaras) sino quedó subordinado al Ejecutivo (quien puede removerlo libremente). También quedó pendiente impulsar la preeminencia de las sanciones económicas y alternativas en vez de privilegiar la pena de prisión, así como atacar el financiamiento de la delincuencia mediante el lavado de dinero.

A favor de la reforma promovida por Ernesto Zedillo debe señalarse la creación del Consejo de la Judicatura para que asumiera las tareas administrativas, de promoción y vigilancia de los jueces de distrito, además de que el Procurador General de la República dejaría de ser el consejero jurídico del Ejecutivo en turno para concentrarse en tareas de representación social.

2.3.4 Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Como consecuencia de la reforma constitucional antes referida, se presentó la iniciativa para crear la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁴¹ que fue ampliamente debatida. Fue muy cuestionado que el responsable de la política interior y en términos generales de la conducción de la vida pública, es decir el secretario de Gobernación, fuese quien presidiera el Consejo Nacional de Seguridad Pública. También fue criticado que participaran no sólo las autoridades civiles sino también las militares: los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina.

⁴⁰ “Acción de inconstitucionalidad 1/96”, resuelta el 5 de marzo de 1996 en *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo II marzo de 1996, p. 351.

⁴¹ *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de diciembre de 1995. 1ª sección, pp. 22.- 29.

En la parte operativa del Sistema, se creó un Secretario Ejecutivo con amplias facultades. Además se estableció como obligación de los integrantes del sistema, mantener un registro nacional de personal, de armamento y equipo, bases de datos y mecanismos para acceder y compartir información sobre la delincuencia.

Desde mi punto de vista, la definición constitucional de Seguridad Pública no hace indispensable la participación, al menos regular, de las fuerzas armadas que se asentó en la referida ley de 1995. La Constitución declara los fines de la seguridad pública al estipular que “tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades el orden y la paz públicos”.

También se explica que es una función de Estado que se ejerce “por medio de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios”. Al mismo tiempo subraya que esto ocurre de una manera específica al señalar que esa función de seguridad pública se realizará “en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.

Y al establecerse en el artículo tercero de la propia ley, que las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante tareas claramente definidas como “la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor”, no se encuentra sustento para que el Ejército o la Marina asuman o dirijan esas actividades.

Las actividades preventivas y la sanción de infracciones son competencia de las policías municipales y estatales, la persecución de delitos corresponde al Ministerio Público y las actividades orientadas a la reinserción del delincuente y del menor infractor están actualmente bajo el mando del Ejecutivo correspondiente, de manera que no existe disposición constitucional para que alguna de estas tareas termine en manos militares.

Si lo que se requiere es fuerza y capacidad operativa, lo correspondiente es dotar de los recursos necesarios a las autoridades civiles de combatir los delitos federales, supervisándose su adecuado uso y enfrentando la corrupción y penetración delictiva.

La seguridad de la Nación, la Seguridad Nacional es otra cosa. Es la acción en defensa del territorio y de la soberanía que exige la autorización del Congreso para el uso de las fuerzas armadas.

2.3.4 Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

El presidente Zedillo envió a finales de 1996 una iniciativa para combatir a la delincuencia organizada, en un ambiente de creciente preocupación por el combate al narcotráfico.

La aprobación de esta ley⁴² permitió, con argumentos que intentan justificar excepciones a las garantías constitucionales, la intervención telefónica y de las comunicaciones, la infiltración de agentes, el endurecimiento de las penas en delitos como el asalto en caminos, tráfico de armas, menores, indocumentados y órganos humanos así como terrorismo, con la participación de tres o más personas organizadas para fines delictivos.

Además se estableció la creación de un área específica en la PGR, la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada, y beneficios en la ejecución de sentencias para alentar que miembros de la delincuencia organizada colaboraran con el Ministerio Público Federal.

El debate sobre esta iniciativa reconoció la necesidad de mejorar la actuación contra la delincuencia, pero alertó sobre el riesgo de actos discrecionales en el que la disidencia política y los derechos de los ciudadanos pudieran verse afectados. Además de que se establecía un método procesal diferenciado, lo que fue cuestionado por contradecir el principio de igualdad jurídica.

⁴² *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 noviembre de 1996 1ª sección pp. 2 - 8. En el periodo también se reformaron la Ley Orgánica de la PGR, el Código Penal y la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ahora bien, al valorar el conjunto de las modificaciones federales que se promovieron a partir de 1993 y hasta 1996, puede señalarse los rasgos que compartieron.

Estos son una substitución del concepto seguridad pública por seguridad nacional; y en consonancia, en vez de reforzar la participación ciudadana, la depuración y profesionalización de la seguridad pública, la rendición de cuentas, la coordinación de dependencias y la imparcialidad de los mandos, se prefirió promover una rápida participación militar en las tareas de seguridad pública.

Un espacio crítico a esa tendencia ha sido el del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es pertinente recuperar algunas de sus valoraciones, entre ellas las de la Investigadora Olga Islas quien consideró que las reformas fueron “abundantes, pero inconexas, a veces coyunturales y se advierte en su mayoría una tendencia claramente represiva”.⁴³

Los aciertos de estas reformas fueron atender parcialmente la necesidad de coordinación en la materia, establecer registros nacionales y bases de datos. Los puntos cuestionables son la participación regular de las fuerzas armadas bajo un mando distinto al que tiene personalmente el titular del Ejecutivo, que la coordinación del sistema no sea suficientemente ajena a intereses políticos y que se de entrada a mecanismos de excepción para el combate al delito organizado, creándose una doble legislación penal.

En el caso del DF, la ley federal de 1993, requiere de una modernización notoria para adecuarse a la nueva naturaleza del gobierno capitalino y para definir claramente criterios de actuación, evaluación y promoción policial.

Estos cambios bien podrían incluir los acuerdos políticos de 1996 que lamentablemente no se han concretado por las circunstancias políticas ya referidas en el capítulo primero.

⁴³ Olga Islas de González Mariscal, “Reforma penal sustantiva” en Sergio García Ramírez, y Leticia Vargas Casillas, coordinadores, *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, México, UNAM, 2001. pp. 7 – 15.

2.3.5 La salida y retorno del cuerpo del delito.

En los años 90 la desesperación de la clase política era mayúscula. En su prisa por encarar las críticas a la inseguridad, impulsó reformas promotoras de la política punitiva, incluso sin considerar las consecuencias, moviéndose en una dirección y después en la inversa.

Una discusión que reflejó esa tendencia fue la de los artículos 16 y 19 constitucionales. Primero vigentes en un sentido, después reformados y finalmente reelaborados para dejarlos como estaban originalmente.

Para entrar en el caso, debe tenerse presente que el artículo 16 refiere las condiciones en que los jueces liberan una orden de aprehensión, y por tanto los requisitos que debe cumplir el Ministerio Público para que le sea permitida su actuación. En el artículo 19 se incluyen las obligaciones que debe cubrir el auto de formal prisión.

Así, la discusión es relevante por la libertad o rigor con que debe integrarse la averiguación previa, por las implicaciones para los acusados y por la influencia en la equidad del proceso penal.

En 1993, a iniciativa del presidente Salinas, el Legislativo sustituyó en la Constitución la exigencia de *cuerpo del delito por los elementos que acrediten el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado*. Esto significó que el personal de las procuradurías tenía que probar no sólo los elementos objetivos del delito (tiempo y lugar por ejemplo) sino los subjetivos (vinculados con la intención).

Parecería que de esta manera el Ministerio Público tendría una exigencia mayor y sus casos tendrían que ser claramente consistentes para que el juez lo respaldara.

Los problemas que ocurrieron son dos y de distinta naturaleza. Uno fue el plazo de 48 horas del que dispone la autoridad para integrar las pruebas y remitirlas al juez. Al ser más compleja la consolidación y carácter de éstas, resultó que los casos no se podían *armar* y no llegaban a la valoración judicial, lo que garantizaba que los posibles responsables quedaran impunes. La fórmula fue que hubo más trabajo, en el mismo tiempo, obteniéndose menos resultados.

Pero más relevante es el segundo problema, que tiene que ver con la valoración imparcial de las pruebas y la oportunidad de defensa del acusado. Al tener facultades amplias para integrar las averiguaciones, el poder ministerial se hizo mayor. Las resoluciones del Ministerio Público se hicieron extensas y en condiciones en las que el acusado tenía, y tiene, menos posibilidad de defensa.

El Ministerio Público desahoga ante sí y valora el mismo las pruebas; recibe la denuncia, las declaraciones de testigos, pruebas documentales, maneja el desahogo de peritajes, cita al inculpado, que rinde sus declaraciones iniciales muchas veces sin asistencia legal. De manera que cuando el caso llega al juez los acusados tenían en su contra un expediente acreditado (con elementos normativos, objetivos y subjetivos) y el peso de la prueba era para ellos, que tenían que revertirlo.

En contra de toda lógica, el verdadero litigio se concentró en la averiguación previa y no en la etapa valorada por un juez.

De esta manera, en 1999 se modificaron los artículos 16,19, 22 y 123 de la Constitución⁴⁴ para flexibilizar los requisitos de la orden de aprehensión y para darle más importancia a la intervención del juez.

⁴⁴ *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de marzo de 1999,1ª sección pp. 2 – 3.

Los críticos señalaron que esta reforma ponía en riesgo a quienes estuvieran en tiempo y lugar relativos al delito; y que la finalidad de no tener que acreditar elementos mayores era la captura del mayor número de delincuentes⁴⁵

Otros analistas señalaron que era una corrección necesaria, pues con la forma anterior los sujetos de la averiguación tenían menor protección ante la autoridad; en condiciones que en vez de dar publicidad y contradicción al proceso privilegian el sigilo, mientras la consignación no es de los hechos, sino de figuras delictivas plenamente integradas. Consideraban que el Ejecutivo, por medio del Ministerio Público al acusar, presentar pruebas, valorarlas e integrarlas invadía la actividad de los jueces.⁴⁶

2.4 Militarización de la seguridad en el país

En vez de renovar las instituciones de seguridad, el gobierno federal incluyó en estas tareas a las fuerzas armadas, iniciándose un proceso de militarización del combate a la delincuencia y en particular al narcotráfico. De manera que, además de velar por la seguridad de la nación, el Ejército y la Armada asumieron tareas de seguridad pública e incluso algunos mandos asumieron funciones de procuración de justicia.

En el contexto internacional predominaba lo militar como solución de fuerza. El caso más notable fue la decisión de George Bush de iniciar la guerra contra Irak en 1991, imponiendo la doctrina de seguridad de los Estados Unidos. La era de la guerra preventiva, donde los militares dejaron de luchar contra el comunismo para encarar el narcotráfico y el terrorismo había comenzado.

⁴⁵ Agustín Alvero Pérez Carrillo, *Análisis y evaluación de leyes en materia de prevención delictiva*, México, coedición Universidad Autónoma Metropolitana y Fondo de Cultura Económica, serie Ciudades Seguras II, 2002. p. 73 – 83.

⁴⁶ Así opinaron Renato Sales Heredia, José Luis Ramos y Victoria Adato Green en las jornadas penales convocadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, véase Sergio García Ramírez, y Leticia Vargas Casillas, coordinadores, *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-200)*. México, UNAM, 2001, 249 pp.

La militarización en México se había desarrollado con anterioridad. Destacan, entre otros hechos, el asesinato del dirigente campesino Rubén Jaramillo⁴⁷, la utilización del ejército en 1968 para masacrar la movilización estudiantil de ese año por medio del general Luis Gutiérrez Oropeza; los antecedentes militares de quienes formaron la Dirección Federal de Seguridad, el establecimiento en la década de los años 70 de la operación *Cóndor* del ejército en Sinaloa y que originó el traslado del narcotráfico a Guadalajara⁴⁸, y que, en 1993, el militar Jorge Carillo Olea, que ya había desempeñado la dirección del CISEN, asumiera el área de lucha contra el narcotráfico de la Procuraduría General de la República.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo la tendencia a favor de la militarización se mantuvo. El Ejecutivo ratificó a Arsenio Farell Cubillas al frente de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, en la que se concentró, sin haberse realizado la reforma legal,⁴⁹ la operación del Ejército, las procuradurías y el Departamento del DF.

En noviembre de 1995 la administración de Francisco Barrio en Chihuahua incluyó a mandos militares al frente de las responsabilidades de procuración de justicia y de seguridad pública. Esta experiencia después sería recogida por Labastida Ochoa como secretario de Gobernación al establecer, bajo su mando, la creación de la Policía Federal Preventiva.⁵⁰

Aunque se argumentó a favor de la militarización planteando que este cuerpo era más honesto que los demás, debe recordarse que así como el narcotráfico podía enfrentar y penetrar a las autoridades civiles también lo hacía con los militares.

⁴⁷ Pese a que había sido amnistiado, fue asesinado en Morelos en 1962 por un grupo de militares.

⁴⁸ Esa operación influyó, con aval de un sector del gobierno de Estados Unidos, para que Guadalajara se convirtiera en un centro de operación de narcotraficantes como Ernesto Fonseca Carrillo y Miguel Ángel Félix Gallardo, quienes a su vez reclutaron gatilleros locales. Véase Sergio Aguayo Quezada, *La Charola, una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, p. 222.

⁴⁹ El nombramiento de Farell Cubillas fue en 1994, las reformas para crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública ocurrieron en 1995.

⁵⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1999, pp. 2 - 8. En realidad la PFP comenzó integrando las policías Federal de Caminos, Fiscal Federal, Migratoria y unos 4,000 elementos del Ejército. En el área de inteligencia se integraron elementos provenientes del CISEN.

Ese fue el caso del nombramiento del Gral. Jesús Gutiérrez Rebollo como titular del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, designación realizada a la salida del procurador Lozano Gracia, cuando su esquema de una procuración de justicia encabezada por una persona ajena al partido en el gobierno no dio resultados positivos, hecho que propició que el gobierno optara por incluir a los militares, sin considerar que algunos de éstos podrían tener sus propias relaciones con la delincuencia.

Como es de sobra conocido, en febrero de 1997, el general Gutiérrez Rebollo terminó procesado por sus vínculos con Amado Carrillo y el ingreso de cocaína desde Sudamérica por vía aérea.⁵¹

2.5 Militares en el DF: operaciones espectaculares y violaciones a los derechos humanos.

Siguiendo la pauta general, la militarización de la seguridad pública también se dio en el Distrito Federal. Su exponente más destacado fue el general Enrique Tomás Salgado Cordero, quien dirigió la secretaría correspondiente. Aunque su adscripción formal era en el gabinete de Oscar Espinoza, se mantuvo realmente bajo mando federal.

Este secretario destacamentó elementos en paraderos, unidades habitacionales y otros puntos de concentración urbana, mandó efectivos del Ejército a patrullar zonas urbanas como la delegación Iztapalapa con 1,533 elementos; llevó a los policías a que recibieran instrucción militar en el Campo Número Uno, y los cinco directores regionales de la SSP fueron de origen militar.

Pero el caso de la Colonia Buenos Aires fue la marca definitiva del periodo del general Salgado en Distrito Federal. En septiembre de 1997 realizó un operativo que terminó con la detención y ejecución de varios jóvenes por elementos de seguridad.

Las críticas fueron incluso de carácter internacional al intervenir la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En ese momento intervino, el entonces Procurador General de Justicia Militar, el General

⁵¹ También las tareas del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas cambiaron al crearse la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud a cargo de Mariano Herrán Salvati.

Brigadier Macedo de la Concha para arrestar militarmente a tres responsables, que eran todos oficiales de alto rango y responsables operativos de la Secretaría de Seguridad Pública⁵².

El general Salgado Cordero no fue sancionado penalmente. Se le trasladó a la II Zona Militar de Sinaloa donde encabezó las acciones de las Bases de Operaciones Mixtas para intentar frenar al narcotráfico y la delincuencia organizada combinando la actuación de autoridades civiles y militares.

De esta forma, queda en claro que al entrar en funciones el gobierno capitalino, en diciembre de 1997, la experiencia de militares a cargo de la seguridad pública, ya había sido vivida en el Distrito Federal con malos resultados y que el gobierno federal había sido cuestionado por decisiones semejantes.

Las críticas que propició la gestión militar en seguridad pública pueden resumirse de la siguiente manera:

Las intervenciones generalizadas en súper operativos no rinden resultados. No hay parte acusadora y la actitud *sospechosa* – por ejemplo correr ante la presencia policíaca- no es elemento suficiente para la actuación del Ministerio Público, por lo que sólo se logran sanciones administrativas⁵³. Además los operativos rápidamente son identificados por los delincuentes y estos sólo cambian temporalmente de zona.

La estructura militar en escuadras, pelotones, secciones, grupos y comandancias supone una organización regular con enemigos en frentes, de manera que pueda enfrentarse agrupando una fuerza superior; pero este esquema no funciona porque los delincuentes son sorprendidos, especializados y con mucha movilidad.

⁵² General Brigadier José Lamberto Ponce Lara, responsable de la Fuerza de Tarea, agrupamiento conocido como *zorros*; Coronel de Caballería Jesús Alfonso Valdés, motopatrullas, y el Coronel Moctezuma Ilhuicamina Zepeda, subdirector del grupo de disuasión conocido como *jaguas*.

⁵³ Ortiz Angélica y Macías Marissa. "Deben seguir los macro operativos policíacos", periódico *El Economista*, 11 de agosto de 1997, pp. 44 - 45.

El propio Informe de Gestión de la SSP del 2000 (también conocido como libro blanco) reconoce que de acuerdo al esquema militar se requerirían casi 80,000 hombres cada día para cubrir totalmente la ciudad, lo que lo hace inviable, incluso sin considerar que esta cifra en realidad se multiplica por tres para cubrir turnos de 8 horas.

Los militares están formados para realizar operaciones de seguridad nacional (defensa de las instituciones, del territorio y de la soberanía) y no de seguridad pública (combatir delincuentes en flagrancia y realizar actividades preventivas).

Un mando militar genera desplazamiento de policías y mandos civiles, quienes incrementan su resistencia y se unifican para hacer frente común, donde se percibe a los militares como ajenos.

El incremento de denuncias por violación a los derechos humanos es un riesgo real, como lo demostró el caso de la colonia Buenos Aires.

2.6 Un proceso político centrado en reformas electorales y luchas por el poder.

El gobierno de Carlos Salinas decidió no aplicar un proceso de reformas políticas y administrativas a la par que las reformas económicas. Así, impulsó en primer lugar las privatizaciones de bancos y empresas públicas, fijó topes salariales, promovió el Tratado de Libre Comercio y mantuvo un esquema financiero acorde a las decisiones internacionales, mientras la transformación política ocupó un segundo término.

Las exigencias de un sistema electoral ajeno a la manipulación del Ejecutivo fueron atendidas poco a poco en tres reformas parciales. En todo caso, las tensiones políticas federales y locales fueron controladas para permitirle al Presidente de la República un ejercicio cómodo del gobierno y la transformación del Estado fue pospuesta.

No obstante, en la ciudad de México se mantuvo el impulso a la transformación política. Esto se expresó en el plebiscito del 21 marzo de 1993. Participaron sólo 318 mil votantes, pero sus opiniones fueron

significativas: 84% se pronunció por la elección de un gobernante propio y la creación de un congreso local, y 32% respaldó la idea de crear un nuevo estado en el Distrito Federal.

El proceso electoral de 1994 fue ganado por Ernesto Zedillo. Fue significativo que en el debate público, el aspirante panista, Diego Fernández de Cevallos centrara sus cuestionamientos contra Cuauhtémoc Cárdenas y no en el candidato oficial. Ya como Presidente de México, Ernesto Zedillo buscó legitimidad y rompió el unipartidismo en el gabinete. Nombró a tres personas ajenas al PRI como secretarios: Juan Ramón de la Fuente en Salud, Julia Carabias en Pesca, y al frente de la PGR al panista Antonio Lozano.

En el caso de la procuración de justicia, este nombramiento no significó reforzar la autonomía, sino que el pacto político entre los partidos mediatizó y desdibujó la necesidad de una independencia legal y funcional.

Ernesto Zedillo enfrentó la crisis financiera de diciembre de 1994, que significó la fuga de millones de dólares y la caída de las reservas internacionales del país. Independientemente de las opiniones que vincularon esta crisis con la ruptura entre el expresidente Salinas y Ernesto Zedillo, lo cierto es que las respuestas gubernamentales a esta situación fueron dentro de la ortodoxia del modelo económico: aceptar una ayuda de 50 mil millones de dólares por parte de los Estados Unidos, en la que la garantía de pago fue el petróleo, y por otra parte incrementar el Impuesto al Valor Agregado.

En materia política, Ernesto Zedillo actuó con mayor prontitud que Carlos Salinas. La reforma electoral se hizo más profunda, las entidades donde la oposición tuvo éxito fueron menos acosadas (como ejemplifica el triunfo local de Vicente Fox en 1995); pero sobretodo el 16 de abril de 1996 se suscribieron nuevos acuerdos políticos para la reforma del Distrito Federal como parte de la transformación del país.

La transformación enfrentó resistencias, y si bien se logró la creación de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, a esta instancia no se le reconocieron facultades plenas ni herramientas suficientes para resolver las necesidades de la ciudad.

En ese ambiente, en marzo de 1997, Cuauhtémoc Cárdenas ganó a Porfirio Muñoz Ledo la candidatura al Distrito Federal, lo que posteriormente significó que un político de oposición fuese electo como el primer Jefe de Gobierno.

2.7 La seguridad pública en el Distrito Federal en diciembre de 1997

Ya referido el marco institucional y legal, es necesario señalar la situación general en que se encontraba la Secretaría de Seguridad Pública al momento en que entró en funciones el nuevo gobierno local.⁵⁴

El control principal de la SSP estaba dividido en cinco regiones, generando una extensa cadena de mando: jefes regionales, jefes delegacionales, jefes de sector, jefes de subsector y jefes de zonas de patrullaje.

Se había adoptado la creación de un Estado Mayor Policial, bajo un esquema militar.

Las policías complementarias brindaban servicios mediante contrato a 6,401 empresas y dependencias.

La presión por los delitos patrimoniales estaba incrementándose, motivando la queja ciudadana.

El estado de fuerza se componía por: 34,199 elementos metropolitanos (incluyendo caballería, granaderos, grúas, femenil, helicópteros, fuerza de tarea y ERUM); 24,199 policías llamados sectoriales en tareas preventivas divididos en tres turnos, de manera que había 8,066 elementos reales en las calles; más 36,582 policías auxiliares y 18,151 bancarios. El total en ese momento era de 113, 131 elementos.

Por lo que respecta a los estudios del personal policíaco, aun cuando la ley exige secundaria, lo real es que 17% de los elementos reportó estudios de primaria, 50% de secundaria, 19 % bachillerato, 5% técnico profesional y 7% licenciatura.

La presencia disuasiva era la principal arma preventiva.

Los ingresos de los policías eran bajos y no mejoraban por sus resultados o capacitación.

Los indicadores de eficiencia no eran los delitos denunciados ante el Ministerio Público.

La rendición de cuentas por zonas era sólo ante los propios mandos de la SSP.

⁵⁴ S/ autor, *Informe de Gestión 1997-2000, Secretaría de Seguridad Pública*, México, Gobierno del Distrito Federal, Comité técnico de coordinación de los trabajos para la entrega de la administración pública del Distrito Federal, 109 pp.

Las pensiones, salarios y servicios sociales de la Policía Auxiliar no estaban en manos del gobierno. El resto de los elementos se regía por las determinaciones de la Oficialía Mayor y las áreas administrativas correspondientes.

El Instituto de Formación Policial no realizaba investigación por lo que sus prácticas docentes no se actualizaban y sus instalaciones no eran suficientes para programas de capacitación permanente.

Los sistemas de radio funcionaban separados en dos proveedores históricos (Motorola y Ericcson) el sistema GPS de control a las patrullas era incipiente y había pocos operadores especializados.

El mantenimiento a las unidades era las más de las veces externo y no se habían realizado obras civiles de importancia para mejorar las condiciones de trabajo.

La corrupción en la evaluación del personal y la distribución de fatigas (cargas de trabajo y responsabilidades) era un fenómeno extendido.

Parte del personal operativo realizaba funciones administrativas.

Respecto a la incidencia delictiva conocida, sin entrar a una revisión más amplia, esta tenía un ritmo de crecimiento importante. En 1980 el número de denuncias fue de 101,114; para 1985 eran 149,920; en el año 1990 eran 133,352 y en 1995 la cifra llegó a 218,599.⁵⁵

En conclusión, puede afirmarse que durante los años que antecedieron al principal periodo de estudio lo predominante fue un incremento de la incidencia delictiva, la reaparición de la violencia política, los conflictos e incluso crímenes políticos, una serie de modificaciones constitucionales y legales que permitieron un proceso de militarización, tanto en la federación como en la ciudad, que finalmente no contribuyó de manera adecuada a resolver los problemas de la seguridad pública. Adicionalmente la situación operativa de la policía era solamente aceptable. Todo este conjunto de hechos reforzó la percepción de que la situación de inseguridad era un peligro inminente para los ciudadanos.

⁵⁵ Los datos corresponden al análisis realizado con motivo del *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001 2006*, mismo que se comenta más ampliamente en el capítulo cuarto.

CAPÍTULO TERCERO

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO 1997 - 2000: UNA POLÍTICA OPTIMISTA QUE NO LOGRÓ REFORMAS

Durante el periodo de referencia, la seguridad pública del Distrito Federal fue asumida por un gobierno constituido democráticamente. Pero pese a que la primer administración capitalina fue electa con un amplio respaldo popular⁵⁶ y que el Jefe de Gobierno manifestó el ánimo de afrontar el tema, las políticas aplicadas no lograron los resultados programados ni que los ciudadanos percibieran una mejoría.

Los obstáculos principales fueron: a) el marco institucional que obstaculizó la realización de reformas profundas que mejoraran de manera sustancial la seguridad de los capitalinos; b) el constante cuestionamiento de la oposición en los medios sin ánimo de construir acuerdos, y c) que la nueva administración cometió desaciertos.

Cuando el gobierno de la ciudad tuvo sus primeras acciones, en la materia ocurrieron tres hechos que se convertirían en factores negativos. Por una parte, el gobierno de la ciudad asumió de manera exclusiva un problema que rebasaba su influencia y lo encaró sin involucrar a otras instituciones. Por otra, los errores iniciales significaron desperdiciar la *luna de miel* que disfrutaban los gobernantes al principio de su gestión. Y en complemento, la presión por atender los aspectos más inmediatos impidió concentrar los esfuerzos alrededor de una estrategia de transformación.

Esta situación no fue superada bajo el posterior mando de Alejandro Gertz Manero. Poco a poco, el ánimo de renovación se frustró, el rumbo se perdió por presiones y ambiciones inmediatas; se aplicaron lógicas de militarización y operativos espectaculares pero realmente limitados.

⁵⁶ Las elecciones de Jefe de Gobierno de 1997 fueron ganadas por el PRD con 47.14 %, en segundo lugar el PRI con 25.08% y tercer lugar el PAN con 15.27%.

Los acontecimientos de esos tres años pueden agruparse por etapas y así permitir una valoración en función de los hechos más relevantes de cada momento.

3.1 Diciembre de 1997 a agosto de 1998: del ofrecimiento inicial a la salida del primer secretario.

Cuando tomó posesión, Cuauhtémoc Cárdenas se dirigió a una Asamblea Legislativa con mayoría de su partido. Con ese escenario favorable, destacó que “las calles y banquetas, los parques, los transportes, y espacios de convivencia de nuestra ciudad, y recalco lo de nuestra, no nos pertenecen; se ha apoderado de ellos la delincuencia”.⁵⁷

Partiendo de esa denuncia se emplazó a sí mismo y a su gobierno, sin involucrar de manera directa al gobierno federal o la necesidad de impulsar cambios institucionales, sino confiando en su propia capacidad: “Podemos ganar la ciudad a la delincuencia, y le vamos a quitar la ciudad a los delincuentes. Es una decisión que ya hemos tomado. Somos más que ellos y tenemos más y mejores elementos que ellos para enfrentarlos”.

Cárdenas anunció el nombramiento del nuevo jefe de la policía, a cargo del Teniente Coronel Rodolfo Debernardi⁵⁸ y el fin del patrullaje del ejército en Iztapalapa. En lo relativo a la Procuraduría General de Justicia del DF, ordenó “acciones con estricto apego a la ley, cuidando el respeto a los derechos de la gente” y designó al abogado Samuel del Villar como su titular.

Sin embargo, la práctica que se vivió en seguridad pública resultó adversa a las decisiones de la administración. En vez de concitar apoyos, la actuación del nuevo secretario expuso al gobierno a fuertes críticas. El error inmediato fue cuando el titular de la Secretaría de Seguridad Pública nombró como

⁵⁷ Borzelli Iglesias, Pascual. *Op. cit.* pp. 31 – 42.

⁵⁸ Debernardi nació en Veracruz en 1940. Egresado del Colegio del Aire, licenciado y maestro en administración sobre seguridad y defensa nacionales, en 1986 fue director de acciones preventivas en la entonces Secretaría de Protección y Vialidad, y después responsable de servicios aéreos en la PGR.

subsecretario a Héctor Careaga, quien de inmediato fue rechazado por la opinión pública por haber participado en el batallón Olimpia durante la represión de 1968.

La imagen política de Cárdenas se desgastó al invitar públicamente a algunos dirigentes del movimiento estudiantil para que se reunieran con el militar. La respuesta fue negativa y complicó la relación del gobernante con personalidades de izquierda⁵⁹ que se sumaron a los reclamos del PAN y de diversos centros defensores de derechos humanos. El resultado político fue que el respaldo ciudadano para que el gobierno tomara sus primeras decisiones, simplemente se perdió.

Esta crisis, que aparentemente concluyó con la licencia de Careaga, fue el momento en que la influencia militar en los mandos de la Seguridad Pública, se consolidó silenciosamente. El cargo de subsecretario quedó acéfalo durante meses, pero la responsabilidad operativa la tuvo el coronel David Almada Gallardo y se incorporó como alto mando al general brigadier Gonzalo Adalid Mier. El retorno del coronel Almada Gallardo⁶⁰ significó el arribo de su compañero en la generación de oficiales, el ingeniero militar José de Jesús Gómez Juárez, quien después se especializaría en tareas de supervisión y de inteligencia.

Poco tiempo después, Debernardi renunció por un caso de escandalosa brutalidad policiaca, inaceptable ante las luchas de género y por los derechos humanos. Fue el secuestro y la violación de menores, por parte de policías metropolitanos en instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública en Tláhuac.⁶¹

3.2 Agosto de 1998 a abril de 1999: Intento descentralizador y fortalecimiento del mando militar

El Jefe de Gobierno nombró a Alejandro Gertz Manero⁶², quien antes era el titular del Consejo Consultivo en Procuración de Justicia y Seguridad Pública.

⁵⁹ Por ejemplo, Gilberto Guevara Niebla, Carlos Monsivaís, González de Alba, Marcelino Perelló y Raúl Álvarez Garín.

⁶⁰ Almada Gallardo estuvo de 1984 a 1987 en el área de comunicaciones con la administración de Ramón Mota Sánchez y Domingo Ramírez Garrido Abreu.

⁶¹ También en 1997 la PGJDF tuvo el rechazo al nombramiento de Jesús Carrola como comandante de la policía judicial, a quien se le señalaron actividades ilícitas en su anterior paso por la Policía Judicial Federal. Fue relevado del cargo. Después murió asesinado en mayo de 2001 junto con sus hermanos Miguel Ángel y Marco Antonio.

El nuevo secretario pronto compareció ante la ALDF por la glosa del primer Informe de Gobierno⁶³. En ese momento expuso un diagnóstico social de la delincuencia y su iniciativa para la descentralización policíaca. Esta presentación abrió expectativas que finalmente no se concretaron o en las que el enfoque posteriormente aplicado fue el opuesto al anunciado en un primer momento por el secretario.⁶⁴

En su primera comparecencia, Gertz Manero vinculó la inseguridad con la vida social y política de la ciudad. Incluso se remontó a 1968 para decir que “al romperse el equilibrio social; el sistema incrementó fuerza represiva en vez de hacer política y éstos hechos distanciaron a la sociedad de sus cuerpos de seguridad, de manera que la comunidad y los organismos de seguridad se empezaron a ver como enemigos. El colofón fue que de 1976 a 82 la policía estuvo en manos de maleantes que tuvieron que retirarse por la masacre del río Tula”.

En su enfoque, la inseguridad se agravó con el deterioro económico de los años 80, que polarizó al país y llevó “a millones de personas a que se refugiaron en el ambulante y otras actividades informales”. Dijo que la impunidad era “propiciada por la falta de democracia, que al no obligar a rendir cuentas” y al no darse la opción de la alternancia se permitía hacer todo “sin sanción a la ineficiencia o la corrupción”.

Respecto a los mandos militares el juicio fue severo. “Intentaron infructuosamente aplicar sus disciplinas a un mundo ajeno sin moral, disciplina y organización y la valoración de la policía fue igualmente grave: se recibió un aparato policíaco heredado de 50 años junto con sus lacras e ineficiencias”.

Su propuesta principal fue la descentralización de la policía con miras al proceso electivo del 2000 en el que se elegirían delegados. Por eso anunció que éstos recibirían las estructuras policiales, expedientes,

⁶² Alejandro Gertz Manero nació en el DF en 1939. Doctor en Derecho; en 1973 fue Director General del Instituto Técnico de la PGR; en 1975 Coordinador del Combate al Narcotráfico en la PGR (cuando participó en el operativo Cóndor con Pedro Ojeda Paullada como titular de la PGR) y Procurador de la Defensa del Trabajo en 1977. No tuvo cargos públicos de 1982 a 1998.

⁶³ *Diario de los Debates*, ALDF, 6 de octubre de 1998, pp. 7 - 32.

⁶⁴ Rechazando las acciones impulsadas por su antecesor, Gertz declaró inicialmente que no había mejor operativo de prevención que el derivado de la información de la ciudadanía; pero en la práctica éstos se multiplicaron en demérito de la prevención territorial. Véase Gabriela Romero y Juan Antonio Zúñiga. “Incapacidad y autoritarismo imperaban en la SSP”, periódico *La Jornada*, 3 de octubre de 1998, p.64.

hojas de servicio de sus mandos, equipos y sistemas de comunicación, estadísticas semanales y propuestas de programas de seguridad, además de atender la vinculación a los ciudadanos.

En su entusiasmo, el abogado Gertz no se dio cuenta de que esa descentralización era inviable jurídicamente. En primer lugar porque la Ley de Seguridad Pública era de carácter federal, en segundo porque el DF no tenía facultades cabales en la materia y tercero porque una propuesta de esa naturaleza implicaba una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y al Estatuto de Gobierno, lo que a su vez estaba limitado por distintas disposiciones constitucionales.

En la primera comparecencia, los partidos opositores no hicieron cuestionamientos consistentes. El PAN usando cifras de México Unido contra la Delincuencia ubicó a la ciudad de México entre las más violentas, criticó la falta de capacitación y los planes de estudio del Instituto Técnico de Formación Policial. El PRI usó la tribuna para quejarse de agresiones a los vendedores ambulantes, destacó la inconsistencia de las cifras de la PGJDF con las de la SSP, y remató diciendo que los Comités de Prevención del Delito duplicaban funciones con los Comités Delegacionales de Seguridad Pública.

Alejandro Gertz, más que responder puntualmente, ofreció mejorar el control de asistencia y quitárselo a los jefes de sector; y que enfrentaría a la delincuencia organizada con el apoyo de la comunidad. Después se haría evidente, que siendo positiva esta red de cooperación, su alcance es muy limitado si la institución encargada de la seguridad pública no tiene las facultades para intervenir con fuerza propia.

Las acciones que impulsó la SSP en 1988 fueron para organizarse y para que el secretario tomara el control interno. Así, fueron reasignados 8,000 elementos sectoriales; y en octubre la Secretaría convocó a ciudadanos y organizaciones para crear el programa *Vecino Vigilante*. Un mes después se estableció un sistema de control y seguimiento de quejas que a su vez eran turnados a las Unidades de Policía

Sectorial. También se revisaron las compras de la administración anterior en particular de equipos de radiocomunicación.⁶⁵

Pero lo más destacado de ese año fue la actuación ante el incremento del índice delictivo y la existencia de una crisis del mando; hecho que propiciaría el primer movimiento relevante de Gertz. En enero de 1999, enfrentó a los viejos jefes policiacos y al coronel David Almada, declarándolos responsables de la falta de resultados. El resultado fue la salida del coronel Almada además de cinco jefes policiacos⁶⁶ y desaparecer el esquema anterior de control de 5 regiones de trabajo policial en la ciudad.

En esa reestructuración el general Gonzalo Adalid Mier no salió junto con Almada. Fue nombrado Subsecretario, mientras José de Jesús Gómez Juárez asumió la segunda sección del Estado Mayor Policial. Gertz Manero salió fortalecido de la crisis. No cargó con el peso del incremento delictivo, eliminó a los jefes con quienes no se entendió y se apoyó en los militares para controlar el aparato policial.

En enero de 1999 Alejandro Gertz inició un plan piloto del sistema cuadrantes, estableciendo policías fijos por zonas distribuidos en 171 jefaturas de cuadrante dependientes de los sectores. Además inició la revisión administrativa a la Policía Auxiliar que quedó bajo el mando de un antiguo militar: el general José Luis Silva Quiroz.

Por otra parte, en diciembre de 1998 la ALDF aprobó la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos que separó este cuerpo de la SSP para asumir un enfoque de protección civil, lo que sin lugar a dudas fue un acierto.

⁶⁵ La compañía Ericsson vendió al DF equipo de radio y localizadores para las policías judicial y preventiva antes de que entrara en funciones el nuevo gobierno. Las cifras fueron de millonarias, pero al menos una parte del equipo se encontró en bodegas y con las garantías vencidas.

⁶⁶ Eladio Villaseñor, Juan Garibay Méndez, Germán Ríos Casillas, Víctor Manuel Juárez Sierra y Rodimiro Ruiz Rodríguez.

Otras iniciativas del gobierno, como la denominada *Taxí seguro*, no alcanzaron las metas fijadas y los enfoques preventivos de diversas dependencias no tuvieron la suficiente fuerza para influir en las políticas de la Secretaría de Seguridad Pública⁶⁷

También en ese año Gertz Manero creó una policía dentro de la policía. El *Grupo Álamo* se conformó entorno a la Dirección de Agrupamientos pero tenía labores especiales y fueron el grupo de confianza del secretario para reaccionar ante el delito, pero también para ser contrapeso interno en la SSP.

La militarización de los servicios de seguridad pública tenía un contexto nacional. La percepción era que las fuerzas policíacas eran superadas por el narcotráfico y el crimen organizado, de manera que se requería apoyo del ejército.

Así que el gobierno federal, además de patrullar con militares las calles y algunas zonas rurales de manera extraordinaria, logró la creación, a finales de 1998⁶⁸, de la Policía Federal Preventiva (PFP); integrando los recursos de las policías Federal de Caminos, Fiscal Federal y Migratoria bajo el mando de un comisionado al que se le asignaron facultades preventivas y que fue reforzado sustancialmente con elementos militares, (de manera que años después conformaron el 90% de los 12,350 elementos con que se consolidaría). En esa primera etapa de la PFP tenía como mando a la secretaria de Gobernación.

3.3 Abril de 1999 a abril de 2000: acciones de corto plazo y principio del fin de la administración.

Para la comparecencia de abril 1999⁶⁹ la posición de Gertz Manero era distinta. Estaba más fuerte tras 7 meses en el cargo y haberse impuesto a los mandos policíacos. Pero esa fortaleza no se utilizó para transformar a fondo la seguridad pública, ni para denunciar las trabas que impedían ese cambio.

⁶⁷ La Coordinación de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito a cargo de Pedro Peñaloza, promovió líneas de prevención comunitaria que no se aplicaron. Véase Daniela Pastrana, "Instalarán ocho mil bases de taxis seguros", periódico *La Jornada*, 3 de octubre de 1998 p. 66; y de ella misma, "Prevenir la delincuencia juvenil, meta del gobierno" periódico *La Jornada*, 4 de octubre de 1998, p. 56.

⁶⁸ Aunque fue aprobada por la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 1998, su creación se formalizó en el *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1999, pp. 2 - 8.

⁶⁹ *Diario de los Debates*, ALDF, 27 de abril de 1999, pp. 109 - 145.

Los objetivos fueron de corto alcance, fundamentalmente de carácter operativo y de respuesta inmediata ante los delitos de mayor impacto público. La prioridad fue atender lo urgente y responder a la presión de la opinión pública.

Aunque es cierto que la dificultad para impulsar transformaciones estaba en la relación con la Federación y con los actores políticos, como lo comprueban las infructuosas iniciativas de la mayoría del PRD en la ALDF⁷⁰, también es cierto que el secretario Gertz no dedicó esfuerzos suficientes para presentar un proyecto de cambio ni propuestas para hacerlo viable.

En su segunda comparecencia Gertz informó a los diputados de sus logros en participación ciudadana, descentralización y control de asistencia del personal, creación de un mapa delictivo, la integración de la Nueva Policía, el fin de las superestructuras de mando y la creación de la Inspección General.

Señaló que la policía tenía ineficacia, carecía de incentivos y estaba mal equipada; y se quejó de los amparos que lo obligaban a reinstalar y pagar salarios caídos a policías corruptos e indisciplinados. Sin embargo no pudo o no quiso presentar una propuesta para fortalecer el mando y sancionar legalmente la ineficiencia o la corrupción como dijo en su primera comparecencia.

Por otra parte, destacó la colaboración de México Unido, anunció que el vínculo entre las patrullas y su cuadrante sería supervisado con tecnología GPS⁷¹.

En lo relativo a las empresas de seguridad privada, al regularse por una nueva ley emitida por la ALDF se canceló el registro a 435, pero no se informó qué medidas se tomaron para impedir que sus integrantes, equipos y armas se integraran, individualmente o en grupo, a la delincuencia.

⁷⁰ Gabriela Romero Sánchez, “Busca la ALDF tener mayores facultades” periódico *La Jornada*, 9 de abril de 1999. p. 63.

⁷¹ Siglas en inglés de Global Position System. Esta tecnología identifica por satélites la ubicación de vehículos en una zona o ruta previamente establecida.

Al comentar la convocatoria a la Nueva Policía reconoció que el Instituto Técnico no tuvo la capacidad de capacitar a tantos elementos sin dejar su trabajo cotidiano.

Detalló que para crear el cuerpo de supervisores, convocó a un concurso en el que 59 personas fueron capacitadas y evaluadas por el Instituto Técnico con apoyo de la Dirección de Supervisión de París.

Los diputados de oposición actuaron con más conocimiento e intencionalidad política. Al valorar los resultados en seguridad pública hicieron una diferenciación: concentraron los cuestionamientos sobre Cárdenas y exoneraron al titular de la SSP diciendo que la circunstancia *rebasa su persona*. Gertz Manero no abordó el asunto dejando en duda un principio válido para la administración y de lealtad política, pero indispensable ante fuerzas armadas: la unidad del mando.

A nombre del PAN, Armando Salinas Torre señaló los límites que tenían las acciones emprendidas y cuestionó la manera de enfrentar la lucha contra la corrupción: “los agentes corruptos se ven favorecidos por el tiempo, porque ellos permanecen y sus jefes no, porque las medidas contra la corrupción son pasajeras y su número los protege por la imposibilidad de sustituir a miles de individuo”, mientras que “las nuevas generaciones de policía son muy limitadas y la capacidad de corromperlos es mucho más eficiente y rápida que la preparación que se les pudo haber inculcado”.

Al cuestionar si cobraba igual un miembro de la nueva policía que uno viejo, el diputado panista tocó otro tema clave. Los policías tienden a corromperse por dinero. En tanto que ni siquiera los capacitados y seleccionados tengan un ingreso atractivo es muy fácil que busquen maneras irregulares de mejorar sus percepciones.

El diputado panista recriminó que el Secretario de Seguridad Pública “no hable de una reestructuración profunda de la corporación, cuando nos habla que saldrán a las calles 3 mil nuevos efectivos a quienes, según sus propias palabras es más fácil y rápido corromper que preparar”.

La descentralización policíaca fue evidenciada como un proceso inconcluso y poco viable si se entendía por ella un ejercicio real del mando. El PAN comparó las afirmaciones del secretario con las opiniones de los delegados.

Los titulares de las delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa, Gustavo A Madero, Miguel Hidalgo Milpa Alta y Tlalpan no mencionaron el tema. La delegada de Tláhuac dijo que “la seguridad pública le corresponde al Presidente de la República y el Jefe de Gobierno ahorita está a cargo de ésta por voluntad del Presidente de la República, pero la descentralización es una asignatura pendiente que le corresponde al Congreso de la Unión”. El delegado de Xochimilco trató la descentralización como cosa menor; mientras que el de Magdalena Contreras fue contundente: “en realidad no se ha descentralizado todavía el mando de la policía”.

Es decir que el proceso de descentralización, que fue la principal innovación que propuso el entonces secretario de Seguridad Pública, no se llevó a la práctica. Los delegados no tenían el mando; podían influir y se hacían escuchar pero no daban órdenes.

La situación empeoró porque en vez de plantearse un proceso de cambio para poder aplicar sus proyectos, el gobierno de la ciudad prefirió administrar la situación prevaleciente en acuerdo con mandos militares que, simplemente, no eran los adecuados para las funciones encomendadas.

Por su parte el PRI formuló una opinión favorable a la vieja estructura policial. Afirieron que la frase “50 años de anarquía” era “ofender a policías que colaboran a su lado que han entregado sus vidas al servicio de la comunidad” y manifestaron su “reconocimiento a los buenos policías de la ciudad”.

Al responder Gertz Manero no abordó el fondo del reclamo por las dificultades que enfrentaba la Seguridad Pública. Se dedicó a comentar las reacciones ante los asaltos bancarios, incluyó en los cuadrantes policíacos los puntos de concentración de población y reconoció que era *injusto* descalificar a todos los policías.

Sobre la descentralización, que era legalmente inviable, dijo que sería paulatina, pero al explicar ese proceso quedó claro que no se avanzaría en ella. “Nosotros tenemos un reglamento de policía que nos implica una estructura de carácter reglamentario que tenemos que mantener y así se les dijo a los delegados”.

En 1999 la Seguridad Pública regresó al esquema de programas especiales. La intención era lograr una respuesta rápida ante la crítica pública. Enfrentar lo urgente con las fuerzas disponibles.

Así se usaron fuerzas metropolitanas para hacer presencia; lo que significa concentrar policías uniformados en ciertas zonas con la intención de disuadir a los delincuentes por el riesgo de ser detenidos en flagrancia. Pero eso no se convirtió en vinculación con la PGJDF o el Ministerio Público para realizar tareas de inteligencia, cruzar de datos o establecer formas de operación que permitan atrapar a los delincuentes y consignarlos ante un juez. Lo que ocurre es que los delincuentes simplemente identifican los operativos y se van a otra zona de la ciudad o esperan a que disminuya su intensidad. Además, cuando un operativo se anuncia para ganar puntos en la opinión pública, el factor sorpresa desaparece y la acción pierde efectividad.

Los operativos se multiplicaron. Se realizaron para verificar la documentación de los taxis, en los paraderos del Metro; que se adicionaron al *Código Águila*, *Protección Escolar*, *Programa Diamante* (concentrando metropolitanos, auxiliares y bancarios en las 43 colonias de mayor incidencia), el de recuperación de autos *ORA*, el programa especial de auxilio a hoteles y farmacias, más los denominados *Huracán*, *Triángulo*, *Tareas de Inteligencia*, y los denominados operativos de reacción inmediata: *Corbata*, *Jericó*, *Violeta*, *Giros Rojos*, *MIX*, *Supervisión* y otros más.

Esta política del secretario de relegar el trabajo territorial con la intención de ganar percepción pública, después se evidenciaría como estéril. Al no existir una transformación general, cualquier caso particular

podía ser utilizado como contrapunto. Así ocurrió, por ejemplo, en septiembre 1999, se generó un escándalo en los medios que sobredimensionó el asesinato de una automovilista en el Periférico.

En octubre de 1999, para enfrentar la carencia de elementos se asignaron 3,800 elementos policías auxiliares en 8 delegaciones. Pero éstos venían de cuidar instalaciones cerradas, de servicios denominados intramuros, con capacitación menor a la de los policías preventivos y a bordo de bicicletas en vez de patrullas. Además, los *policiletos* como los llamó la gente, pronto se dieron cuenta de que ganaban sueldos y prestaciones menores que sus compañeros sectoriales y metropolitanos; lo que después sería la base de nuevas reivindicaciones gremiales.

En noviembre de ese año, se presentó una denuncia penal ante PGJDF por irregularidades administrativas en la Policía Auxiliar. Los comandantes de esa corporación fueron señalados como responsables, pero no se consignó a su titular el general Silva Quiroz.

Ese año continuaron la militarización federal y las modificaciones penales. En julio de 1999, el secretario de Gobernación Diódoro Carrasco, incorporó casi cinco mil elementos de la Tercera Brigada de la Policía Militar a la Policía Federal Preventiva. El mismo funcionario informó que eran los mismos elementos que el General Salgado Cordero llevó anteriormente a patrullar Iztapalapa.

Es importante registrar que en mayo de 1999 se creó el Código Penal Federal, de manera que se separaron los códigos del Distrito Federal y el Federal. Esta circunstancia llevó a la publicación del nuevo código penal de la ciudad.⁷²

Mientras eso ocurría, el calendario político de la ciudad se modificó. A finales de 1999 el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas renunció a su cargo para postularse como candidato presidencial por tercera ocasión.

⁷² La separación de los códigos se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 1999, 1ª sección pp.2-8. El Código Penal capitalino se publicó en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17 de septiembre de 1999 pp. 2 - 19.

Habiendo ejercido la jefatura capitalina sólo un año y medio, el ejercicio se cubrió con un interinato a cargo de Rosario Robles y Leonel Godoy Rangel fue designado secretario de Gobierno.

Esa determinación marcó el inicio del proceso electoral del 2000. Las decisiones de la administración pública y las opiniones de los partidos políticos giraron entorno a esos temas y no en torno al servicio público, incluida la seguridad pública. Los partidos entraron a un proceso para definir candidaturas y dejaron pendientes los demás temas de la agenda de la ciudad.

Durante el periodo que le tocó cubrir a Rosario Robles, el factor fundamental fue la política y la preparación de la contienda por parte de todos los actores políticos. Respecto a la seguridad pública lo más relevante fue enfrentar y resolver los conflictos en la Policía Auxiliar.

3.4 Abril de 1999 a septiembre de 2000: se acabó el tiempo de acordar reformas.

La comparecencia de abril de 2000⁷³ fue muy escueta. Quizá para evitar el debate o para eludir las recriminaciones, el secretario Gertz se limitó a dar cifras de sus acciones y las tareas fueron presentadas con un tono justiciero, de erradicar lo anormal: corrupción, extorsión, prebendas, prepotencia, abuso de autoridad y la ineficacia. La impresión que buscaron generar estas acciones era la de un grupo de buenos luchando contra el mal.

Gertz Manero informó del establecimiento de mapas de frecuencia usando la información del sistema 060, la conformación de 1,265 comités de participación ciudadana, de los operativos de protección bancaria y contra el robo a transeúntes (que ambos iniciaron en 1999) entre otras acciones.

Defendió la existencia del *Grupo Álamo* como parte de las actividades del Estado Mayor Policial para obtener información y realizar tareas de inspección. Sobre la actividad investigadora que estaba realizando la SSP pese a que la Constitución se la asigna al Ministerio Público, Gertz afirmó que “no es

⁷³ Realizada el 6 abril 2000.

posible una buena prevención sin una buena investigación, que no debe confundirse con la que se genera a partir de la orden de un juez o por el MP ni con el esclarecimiento de hechos de un delito consumado, donde la autoridad ministerial es la competente”.

Por otra parte reiteró la existencia acuerdos de participación con México Unido, CANACO, COPARMEX, CANACINTRA así como la participación de redes de vecinos vigilantes.

En la renovación policiaca se informaron avances, que pueden calificarse como limitados. A la convocatoria para crear la Nueva Policía se presentaron 11, 700 elementos y fueron seleccionados 2,493 policías, es decir que esta renovación cubrió solamente 6.7 % del total del estado de fuerza (37,193 plazas) de la policía preventiva.

En la disciplina interna se dio un dato que reveló la falta de fuerza para destituir a los elementos y mandos. Hubo 99 relevos de mandos y 389 cambios de adscripción, lo que significa que las sanciones a actos de corrupción o ineficacia no sólo no fueron penales sino que ni siquiera consistieron en la pérdida del empleo. En la parte de logística se informó de la compra de 2,000 patrullas y 9,276 armas, así como de la instalación de 330 semáforos computarizados.

Los partidos de posición en la ALDF le cuestionaron esa aportación de datos descontextualizados pues impedían una valoración adecuada del trabajo realizado. Como consecuencia de ese informe sin prioridades o planteamientos relevantes, la atención de los medios de información se dispersó y la atención se concentró en la existencia de células guerrilleras vinculadas al naciente EPR⁷⁴.

Esa comparecencia marcó el declive de todo ánimo de reforma. En el debate, aunque Alejandro Gertz presentó cifras que marcaron una disminución del índice delictivo, el problema fue la credibilidad. Los

⁷⁴ Gabriela Romero Sánchez, y Raúl Llanos Samaniego, “Niega Gertz Manero que existan células guerrilleras en la ciudad” periódico *La Jornada*, 7 de abril de 2000, p. 66.

partidos de oposición contrastaban las cifras de la SSP y de la PGJDF dejando la impresión de inconsistencias y en contraparte los diputados del PRD decían que la inseguridad estaba disminuyendo.

La desconfianza y el recelo entre el ejecutivo local y los diputados de oposición tenía connotaciones políticas y particularmente preelectorales, pero independientemente de ello, lo central es que no hubo capacidad para generar esfuerzos conjuntos. La discusión no se centró en la seguridad ni en su percepción. El interés político de los actores de la ciudad estaba en las próximas elecciones presidenciales.⁷⁵

Durante la campaña federal, Gertz se desligó de los proyectos impulsados por la izquierda con la que colaboró y se incorporó al proyecto de Fox. En julio del 2000 el triunfo del PAN y la tercera derrota electoral de Cuauhtémoc Cárdenas significaron el fin del primer gobierno electo y el arribo de Andrés Manuel López Obrador a la jefatura de la ciudad.

En ese contexto se reavivó el conflicto en la Policía Auxiliar, con movilizaciones de la tropa que coincidieron con las denuncias del secretario contra los comandantes, quienes fueron responsabilizados de malos manejos administrativos⁷⁶. Pero cuando el asunto se tornó violento en septiembre del 2000, la Jefa de Gobierno Rosario Robles decidió la salida del general Silva Quiroz, pese a que éste correspondía a la relación con Gertz Manero; y para enfrentar los reclamos por las prestaciones sociales conformó la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar.

De esta manera puede señalarse que Rosario Robles se limitó a enfrentar los problemas más inmediatos, fortalecer la imagen del gobierno y desarrollar sus propias aspiraciones.

⁷⁵ Un caso, ocurrido en junio de 1999, fue tema particular de presiones públicas: el asesinato del conductor de televisión Francisco Stanley, al parecer por sus vínculos con la delincuencia organizada. No obstante, los presuntos responsables alcanzaron su libertad en el 2001, lo que significó un revés a la PGJDF y al conjunto de la imagen del gobierno capitalino.

⁷⁶ Hay opiniones de que esa coincidencia fue organizada por la sección segunda del Estado Mayor Policial, donde se alentaba a la disidencia.

El 1 de septiembre Fox tomó posesión y Gertz Manero se incorporó a su gabinete. El 17 septiembre de ese año hizo lo mismo Andrés Manuel López Obrador, de manera que Leonel Godoy es designado secretario de Seguridad Pública, Bernardo Bátiz Procurador General de Justicia del DF y Ortiz Pinchetti Secretario de Gobierno.

3.4 Sin reforma, la SSP vivió para lo inmediato y no mejoró la percepción pública.

En conclusión de este periodo 1997 - 2000, la seguridad pública de la ciudad no fue reformada. No se planteó como un problema que requería la participación de todos los órdenes de gobierno y de la sociedad, sino como un reto para una administración que, en lo inmediato, carecía de los elementos legales suficientes para iniciar cambios sustanciales.

El primer titular no pudo realizarlos en su breve y polémico periodo. El segundo secretario presentó una iniciativa de descentralización y cuando ésta no se pudo concretar no presentó un proyecto de transformación institucional, sino que optó por atender con operativos inmediatos las exigencias donde se manifestaba mayor presión. La militarización fue entendida erróneamente como la alternativa para enfrentar de manera superficial los retos de la seguridad de los ciudadanos.

Aunque a la distancia puede verse que el índice delictivo tuvo un descenso importante y que se iniciaron cambios en la procuración de justicia, el gobierno capitalino no mantuvo la unidad y careció de una estrategia que contrarrestara los escándalos y generara una nueva percepción.

De acuerdo con los datos de la PGJDF, el índice delictivo anual tuvo un descenso respecto a la anterior administración, como se aprecia en la siguiente tabla⁷⁷.

Año	1997	1998	1999	2000
Promedio diario delitos totales	700.09	651.51	622.5	482.92

⁷⁷ Tabla de elaboración propia con datos públicos. Véase: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Total de delitos 1993 - 2005*. (en línea) 3 pp. México, Dirección URL: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/totaldelitos.php>, (consulta: abril de 2006).

No obstante, la percepción de los ciudadanos no ha registrado una evolución favorable. Con seguridad influye la dimensión de los delitos no denunciados y que influyen en la opinión de muchos más ciudadanos que aquellos que sí presentan denuncia.

También debe reconocerse que el ánimo de cambiar la seguridad pública no prosperó por las limitantes constitucionales prevalecientes y que la administración erró al aceptar la influencia militar, al desperdiciar la oportunidad de aceptación inicial y privilegiar la respuesta a aspectos particulares con operativos que pretendían un alto impacto pero que resultaron efímeros.

Las críticas de la oposición no sirvieron como acicates para impulsar el cambio. Cuando el Jefe de Gobierno asumió una candidatura federal el escenario interno se complicó al grado que el propio secretario de seguridad pública se distanció del gobierno local y se incorporó al proyecto político del después presidente Fox.

Así el tema de una nueva seguridad pública para la ciudad nuevamente quedó pendiente.

CAPÍTULO CUARTO

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO DE 2000 A 2002: REORGANIZACIÓN Y PRIMEROS LOGROS

Desde el inicio de su mandato, Andrés Manuel López Obrador anunció que daría atención primordial a la seguridad pública. Eso se concretó en una revisión del tema todas las mañanas con los responsables de este rubro. El gabinete de seguridad integró las secretarías de Gobierno, Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia y la propia jefatura con sus asesores.

En cuanto a la organización policial, el cambio más relevante fue incrementar las jefaturas de sector de 40 a 70, conformando las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

4.1 Medidas iniciales: austeridad y coordinación con atención directa del Jefe de Gobierno.

López Obrador presentó una imagen de trabajo y abnegación. En vez de usar un gran auto rodeado de guardaespaldas, se presentó en un austero sedán. Adoptó un esquema de audiencias públicas para escuchar y turnar personalmente los problemas que le presentaban los ciudadanos, y mantuvo un esquema de conferencias de prensa tempraneras.

Así, a las 9 de la mañana de cada día, el Jefe de Gobierno ya había tenido contacto popular, revisado los asuntos urgentes y tenía atendidos a los medios, de manera que sus opiniones siempre estaban en los noticiarios y tomaba la iniciativa en el escenario político.

El michoacano Leonel Godoy Rangel fue nombrado Secretario de Seguridad Pública el 5 diciembre de 2000, pero a diferencia de sus antecesores desarrolló su actividad bajo una estrecha colaboración y supervisión del Jefe de Gobierno y las dependencias que conformaron el gabinete de seguridad.

4.2 Las 70 coordinaciones de seguridad pública y procuración de justicia.

El 9 de abril del 2001⁷⁸ el gobierno capitalino presentó el Programa de Seguridad Pública en el que destacó la coordinación entre la SSP y la PGJDF.

Las coordinaciones replicaron territorialmente el gabinete del Jefe de Gobierno, con una salvedad importante; al no darse la descentralización policíaca, la influencia de los delegados era menor que la del gobierno central del DF. Así, se conjuntaron las acciones del Jefe de Sector, el Ministerio Público, la Policía Judicial, una representación del gobierno delegacional, el médico legista y el Juzgado Cívico, además de la del Jefe de Gobierno.

Las coordinaciones establecieron 70 áreas de responsabilidad de menor tamaño que cuando existían 40 zonas policiales. La coordinación y atención de las dependencias mejoró y se creó un mecanismo para canalizar las denuncias ciudadanas. Esas nuevas instancias y la política de reconocimientos a policías destacados fueron las primeras acciones del gobierno de la ciudad.

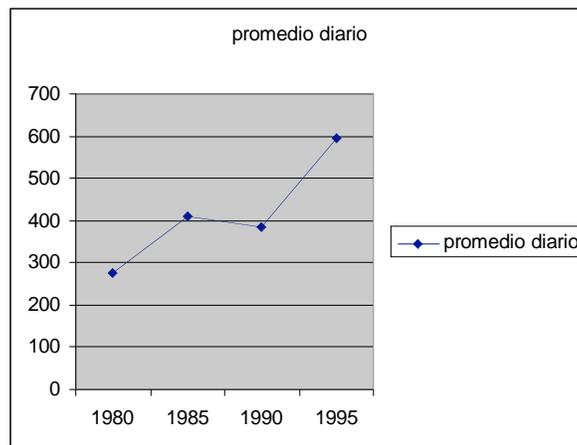
Además de la creación de las coordinaciones el documento rector de la política de seguridad y procuración de justicia tuvo la ventaja de fijar una orientación preventiva.

⁷⁸ Ricardo Olayo Guadarrama y Susana González, "Insta AMLO a unificar las acciones para el combate a la delincuencia" periódico *La Jornada*, 10 de abril de 2001, p. 29.

En la presentación del programa se afirmó que: “En la atención de la problemática ha prevalecido la visión represiva y reactiva, que por mucho tiempo demostró sobradamente sus insuficiencias. Por ello las políticas públicas deben tener como ejes rectores la prevención social del delito y la participación ciudadana”.⁷⁹

En el documento destacan distintas afirmaciones que resultan fundamentales. Primera, una concepción de la seguridad pública no como un fin en sí misma, “sino como un bien social para el desarrollo”. Segunda, el reconocimiento del régimen especial del DF que impedía a la ALDF legislar en la materia de manera que “dificulta la adecuación de su marco jurídico a las necesidades actuales”. Tercera, la carencia de mando de los órganos político administrativos es decir de las delegaciones sobre la policía preventiva. Al valorar la evolución de la incidencia delictiva y la situación en los reclusorios se consideraron cifras y argumentos relevantes, que deben tenerse presentes.

Año	1980	1985	1990	1995
Promedio diario	277	411	385	596
Denuncias	101,114	149,920	133,352	218,599



En el análisis de la incidencia delictiva respecto al lustro 1990 -1995 se afirmó “la incidencia delictiva se disparó considerablemente y el clima de inseguridad se tornó cada vez más alto... en este proceso la

⁷⁹ SI autor. Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 2001 2006, 66 pp.

crisis de ese año ayudó sin duda a que los niveles se incrementaran fuertemente y al mismo tiempo las autoridades mostraron poca capacidad para combatir las acciones delictivas”.

En el mismo documento se apunta un recordatorio: “No olvidemos que son los años en los cuales se pensó que la militarización policíaca ayudaría a disminuir los índices delictivos y en lugar de revertir la tendencia, por el contrario, se agudizó, como venía ocurriendo desde décadas pasadas”

Al analizar las denuncias por tipo de delito en los años 1997 a 2000, los autores del programa sostuvieron que la llegada del nuevo gobierno en diciembre de 1997 y la aplicación de nuevas políticas en materia de seguridad pública lograron detener la tendencia de crecimiento de los niveles delictivos.⁸⁰

El texto del programa reconocía que el promedio de denuncias era todavía alto y que era necesario trabajar más, en particular en el robo a transeúntes y el robo de vehículos.

Al abordar el tema de la readaptación social se reconoció que 35% de las personas recluidas (7,616 de un total de 21,494) no estaban sentenciadas. Esta circunstancia y la cantidad de casos correspondientes al fuero federal daban un resultado que se reconocía como el problema del “hacinamiento en los reclusorios”.

El bajo nivel educativo (con promedio de secundaria) fue identificado como una limitante y se señaló que “en su gran mayoría, los elementos de las fuerzas policíacas carecen de una vocación de servicio para el

⁸⁰ Las condiciones en que se manejan nacionalmente las cifras delictivas obligan a tomarlas con reserva, pues pueden ser manipuladas con intenciones políticas. En esta investigación, aun reconociendo esa circunstancia, la valoración que se pretende realizar parte del conjunto de información oficial disponible. En el apartado de propuestas se presenta una iniciativa sobre el uso de encuestas y las condiciones en que las autoridades podrían asumir su indiscutible relevancia.

ejercicio policial, y su ingreso a la corporación obedece al imperativo de encontrar un trabajo para solventar sus necesidades económicas”.

Respecto a la corrupción se aceptó en el programa que en no pocas ocasiones la población tiene más temor a los policías y ministerios públicos que a los delincuentes.

Al vincular el programa de seguridad pública con el Programa General de Desarrollo 2001 2006 se puso en primer lugar la consideración siguiente. “Pondremos en marcha una reforma general del sistema de seguridad pública. Las instituciones sobre las cuales descansa la seguridad de los habitantes del Distrito Federal forman un sistema interdependiente”.

En el siguiente párrafo se afirmó que “la seguridad pública y el bienestar social no pueden verse por separado”.

De esta manera al presentar el objetivo general del programa y las acciones a desarrollar por las instituciones encargadas de su cumplimiento se fijaron cuatro premisas, que por su pertinencia se reproducen textualmente:

- I. “La mejor política en materia de seguridad pública es prevenir el delito.
- II. El mejor sustento de legalidad y legitimidad se da con la participación ciudadana
- III. La justa observación y aplicación de la ley, y
- IV. La observancia y respeto a los derechos humanos”.

4.3 Abril de 2001: comparecencia de Godoy Rangel.

Al día siguiente de la presentación del programa, Leonel Godoy compareció, por única vez, ante la ALDF⁸¹. Lo primero que informó fue la reorganización de la SSP, en la que estableció 2 subsecretarías y 7 direcciones generales; además comentó sus proyectos reglamentarios: uno de carácter orgánico y otros sobre la operación del sistema de carrera policial, el reglamento interior del Instituto Técnico de Formación Policial y las reglas de la Comisión Técnica de Profesionalización.

Respecto a la descentralización policial, Godoy subrayó que el 11 de diciembre del 2000, el Jefe de Gobierno había enviado una propuesta de iniciativa para que reformar “tanto el Estatuto de Gobierno, como la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, con la finalidad de transferir mandos, recursos y responsabilidades a los Jefes Delegacionales”. De esta manera, el gobierno demostró que asumía el tema de la descentralización y que exhortaba a los legisladores a resolverlo de fondo.

Por otra parte, el secretario destacó la creación de una Dirección de Derechos Humanos y la atención a las recomendaciones tanto de los *ombudsman* nacional como estatal.

Los diputados de oposición,⁸² cuestionaron la realización de operativos “que terminan con unas cuantas detenciones administrativas”. Las críticas fundamentales fueron por desconfianza en el índice delictivo, los bajos salarios y prestaciones de los elementos, la falta de claridad en la relación con la Federación, las carencias en capacitación, la persistencia de la corrupción, la dificultad para el acercamiento a la ciudadanía sin que previamente se lograra la descentralización. Las bancadas opositoras reclamaron que era mucho el diagnóstico y medidas administrativas, en vez de presentarse estrategias de acción.

⁸¹ *Diario de los Debates*, México, ALDF, 10 de abril de 2001, pp. 6.- 39.

⁸² Participaron los diputados Hiram Escudero (PAN), Eugenia Flores (PT), Raúl Antonio Nava (Convergencia Democrática), José Luis Buendía (Democracia Social), Camilo Campos (PVEM) y Edgar López Nájera (PRI).

En el debate, Godoy Rangel informó la desaparición del grupo *Álamo*. Dijo que “si no tiene uno cuidado, si no sabe marcar las fronteras entre la prevención, que es nuestra tarea, y la investigación y persecución del delito, que es la tarea del Ministerio Público y su auxiliar la Policía Judicial (...) podemos incurrir en prácticas anticonstitucionales”.

Así que, aprovechando que el *Grupo Álamo* había quedado sin jefes, al migrar éstos al gobierno federal, lo reorganizó al crear el *Grupo Alfa de Acción Preventiva*, para que “todo el trabajo que realice de reacción rápida o de operativos (...) se dé dentro del marco constitucional”.

El secretario reiteró su negativa a investigar delitos, “porque el artículo 21 reserva esa atribución sólo al Ministerio Público” y especificó que el trabajo de inteligencia policial, debe dedicarse al *modus operandis* de la delincuencia, y de este modo, saber en donde actúan, quienes la integran, que delitos realizan; “con la finalidad de prevenir y poder en su caso, dar parte al Ministerio Público”.

En la evaluación de las incidencias delictivas, Godoy Rangel, sostuvo que éstas tenían una disminución al pasar de 700 a 400, pero consideró que esa cifra era “todavía alta”. Frente al limitado curso básico de sólo seis meses de duración, propuso convocar a dos nuevas carreras, una técnica policial de cuatro trimestres y una licenciatura en administración policial de ocho cuatrimestres.

Respecto a las policías complementarias propuso convertirlas en organismos públicos descentralizados. Reconoció que la Auxiliar y la Bancaria “realizan servicios de seguridad privada, actúan como empresas” y que requerían “los instrumentos jurídicos y económicos suficientes para hacerlo”. Al finalizar, Godoy Rangel reconoció carecer de una política de prevención dirigida a jóvenes pese a que ellos son los delincuentes más sancionados.

El secretario Godoy enfrentó dos conflictos adicionales: los bancos no estaban dispuestos a pagar seguridad privada como el resto de las empresas, y los incidentes de abril del 2001 en los que murieron o resultaron heridos algunos policías por el uso incorrecto de los chalecos antibalas.

Por otra parte, también fue un hecho relevante que el gobierno de la ciudad impulsara las asambleas comunitarias del 4 y 5 de mayo de ese año, que decidieron el uso de 700 millones de pesos en 1,352 áreas vecinales en tareas de prevención.

En el contexto nacional, la administración del presidente Fox aunque no lograba consolidar sus proyectos tenía el viento a su favor. Arrancó con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, la consolidación de la Policía Federal Preventiva, la sustitución de la Policía Judicial Federal por la Agencia Federal de Investigación, el Programa Nacional de Seguridad Pública y la creación del gabinete de Seguridad Pública. También generó expectativas la creación de una Fiscalía Especial para los casos de 1968, 1971 y la guerra sucia.

Durante los primeros años de López Obrador y los de Vicente Fox en sus respectivos mandatos, la confrontación no fue inmediata. En principio cada quien se dedicó a ordenar su actividad. Fue en coyunturas posteriores cuando la situación se hizo tensa, como se verá a continuación.

4.4 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal

En junio de 2001 el gobierno capitalino presentó sus orientaciones generales ante la ALDF en un esfuerzo de planeación general. Fue concebido por grandes temas: Gobierno y Seguridad Pública, Desarrollo Sustentable, Progreso con Justicia, y Administración y Finanzas.

Respecto al tema de seguridad pública, el enfoque lo vinculaba a la gobernabilidad y las condiciones de vida de la población. Se reconocía que la inseguridad era resultado de distintos factores ante la cual se afirmó: “Una prioridad del gobierno del Distrito Federal será modificar las estructuras sociales y económicas básicas que constituyen el ambiente propicio para la inseguridad, a través de acciones de mediano y largo plazos, pero sin descuidar los hechos singulares que constituyen brotes identificados de inseguridad”.⁸³

La seguridad se conceptualizó como condición que permite el ejercicio de los derechos particulares, el desempeño de las funciones públicas y la convivencia pacífica de los ciudadanos. Destaca la intención de conseguirla “sin que la fuerza pública se convierta en el principal protagonista en la vida de la ciudad”.

Se subrayó también la importancia de la coordinación de la PGJDF y la SSP, la colaboración con otras dependencias estatales y federales, la modernización tecnológica, la distribución de la fuerza operativa y la creación de grupos especiales, la profesionalización, la recuperación de la confianza ciudadana, el desarrollo del servicio civil de carrera, la participación ciudadana, las condiciones de readaptación, el combate a la corrupción. En materia legal se propuso impulsar los cambios legales para establecer tres niveles de mando – el del Ejecutivo federal, el del Secretario de Seguridad Pública y el del Jefe Delegacional -.

Respecto a las penas el programa consideró fundamental desarrollar un sistema alternativo en el caso de delitos no calificados como graves por la ley para no dejarlos impunes y abatir la sobrepoblación en los centros de reclusión.

⁸³ *SI/ autor. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000 – 2006. Gobierno del Distrito Federal. 5 junio 2001, p. 53.*

Otro aspecto particular fue la decisión de que los jueces cívicos dependieran económica y operativamente de los jefes delegacionales.

4.5 Relevó en Seguridad Pública: crisis entre la Presidencia y la Jefatura de Gobierno.

En febrero de 2002, Leonel Godoy dejó su cargo para integrarse al gobierno de Lázaro Cárdenas Batel en el estado de Michoacán. López Obrador anunció rápidamente que propondría al subsecretario de Gobierno, Francisco Garduño para que ocupara la SSP, pero su intención de mantener una imagen de gobernabilidad chocó con la Federación.

La Secretaría de Gobernación hizo público un extrañamiento sobre el nombramiento, argumentando que la Presidencia de la República no fue notificada oficialmente y por tanto no había ratificado la decisión.

Tras siete días de recriminaciones por el procedimiento⁸⁴, la salida fue nombrar a Marcelo Ebrard Casaubón, ex funcionario de la administración de Manuel Camacho Solís, quien apenas el jueves 14 había sido designado como subsecretario de la SSP.

El caso demostró, nuevamente, que la seguridad pública es un punto de conflicto político. También hizo notorio lo inoperante del método y la distribución de responsabilidades; pues el Jefe de Gobierno asume la carga ante los ciudadanos, pero no puede nombrar ni decidir substituciones por ajustes internos, libremente, como fue el caso, sino incluso ante la posibilidad de sancionar una eventual falta de resultados.

⁸⁴ Alonso Urrutia, "Envía SG extrañamiento a López Obrador por nombramiento en SSP", periódico *La Jornada*, 13 de febrero de 2002. p. 42.

4.6 Valoración

Al ponderar esta época (2000 -2002) de la seguridad pública en la ciudad destaca la atención que, de primera mano, tenía el Jefe de Gobierno, así como la creación de las coordinaciones territoriales de procuración de justicia y seguridad pública, la desaparición del grupo *Álamo* y la contención de los conflictos en la Policía Auxiliar que heredó Alejandro Gertz Manero.

Pero sin duda, por encima de esas acciones, lo más relevante fue que el gobierno capitalino presentó una orientación general en la que privilegiaba la coordinación y la prevención del delito por encima de las políticas punitivas, que consideraba parte del pasado. El esquema de las coordinaciones territoriales demostró sus bondades como espacio de colaboración interinstitucional y mecanismo para la transmisión de una política integral de seguridad pública.

CAPÍTULO CINCO

DE 2002 A 2004: ENDURECIMIENTO POLICIACO Y ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA PUNITIVA

La política de seguridad pública dio un giro con la llegada de Marcelo Ebrard Casaubón⁸⁵. Actúo con más celeridad que sus antecesores y desarrolló un intenso trabajo de supervisión. También promovió iniciativas con un carácter más duro; privilegió lo punitivo y la capacidad de respuesta a corto plazo.

En materia de seguridad la Federación y el gobierno capitalino tuvieron tensiones pero ninguna tan candente como la remoción del secretario Ebrard el 6 diciembre de 2004 bajo el argumento de una mala actuación en el linchamiento de policías federales en Tláhuac.

5.1 Marzo de 2002: La sugestión de Marcelo Ebrard.

El nuevo secretario de seguridad pública presentó, a la ALDF cinco líneas estratégicas. En ese marco dijo que la mejor medición de la actividad policial, “el indicador que lo resume todo”, era la confianza ciudadana en la policía y que ésta no superaba el 10%. Se fijó como reto lograr “la mayoría de esa confianza, que tengamos cuando menos el 51%”.⁸⁶

Resumió su política en 5 puntos. Primero, un acuerdo de las fuerzas sociales, que calificó como “indispensable” para superar el bajo riesgo para el delincuente, por lo que ofreció una “colaboración permanente”, en la que ponderó la “dirección” de la ALDF.

⁸⁵ Marcelo Ebrard Casaubón es egresado del Colegio de México. Cuando Manuel Camacho Solís fungió como Jefe del Departamento del DF, Ebrard fue Secretario General durante 1992 y 1993. Originalmente miembro del PRI, fue diputado por el PVEM en la LVII Legislatura, declarándose independiente poco después. Posteriormente fue candidato del PCD a la Jefatura de Gobierno en el 2000, intención que dejó al sumarse a la campaña de López Obrador; se afilia al PRD ya como funcionario. Fue nombrado Secretario de Seguridad Pública en 2002, en 2004 es destituido por el presidente Fox, reintegrándose después como secretario de Desarrollo Social y en 2005 fue candidato a Jefe de Gobierno.

⁸⁶ Diario de los Debates, ALDF, 20 de marzo de 2002. pp. 13 -29.

Segundo, sumar la Secretaría de Seguridad Pública a un “gran movimiento por una ciudad segura”, al que serían invitados representantes de la sociedad.

Tercero, emprender la reforma de la SSP. Dijo que faltaba sacar a “los delincuentes que se han infiltrado en la policía”. Exhortó a reconocer los elementos que cumplen su deber; establecer la carrera policial, contar con perfiles adecuados al reclutar a los policías, garantizar capacitación permanente y lealtad. Consideró a la corrupción como el principal obstáculo para crear confianza entre policía y sociedad.

Cuarto, aumentar la capacidad de respuesta de corto plazo. Eso implicaba mejorar la administración y lograr información delictiva especializada para ejecutar operativos preventivos.

Quinto, fortalecer la acción preventiva con los jóvenes y en el ámbito educativo. Subrayó el incremento de de menores de edad en las remisiones al Ministerio Público y la violencia atribuible al consumo de drogas, lo que permite ubicar zonas criminógenas con problemas de descomposición social.

Marcelo Ebrard demandó una ley “que funde la policía del siglo XXI” y consideró necesario “el respaldo del conjunto de las fuerzas políticas”, que éstas compartieran una ruta común y una “zona de acuerdo”.

Más adelante, Ebrard criticó la limitación presupuestal, y ejemplificó al decir que obstruían la jubilación de 21 mil 600 policías. También planteó la necesidad de un sistema de estímulos y señaló la dificultad para que los ciudadanos intervinieran en la evaluación del trabajo policial.

Criticó la forma de trabajo de la Secretaría al decir que “nuestro esquema preventivo es la idea antigua, es la idea de la vigilancia disuasiva”, y planteó reorganizarlo en un “esquema preventivo inteligente”.

Respecto a la seguridad bancaria, reiteró la exigencia para sus propietarios la pagaran. Solicitó a la SHCP que aplicara las normas de seguridad correspondientes y pidió a la Asamblea que revisara las normas de los establecimientos mercantiles, y por esa vía establecer regulaciones.

Para que los elementos de la policía preventiva apoyaran a la PGJDF en cumplimentar las órdenes ministeriales, el secretario propuso que en vez de 1,500 “seamos veintitantos mil elementos cumplimentando órdenes de aprehensión”.

Ya en el debate, el Dip. Miguel Ángel Toscano del PAN propuso aplicar la llamada tolerancia cero refiriéndose a la experiencia de Nueva York, (que asimiló la teoría de las *ventanas rotas* de George Kelling y James Wilson), diciendo que: “en un tiempo muy corto hace que se reduzca la inseguridad de manera dramática. El principio de las ventanas rotas tiene una finalidad: el desorden pequeño conduce a otro mayor y cada vez mayor y quizá hasta el crimen”.

El panista insistió en que una falta propicia un delito: “La ciudad se está llenando de graffiti. ¿Quién los detiene, qué sigue? Esos mismos muchachos que pintan hoy el graffiti pasarán del desorden menor al desorden mayor, pasarán al robo, al tráfico de drogas”. Afirmó: “el crimen y la inseguridad deben ser combatidos con energía, con la política de cero tolerancia; el desorden público no puede ser tolerado, las manifestaciones en la vía pública no pueden ser toleradas, no podemos permitir que un Jefe de Gobierno permita que individuos se manifiesten con armas blancas”.

En la primera comparecencia destacaron tres puntos: La reforma de la seguridad pública y una visión del conjunto del problema. El ofrecimiento de trabajo conjunto con la Asamblea, que no se concretó al menos con el nivel de dirección ofrecido. Finalmente, las acciones inmediatas, que después se convirtieron en acciones centrales al combinarse con las tesis de Giuliani, que impulsó originalmente Acción Nacional.

5.2 Recomendaciones de Rudolph Giuliani

Aunque tanto el ex Alcalde de Nueva York como el de Palermo⁸⁷ opinaron sobre la seguridad pública, la Secretaría de Seguridad Pública privilegió la penalización y aceptó las 146 recomendaciones de Giuliani, generadas tras una serie de visitas al Distrito Federal.

En éstas propuestas pueden señalarse tres rubros. El primero lo conforman las recomendaciones organizativas, que mejoran la prestación del servicio. El segundo bloque son propuestas, que aunque deseables implican dificultades para su aplicación. La tercera parte entra en conflicto con el orden constitucional y, en caso de que el Legislativo las aprobara, permitirían actuaciones policiales discrecionales que deben rechazarse.

Varios aspectos positivos de las recomendaciones parten de la estrategia administrativa *COMPSAT*⁸⁸. Su finalidad es concentrar información, redistribuir recursos según las necesidades y preparar las evaluaciones. Su insumo básico es la estadística.

A partir de esa visión se recomendaron iniciativas, incluso algunas planteadas anteriormente por el gobierno de la ciudad.

Estas consisten en: evaluar semanalmente la actuación policial ante el índice delictivo; establecer incentivos por desempeño; concentrar información en tableros y mapas con horarios, días y tipos de delito; proponer adecuaciones urbanas; establecer equipos conjuntos con la PGJDF; instalar cámaras en el Metro; mejorar la organización policial; establecer con claridad funciones y procedimientos; cuidar la

⁸⁷ El alcalde promovió la cultura de la legalidad como base de la participación ciudadana y la lucha contra la mafia en Palermo. Véase Leoluca Orlando, *Hacia una cultura de la legalidad, la experiencia siciliana*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004. 239 páginas.

⁸⁸ Siglas en inglés de Computer System for Compiling Statistics.

integridad de los elementos ante la corrupción; mejorar la administración de la Policía Auxiliar; supervisar y orientar al personal en los cambios de turno; cuidar las escenas de los delitos; mejorar el puesto de mando; reducir el tiempo dedicado a poner a disposición al presunto delincuente; ampliar la plantilla de médicos legistas de los juzgados cívicos; promover un sistema policial de carrera; elevar los requisitos de ingreso; capacitación en aula y en campo; crear un área de asuntos internos; reducir el ausentismo por enfermedades; mejorar las instalaciones de la policía sectorial; actualizar la tecnología; instalando terminales de monitoreo y cambiando los conmutadores; mejorar la atención a emergencia; digitalizar las infracciones viales; y establecer encuestas de satisfacción, entre otras medidas igualmente pertinentes.

El siguiente grupo de iniciativas enfrenta dificultades, pues requieren la colaboración de otras dependencias, pero aun así son convenientes para la ciudad.

Estas son las propuestas 17, 18, 19, 20, 21, 23 y 28 que implican: acceder a los registros de la Secretaría de Transporte y Vialidad; luchar contra los taxis irregulares; instalar botones de ayuda en el transporte público; mejorar las normas de seguridad en los bancos; atacar conjuntamente con la industria automotriz y las aseguradoras el robo de autopartes.

Algunas iniciativas que pueden debatirse son la 90 que propone una comisión de policía pero que la limita al combate a la corrupción; la 53 sobre detenciones de quienes tengan orden de aprehensión, sin diferenciar si es por parte de la SSP o en acciones conjuntas con la PGJDF; la 58 sobre requisitos de ingreso sin mencionar a las policías complementarias; la 64 que propone un formato de apoyo en caso de haberse usado la fuerza; la propuesta 30 para establecer *filtros* donde los ciudadanos deben identificarse y acreditar su propiedad.

Pero las iniciativas que no pueden aceptarse en un marco de garantías iguales para todos los ciudadanos son las que permiten interpretaciones de los policías o que los facultarían para ejercer actividades que les corresponden a otras áreas de gobierno, con las que en todo caso lo correcto es la colaboración.

Es el caso de la recomendación 26 para que la SSP revise talleres y lugares donde se vendan refacciones ilegales. La primera objeción es que las facultades respecto a los establecimientos mercantiles corresponden fundamentalmente a las delegaciones políticas y no parece conveniente concentrar esas atribuciones administrativas en el gobierno central; la segunda es que si lo que se persigue es un delito, éste debe corresponder a una denuncia, pues sin tener ese sustento se puede abrir la puerta a la simple extorsión. En todo caso, el tema debe abordarse desde la regulación de la comercialización de autopartes usadas y la colaboración con las autoridades delegacionales.

Otra iniciativa repudiable es la 49 que implicaría que los policías pudieran detener e interrogar *sospechosos*. Esto significa discrecionalidad absoluta, donde es subjetivo determinar qué apariencia es sospechosa, cuánto tiempo y bajo qué condiciones se interroga. La impugnación aumenta al recordar que en la evolución penal la confesión dejó de ser la *reina de las pruebas* precisamente para prevenir abusos y torturas.

Sancionar la prostitución como propone la iniciativa 122 es un enfoque que no distingue las sexoservidoras de los lenones, cuando lo sancionable no es la conducta sexual, sino el beneficio económico que representa para un tercero, y se omite que los problemas de convivencia son regulables mediante convenios. La propuesta 123 que combate a los franeleros, recomendando empleo y estudio “obligatorio”; es autoritaria, pues rebasa la identificación que puede hacerse con un programa de trabajadores no asalariados para imponerles que tengan, en la vida privada, una conducta ajena a su labor en la vía pública.

La recomendación 124 de llevar a albergues a 14 mil niños de la calle es debatible. Primero habría que preguntarse si esos niños quieren estar en un albergue; si el Estado tiene condiciones de proporcionarles alimentación, hospedaje y atención psicológica. Quizá Giuliani no conoció los programas de albergue abierto, de atención en calle y otras iniciativas que no hacen punible la desgracia de no tener hogar.

Sobre la iniciativa 125 hay que señalar que el consumo de alcohol en la calle es una de las remisiones al Juzgado Cívico más frecuente e inútil. Muchos casos son bebedores reiterados que consumen alcohol de caña o bebidas semejantes. Al ser detenidos, cumplen su arresto sin abandonar el alcoholismo. Para inhibir el consumo es mejor restringir la venta de alcohol y limitar su publicidad, en vez de corretear a los *teporochos*.

Además, debe recordarse que la ciudad funciona bien cuando se confía en la responsabilidad de sus habitantes. Así lo demostró la eliminación de la *ley seca* en días festivos, que si bien mantuvo la prohibición para la venta de alcohol en centros comerciales, benefició a la industria restaurantera, acabando con simulaciones y ventas irregulares.

La recomendación 12 de permitir que los policías vistan de civil y actúen encubiertos en la vía pública no genera confianza. Si se requieren acciones de seguimiento y acumular datos sobre la delincuencia, se puede realizar cruzando información con el sistema COMPSAT; si se investigan delitos específicos estos corresponden al Ministerio Público y ese es el tipo de personal que debe incrementarse.

La recomendación 133 que pide agilizar la sentencia en los casos de flagrancia, refleja prisa por castigar, en vez de juzgar respetando las garantías que tiene cualquier ciudadano. Si la flagrancia se convierte en la vía rápida para el policía, se abre el riesgo de que se siembren pruebas.

La propuesta 14 de asegurar bienes de los familiares de quienes distribuyen droga está mal planteada. Lo que debe castigarse es la participación en delitos, no el parentesco. La delincuencia organizada se combate en su estructura financiera y operativa, lo que significa, entonces, cambios en las disposiciones bancarias, que son de orden federal, y reforzar la acción especializada del Ministerio Público.

La filosofía de las recomendaciones de Giuliani considerara que la prevención no es suficiente. Privilegia sancionar con arrestos, multas o cárcel un amplio número de conductas para prevenir el riesgo de que una falta administrativa genere un ambiente propicio al delito.

La relativa aceptación que tienen estas recomendaciones, por ejemplo retirar vendedores ambulantes de ciertas zonas o la bienvenida que se le brinda al endurecimiento es hija de la desesperación. No se reflexiona, como lo han demostrado distintos penalistas, que incrementar las sanciones no ha funcionado para frenar el índice delictivo. Tampoco se valora que sin una reforma más amplia, sólo se cambia el lugar donde ocurren las conductas que se pretende combatir.

Las políticas recomendadas por Guilliani, en vez de detener a los grandes delincuentes o cambiar las condiciones que generan el delito, genera golpes a la parte baja de la delincuencia, llenando las cárceles de reos de poca monta. Así se sanciona a *franeleros*, prostitutas, primodelincuentes y robos de poca cuantía, pero sin atacar con severidad el lavado de dinero, los fraudes, los secuestros, el robo de autos y la delincuencia mayor, delitos que requieren investigación especializada y que deben ser enfrentados por las autoridades ministeriales y grupos policiales adscritos a éstas. Tampoco atiende las condiciones sociales que originan y desarrollan el delito.

Las recomendaciones tienen el efecto práctico de *generalizar* la intervención pública cuando lo necesario es lo contrario: *focalizar*. La lucha cotidiana contra los delincuentes requiere movilizar recursos para enfrentar la capacidad ofensiva de éstos. El combate es complejo y es difícil atacar simultáneamente

distintos frentes, de manera que lo racional es ponderar y concentrar la fuerza pública en las conductas que significan mayores agravios a la sociedad.

Además, penalizar múltiples aspectos de la relación social significa renunciar a las herramientas preventivas y de conciliación, saturando con esos casos el sistema penal y de readaptación.⁸⁹

Una de las propuestas de Giuliani significa avances parciales: la evaluación de la actuación policial. Mientras estimula que pequeños grupos opinen sobre la policía en el ámbito vecinal, no plantea una visión más amplia y omite la necesidad de crear mecanismos que involucren a los poderes de la ciudad – particularmente la ALDF- sobre el conjunto de la seguridad en la ciudad.

5.3 Abril de 2003: El endurecimiento de la seguridad pública generó críticas.

La segunda comparecencia de Ebrard Casaubón tuvo como contexto las campañas electorales⁹⁰; pero la crítica no se explica sólo por esa circunstancia. Los diputados opositores destacaron el endurecimiento de la seguridad pública y las recomendaciones sobre los derechos humanos.

Aún en ese contexto polarizado⁹¹, la ALDF aprobó la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública, tema que se revisará más adelante.

⁸⁹ La inutilidad de la inflación penal ha sido comentada por criminólogos y penalistas mexicanos. Véase Raúl González Salas Campos, “La expansión del derecho penal”, revista *Este país*, Núm. 105, diciembre de 1999, pp. 24 – 30.

⁹⁰ Versión estenográfica de la sesión ordinaria del 1 de abril de 2003.

⁹¹ Los diputados federales del PRI rechazaron el acuerdo de la ALDF para impulsar la reforma del DF, que abordaba el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública. Más que un debate sobre la reforma lo que dominó fue la negativa para ampliar facultades al Distrito Federal, y al Jefe de Gobierno.

Al fijar su posición, el partido Convergencia extremó los argumentos cuando lamentó que con sus limitadas facultades la policía no puede “detener a ningún sospechoso”, y que los policías no puedan presentar al Ministerio Público ningún detenido sin parte acusadora.

En contraste, la Dip. Enoé Uranga, de Democracia Social, cuestionó si la actuación del secretario obedecía a una intención mediática y no a la transformación de la seguridad pública. Alertó sobre revivir etapas de abuso de poder, que no se justifican “en un gobierno de matiz democrático”; además generar un discurso policial que podría propiciar “discriminaciones”. También criticó la elaboración de “patrones de sospechosos”, acusados desde el anonimato, pues “la sola sospecha sin presentación de pruebas puede dañar las garantías individuales como en las mejores épocas del macartismo”.

El PRI subrayó que el Gobierno de la Ciudad buscaba endurecer las penas “vulnerando algunos derechos y garantías individuales”. Además, recalcó dos recomendaciones de la CDHDF: la 08/2002 por lo que llamó “detención arbitraria” de indígenas mixtecos y la 09/2002, por la actuación de policías vestidos de civil que investigaron y persiguieron ilícitos, “facultad que le corresponde en forma exclusiva, por disposición constitucional, al Ministerio Público”.

El PAN cambió su postura. Aunque el apoyo a las políticas de Giuliani fueron originalmente iniciativas suyas, plantearon que el concepto de seguridad pública no debe ser “sinónimo de la aplicación del derecho penal o peor aún equipararla a la eficacia policíaca”.

En su intervención central, Marcelo Ebrard definió tres componentes del problema de la seguridad: las causas estructurales del delito; la naturaleza de la policía y sus facultades; y las normas en materia penal y su aplicación. En este esquema, el contenido de su comparecencia fueron las opiniones de Giuliani.

El secretario demandó dotar a la policía con “las facultades que debe tener dentro de un estado democrático de derecho para que cumpla cabalmente su función”. Con ese ánimo, y sin consideración a la equidad procesal, criticó que el *parte de novedades* y el dicho del policía tuvieran el mismo valor que la declaración de la persona presentada como presunto responsable. Llamó a superar la desconfianza en la policía y cuestionó si se podía controlar la delincuencia con una policía aislada y sin reconocimiento.

Propuso cinco ejes de acción: el primero, reorganización y cambio de las reglas del juego al interior de la policía; segundo, acercamiento intenso con la comunidad; tercero, capacitación y especialización de funciones contra la delincuencia; cuarto, recuperación de la calidad de vida en la ciudad; quinto, apertura a la experiencia de otros países y ciudades del mundo.

Después, informó de aspectos particulares de su actividad, informando el ascenso de 213 elementos, la creación de la Dirección General de Asuntos Internos y el apoyo al Consejo de Honor y Justicia.

Ebrard reconoció que 90% de los elementos no se habían capacitado aunque ya había cambiado la naturaleza del gobierno, el Código Penal y diversas disposiciones. Ante eso anunció cursos bajo la coordinación de la UNAM, para 19 mil policías con materias relativas a los códigos Penal, de Procedimientos, criminología, ética y derechos humanos.

Sobre el control interno informó la presentación al Ministerio Público de 206 elementos⁹², destacó la creación del Centro de Control de Confianza⁹³ y su vinculación a la entrega de credenciales a los policías.

⁹² Con un estado de fuerza estimado en 58,000 elementos (sin considerar a las policías complementarias) el porcentaje de elementos consignados fue de 0.35.

⁹³ La Dirección General de Control de Confianza examina a los aspirantes y a los miembros activos. Existe el antecedente del centro similar que estableció Madrazo Cuéllar en la PGR.

En materia de participación ciudadana, consideró que el vecino, al ser usuario de un servicio público, debe calificar la función policial como empezaba a realizarse en las 12 Delegaciones y 74 Unidades Territoriales donde se cometía poco más del 31% de los delitos.

El secretario destacó la creación un nuevo esquema de operación con la primera Unidad de Protección Ciudadana⁹⁴, con 400 elementos y condiciones de trabajo innovadoras. Además notificó la formación de la Policía del Transporte, la especialización de los agrupamientos metropolitanos y presentó nuevos agrupamientos: la Policía Típica, la Ribereña y la ampliación de la Policía Turística.

Ebrard Casaubón declaró que las remisiones aumentaron en 23.9% y las disposiciones ante el Ministerio Público sumaron 46,104 presuntos delincuentes, lo que, afirmó, era más que ningún otro año. Así, en tono satisfactorio, dijo que si “mantenemos el ritmo de crecimiento estaremos abatiendo sensiblemente a la impunidad, que es nuestro trabajo”.

En la ronda de preguntas, Marcelo Ebrard pidió revisar el Código Penal en su criterio de proporcionalidad. Rechazó que mientras alguien roba 874 pesos tiene pena de prisión, alguien que roba 865 no. Según el secretario, así “se le dice al delincuente que si roba menos de eso, su sanción es menor”; con el agravante de que la mayoría de la población tiene menos de esa cantidad cuando la roban en la calle, y que ese delito representaba 300 o más, de los 550 denunciados al día.

Ebrard también sostuvo que 40% por ciento de los reclusos son reincidentes y mantuvo su tesis de inhibir las preliberaciones.

⁹⁴ Creadas con características innovadoras, iniciaron operaciones el 18 de noviembre de 2002. Sus elementos reforzaron inicialmente la cobertura en el Centro Histórico y están adscritos a la Dirección Ejecutiva de Protección Ciudadana.

El Dip. José Luis Buendía defendió las reformas realizadas al Código Penal, argumentando la racionalidad e individualización de la pena. Argumentó que algunos de los cambios enviados por el Ejecutivo podrían llevar a que hubiera un castigo más alto al robo que al homicidio. Propuso construir espacios de discusión para generar cambios en los aparatos policíacos.⁹⁵

El diputado de Convergencia, Cuauhtémoc Velasco dijo que “al momento que se penalicen los robos menores a \$853 los afectados van a ser gente pobre”. Respecto a encarcelar a los delincuentes dijo que “al final de cuentas van a salir” y como los reclusorios no son centros de readaptación, van a salir mejor preparados para delinquir.

El secretario respondió diciendo que “si nos vamos con estos argumentos, no hay propuesta, salvo esperar”. Respecto a la idea de actuar contra los pobres preguntó ¿quiénes son los principales afectados del robo en la vía pública por menos de la cantidad establecida en el Código Penal? Y se contestó: los trabajadores, a quienes roban en la vía pública. Entonces cuestionó por qué a ellos les vamos a decir “si a ti te roban, eso no es grave, pero si le roban a alguien con un valor superior, eso sí es grave”.

El secretario privilegió las sanciones. Según sus palabras “siempre es incómodo pensar en la parte de la sanción, sería mucho mejor que yo les viniera a hablar de la prevención del delito y de lo que hay que hacer para prevenir el delito. Sí, nada más que no es mi trabajo, mi trabajo es evitar que el delito suceda o cuando éste sucede remitir al mayor número de delincuentes posibles”.

El Dip. Camilo Campos del PVEM recordó que el Procurador señaló que los detenidos son liberados por falta de pruebas; entonces, preguntó: “¿De qué sirve a la sociedad que sus elementos hayan incrementado el número de presentaciones si muchas de estas son vanas?”

⁹⁵ Argumentó que en Irlanda del Norte una comisión especial acordó las políticas de seguridad pública con especialistas, legisladores y funcionarios.

Marcelo Ebrard reiteró su fórmula. “Estoy convencido que si no hubiéramos elevado el número de remisiones al Ministerio Público, el índice delictivo habría crecido” (...). “¿En qué porcentaje? Es difícil de estimarlo, pero evidentemente hay una correlación que le da el primer rango de impunidad. Es decir, si usted tiene 100 delitos y la Policía Preventiva detiene a 8, a 7 ó a 6 de ellos, es muy bajo el nivel, lo que hemos hecho es elevar la proporción de remitidos por flagrancia contra el número total de delitos”.

El PAN cuestionó por qué, si ya funcionaba el programa para jóvenes en situación de riesgo, el índice delictivo no disminuía y los propios datos de la Secretaría reportaban un alarmante número de defunciones de jóvenes en colonias conflictivas.

En la segunda comparecencia Ebrard logró que la ALDF aprobara la reorganización de la SSP en una Ley Orgánica y argumentó lo que posteriormente sería una nueva reforma al Código Penal. Si bien puede discutirse la conveniencia de perfeccionar la ley sobre la organización policial, su emisión fue un acto de soberanía que benefició a la ciudad.

5.4 Creación de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública

La Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública⁹⁶ especificó la organización de esa función dentro del marco constitucional, lo señalado en el Estatuto de Gobierno y la Ley de Seguridad Pública de 1993. Las regulaciones establecidas son en lo general adecuadas y sólo hay algunos puntos que destacar:

Es el caso del artículo 3, fracción V de esta ley, que permite que la SSP efectúe en coordinación con la PGJDF estudios sobre los actos delictivos. Esto subraya la necesidad de esos estudios, pero aclara que esta actividad no puede realizarla sólo la Secretaría de Seguridad Pública.

⁹⁶ *Gaceta Oficial del DF*, México, 20 de mayo de 2003, pp.2 - 31.

También es importante la disposición relativa a la investigación de elementos generales criminógenos, que establece el artículo 26, pero que está limitada en el artículo 28 al acopio de información, la recepción de informes ciudadanos, labores de vigilancia y obliga a turnar los casos constitutivos de delitos al Ministerio Público.

El artículo 31 permite la actuación policial en las unidades habitacionales a solicitud de los vecinos. El artículo 46 reguló el uso de la fuerza física y del arma por parte de los policías al momento de repeler una agresión a condición de que sea real, actual, inminente y que ponga en peligro la integridad de la ciudadanía y del elemento policiaco. El artículo 5 fija requisitos de permanencia en la policía que son los mismos del ingreso, con la obligación adicional para los elementos de presentarse a las promociones, donde si no ascienden en tres ocasiones consecutivas pueden causar baja del cuerpo policial. El artículo 66 permite que los vecinos participen en la evaluación de la actividad policial.

Sin embargo, hay aspectos de la Ley Orgánica debatibles: El artículo 45 se refiere a la obligación de portar uniforme, identificación, armamento y equipo, pero su redacción podría mejorarse para proscribir que los policías actúen de civil.

El artículo 8 fracción VIII permite que el secretario resuelva los ascensos. Si bien se fijan disposiciones complementarias, la facultad del titular para promover a los mandos contradice la necesidad de un servicio profesional sujeto a evaluaciones objetivas antes que a percepciones de sus superiores.

5.5 Reformas al Código Penal del DF

Después de la comparecencia de Ebrard Casaubón, la ALDF renovó los códigos Penal y de Procedimientos de la ciudad.

Antes de analizar esta reforma, es necesario tener presente, de manera muy breve, la evolución penal de la ciudad. Recuérdese que con las transformaciones constitucionales de 1996 la ALDF alcanzó facultades para legislar en esa materia. Ahora bien, cuando en mayo de 1999, el Congreso de la Unión restringió la aplicación del código penal vigente dando origen al Código Penal Federal⁹⁷, la ALDF tuvo que crear el correspondiente a la ciudad y un poco más adelante, la Ley de Ejecución de Sanciones⁹⁸.

Desde entonces han ocurrido distintas modificaciones en lapsos muy breves. Este hecho marca la tendencia de legislar de manera abundante y proclive a los cambios, con razonamientos que en vez de vincularse con la reflexión lo hacen con la coyuntura⁹⁹.

Del conjunto de transformaciones hay 3 que marcan el estilo, la preocupación de las administraciones y de los legisladores locales.

En julio de 2002 se publicó una reforma penal que la Asamblea Legislativa había procesado meses atrás incluyendo mejores especificaciones para sancionar la tortura. La nueva tipificación penal también incluyó temas como la reparación del daño, el secuestro *express*, delitos cibernéticos, acoso sexual y allanamiento, además de reorganizar los delitos en materia electoral. Todos estos cambios bajo la denominación de *nuevo código penal*.¹⁰⁰

⁹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, México, 18 de mayo de 1999, 1ª sección, pp. 2- 8.

⁹⁸ Véanse *Gaceta Oficial del DF*, México, 17 de septiembre de 1999 pp. 2 -19 y *Diario Oficial de Federación*, México, 30 de septiembre de 1999 1ª sección pp. 64 -71.

⁹⁹ De acuerdo con la investigadora Azzollini Bíncaz, de 2002 a octubre de 2004 han ocurrido 12 transformaciones. Las fechas de publicación son: 3 de octubre de 2002, 22 de abril de 2003, 15 de mayo de 2003, 13 de enero de 2004, 27 de enero de 2004, 29 de enero de 2004, 4 de junio de 2004, 6 de septiembre de 2004, 13 de septiembre de 2004, 15 de septiembre de 2004 y 6 de octubre de 2004. Véase Alicia Azzollini Bíncaz "Acerca de las reformas al nuevo código penal para el distrito Federal", en Sergio García Ramírez, Olga Islas de González Mariscal y Leticia Vargas Casillas, coordinadores, *La reforma a la justicia penal, quintas jornadas sobre justicia penal*, México, UNAM, 2006, pp. 341- 348.

¹⁰⁰ *Gaceta Oficial del DF*, 16 de julio de 2002. pp. 2 – 74.

En octubre de 2002, la administración de Rosario Robles aprovechó para promover la ampliación de las circunstancias en que no era punible la realización de abortos; hecho que buscaba, y logró, el reconocimiento de grupos feministas.

En el 2003, Marcelo Ebrard logró que el gobierno capitalino enviara a la legislatura local una iniciativa acorde con la política de endurecimiento. Aprobada por la ALDF el 29 de abril de ese año y publicada un poco después¹⁰¹, incluye:

- La reforma al artículo 140 que sanciona como delito grave a quien maneje en estado de alteración voluntaria (por ejemplo tras tomar alcohol) y atropelle a otra persona.
- Se modifica el artículo 220, eliminándose las multas para robos menores a \$873, de forma que, al considerarlo un robo sin violencia, la pena de prisión será de seis meses a dos años.
- El artículo 224 incrementó las penas al robo sin violencia sea en lugar cerrado o a transeúnte.
- En el caso de quien robe haya sido miembro de una empresa de seguridad privada o use identificaciones falsas, la pena sube del rango de tres meses a cuatro años al de dos a seis años.
- El artículo 225 incluye el uso de armas de juguete al equiparlo con violencia moral con dos a ocho años de cárcel y sin derecho a fianza.
- El nuevo artículo 248 establece que en el robo sólo se permite la libertad bajo fianza al delincuente que actué solo, que carezca de antecedentes y que el monto robado sea menor a \$2,000
- La reforma el artículo 556 del Código de Procedimientos para que el Ministerio Público solicite al juez que niegue la libertad bajo fianza al presunto que, siendo consignado por un delito no grave, sí tenga antecedentes.

¹⁰¹ *Gaceta Oficial del DF*, 15 de mayo de 2003, número 39 bis, pp. 2 - 5. La aprobación fue por 45 de 66 votos. En contra, además de la bancada prisita votaron Iris Santacruz (PRD) y Enoé Uranga (Democracia Social).

Al valorar la reforma penal de 2003 debe señalarse que se logró, en buena medida, por la disciplina partidaria; que el debate entre los diputados no fructificó y que la legislación fue acorde con el ánimo de endurecimiento argumentado por Ebrard.¹⁰²

En el ámbito jurídico se han levantado importantes voces contra el incremento de las penas y también de manera particular por el endurecimiento contra el robo en el Distrito Federal. En cuanto a la inutilidad del incremento a las penas son conocidas las del Doctor Sergio García Ramírez (Además de ex Procurador General de la República e impulsor de las reformas de los años 83 y 85, es el coordinador del área penal del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros cargos); la del penalista Raúl González Salas Campos (Director del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México), la del criminólogo Rafael Ruiz Harrel, de la investigadora Olga Islas de González Mariscal, del especialista Ernesto López Portillo Vargas (Instituto para la Seguridad y la Democracia) la del anterior *ombudsman* capitalino Luis de la Barreda Solórzano, del visitador de la CNDH Raúl Plascencia Villanueva, entre otros expertos.

Al particularizar sobre las sanciones al robo, la jurista Alicia Azzollini Bíncaz, de la UAM Azcapotzalco, sostiene que aumentar las sanciones no previene el delito de robo y que las penas son “desproporcionadas e injustas”¹⁰³.

La investigadora refiere que el anterior artículo 20 del Código Penal tenía cuatro rangos de punibilidad, que por efecto de la reforma de mayo de 2003, se derogó la fracción donde se especificaba que si el monto de lo robado era menor a 20 días de salario mínimo la sanción sería de 20 a 60 días multa. “De esta manera el robo siempre ameritará, aunque el monto sea irrisorio, prisión”.

¹⁰² En esa misma legislatura, la ALDF aprobó modificar la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia para establecer un fondo de retiro y fortalecer su autonomía.

¹⁰³ Alicia Azzollini Bíncaz, “La regulación del robo en el nuevo código penal para el Distrito Federal” en Sergio García Ramírez; Olga Islas de González Mariscal y Leticia Vargas Casillas, coordinadores, *Temas de derecho penal, seguridad pública y criminalística. Cuartas jornadas sobre justicia penal*, México, UNAM, 2005, pp. 79 -86.

Hay una desproporcionalidad y falta de racionalidad respecto al bien que se tutela. Esto se evidencia al considerar que, en ciertas circunstancias, el autor de un robo (que atenta contra la propiedad) puede tener una pena de 10 años, cuando el mínimo por homicidio (que es contra la misma vida) es de 8 años.

Además, debe considerarse que como consecuencia, advertida por la investigadora, los reclusorios de la ciudad están atestados de procesados por diversas variedades de robo. La realidad confirma la siguiente evolución: En 2002 los internos en el DF sumaban 20,673; para el 2003 llegaron a 23,359 y para el 2004 la cifra era de 28,637 personas.¹⁰⁴

5.6 Marzo de 2004: Video escándalos y peticiones de desafuero incrementan la presión.

El año 2004 fue difícil para el Gobierno del Distrito Federal. Los escándalos públicos de los que formaron parte el secretario de Finanzas, el Secretario Particular del Jefe de Gobierno, el delegado en Tlalpan, las delegadas en Álvaro Obregón y Tláhuac fueron fuertes golpes, a los que siguió el fallido proceso de desafuero contra Andrés Manuel López Obrador.

Marcelo Ebrard no se mantuvo ajeno a ese enfrentamiento. Declaró públicamente que la vida del Jefe de Gobierno podría correr riesgo, y probó la participación del CISEN en reuniones previas al escándalo del empresario Carlos Ahumada. Al contrario de la acción de Alejandro Gertz, que se distanció de Cuauhtémoc Cárdenas, e incluso se vinculó al proyecto encabezado por otro partido, Marcelo Ebrard se colocó en las trincheras para la defensa de López Obrador, lo cual incrementó sus posibilidades de sucederlo en el cargo.

¹⁰⁴ Datos publicados por la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. Véase Dirección General de Prevención y Readaptación Social, *Población total al cierre del año*, (en línea) 1 pp. México, Dirección URL:<http://www.reclusorios.df.gob.mx/estadisticas/> (consulta septiembre de 2006).

En correspondencia, durante la comparecencia del 2004¹⁰⁵ los diputados fueron más críticos. Al entrar en materia, el PVEM destacó la responsabilidad de las autoridades locales pues la mayoría de los delitos son del fuero común. Dijo que en el DF existen instituciones e instrumentos jurídicos suficientes para brindar seguridad, por lo que la falta de ella no se debe a la carencia de disposiciones legales, “sino a la falta de un mejoramiento policial” y a la corrupción.

Sobre las cifras delictivas, el PRI planteó que “hasta que no generemos un organismo autónomo” que realmente diga que está pasando, estaremos sin resolver el problema. Remató burlándose de las nuevas acciones de la policía metropolitana al calificarlas como “policías folklóricas”¹⁰⁶.

El PAN, por medio de la Dip. Irma Islas, sólo atinó a pedir atención a sus solicitudes de información, Después criticó el modelo que alabó dos años atrás, diciendo que esas recomendaciones parten de “un modelo basado en la desconfianza, en la segregación y en la criminalización de las personas, independientemente de su participación real o virtual en actividades ilícitas”.

El PRD respaldó los programas *Conduce sin Alcohol*, *Corredor Zócalo-Reforma*, *Operativo Polanco*, *Patrullaje Aéreo*, *Vigilante al Volante*, *Retiro de Vehículos Chatarra*, pero reconoció que la percepción social no estaba plenamente satisfecha.

El iniciar su mensaje, Marcelo Ebrard respaldó la reforma penal que la ALDF aprobó en abril de 2003. Reiteró su crítica a la anterior regulación sobre el robo en el Código Penal y a la liberación anticipada de 2,500 reclusos, factores que él consideró como relevantes en el incremento de los delitos patrimoniales al principio del 2003.

¹⁰⁵ Versión estenográfica de la sesión ordinaria del 24 de marzo de 2004.

¹⁰⁶ Posteriormente se ventilaron fallas en la unidad de protección animal y la policía en patines. Hilda Escalona, “Policletos, ribereños, en patines, proanimal... la policía que no funcionó”, periódico *La Crónica*, 24 de julio de 2005, p. 11.

De manera categórica dijo que la reforma aprobada y el incremento de las remisiones policiales por robo permitieron concluir el 2003 con una “tendencia ligera pero a la baja en el índice delictivo”.

Por ello destacó la conveniencia de aumentar las consignaciones, pues de esa manera “habrá necesariamente un número mucho menor de delincuentes” y ofreció reducir el índice delictivo hasta 15% en los delitos graves.

Ebrard Casaubón destacó el incremento de la actividad policial y lo vinculó al reconocimiento a los policías que efectuaron detenciones por robo, violación o secuestro. Informó que la policía incrementó 72% sus remisiones en esos delitos y que las remisiones por posesión de droga aumentaron 99%.

Especificó que entre 2002 y 2003 se sumaron 3,413 elementos, que la policía de barrio inició sus trabajos y que los incrementaría a 152 unidades territoriales. Sobre la evaluación destacó 42 mil cuestionarios, con una calificación promedio de 7.5, así como ascensos y destituciones determinadas por la ciudadanía.

También informó del puesto de mando del Centro Histórico donde se concentraron cámaras, las llamadas del 060, una central de alarmas, radiocomunicaciones y el ingreso de Unidades de Protección Ciudadana; de manera que los principales delitos en la zona bajaron 38.8% y se alcanzó una mayor eficiencia policial.

Destacó la creación de la Policía del Transporte y los puntos de revisión de la policía sectorial, que subieron el número de presentaciones al Ministerio Público en 114%.

Informó de los primeros 60 microbuses con botón de pánico y equipo de rastreo que facilitaron la intervención de la SSP; además de los convenios que permitieron a la policía conectarse a sistemas satelitales privados para brindar apoyo. El resultado fueron 143 reportes, recuperando en la mitad de los casos la unidad. Agregó que el robo a transportistas de carga disminuyó 25 % entre 2003 y 2002.

Destacó la colaboración de los bancos *Afirme* e *Imbursa*, que aceptaron las medidas de seguridad requeridas por la Secretaría, y que ambas instituciones no registraron asaltos ni robos a cuentahabientes. También notificó la creación de la Unidad Especializada de Robo a Cuentahabiente y que el número de detenciones, pasó de 65 a 202.

Respecto al programa *Conduce sin alcohol*, dijo que se revisaron 97,778 conductores, aplicando el alcoholímetro a 10,700 y remitiendo a 1,790 personas al Juzgado Cívico¹⁰⁷. Subrayó que no tenía registradas extorsiones en el programa, al que respaldó con datos del Servicio Médico Forense según los cuáles en el cuarto trimestre del 2003, de 383 muertes por hechos de tránsito, en 65 se encontró alcohol; mientras en el mismo periodo del 2002, ocurrieron 397 muertes y 82 de éstas con alcohol.¹⁰⁸

Contrastó las cifras de violaciones de derechos humanos con las actuaciones policiales. Afirmó que mientras hubo 249,000 contactos entre la policía y los ciudadanos, sólo se presentaron 220 quejas ante la Comisión de Derechos Humanos del DF, por lo que, “aún suponiendo que todas las quejas fuesen auténticas”, sólo 0.1% de los casos tendrían alguna violación.

Informó que habían concluido el curso convenido con la UNAM más de 12,100 elementos. Además reportó el apoyo de la Defensa Nacional para realizar un examen toxicológico a todos los integrantes de la policía, por primera vez en décadas, del que resultaron positivos 787 elementos, es decir, el 2.6%.

¹⁰⁷ 1.8% de las personas revisadas y 16% de quienes pasaron por el alcoholímetro fueron presentadas a la autoridad correspondiente.

¹⁰⁸ Esta variación significa que el porcentaje bajó de 20.6% en 2002 a 16.9% en 2003.

Respecto al ingreso, informó que se había modificado la selección y reclutamiento para exigir a los reclutas nivel de preparatoria y la aprobación de mediciones psicológicas y de integridad.

El secretario apoyó cuatro iniciativas penales. La primera, para que sólo puedan obtener la libertad anticipada los sentenciados que hayan pagado a la víctima la reparación del daño, que no sean reincidentes y que hayan llevado a cabo actividades laborales, educativas o de capacitación.

La segunda, para sancionar con prisión al agente del Ministerio Público o al Juez que otorgue la libertad provisional sin haber constatado que el beneficiado cumple todos los requisitos y que no está sujeto a otro proceso, haya sido condenado por delito semejante o evadido la acción de la justicia.

La tercera, para impedir que los secuestradores, sus familias y allegados puedan aplicar libremente las utilidades de sus actividades ilícitas, y se faculte al Ministerio Público para asegurar sus bienes y valores. La cuarta para registrar a las personas dedicadas a servicios de seguridad, para garantizar su control.

Los diputados, más que opinar sobre los resultados, o las iniciativas comentadas, se concentraron en la coyuntura del momento y en aspectos particulares de la política de seguridad pública.

La bancada del PRI criticó al *Grupo Tigre* por cosechar recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del DF. Respecto al programa *Conduce sin alcohol*, cuestionó que se hubiera revisado a 108,164 conductores para realizar 2,007 remisiones al Juez Cívico, lo que representa menos del 2%, “en un programa que hemos estado cuestionando que viola las garantías individuales”.

En un contexto de grabaciones y desconfianzas, se debatió sobre lo que la Dip. Gabriela Cuevas (PAN) llamó “ciertas facultades de investigación” y lo contrastó con la negativa del Jefe de Gobierno a la

existencia de un sistema de investigación. Así, cuestionó si había un aparato de investigación en el Gobierno del Distrito Federal y preguntó: “¿Cómo es que se investiga? ¿A quiénes? ¿Con qué criterio?” Ironizó diciendo que sólo faltaba una iniciativa para que exista el delito de disolución social “al estilo autoritario de Díaz Ordaz”.

En el tema de los reclusorios, el secretario calificó la reincidencia como altísima, criticó la saturación de la infraestructura y el ocio existente.

El PRI cuestionó la calidad de las detenciones de la Secretaría, pues del total de remisiones de 2003, es decir 172,490 casos, “el 80 % son actos que competen a la justicia cívica; o sea, 137 mil personas han sido remitidas por alcohólicas, por vender chicles (...), por manifestarse, por besarse en la oscuridad o por graffitear”. Así, preguntaron “¿Cuándo capturarán a homicidas, violadores o secuestradores?”

El secretario contestó comparando remisiones al Juzgado Cívico con las presentaciones al Ministerio Público. En el año 2002 las remisiones a Juzgado Cívico eran 166,493. En 2003 bajaron 17.7%, mientras las remisiones al Ministerio Público pasaron de 29,696 a 35,424; con un incremento relativo de 19.3%. Detalló el incremento de las detenciones por tipo de delitos: robo en transporte público creció 148.5%; robo de vehículos 78% y robo a negocio 83%.¹⁰⁹

Ebrard reiteró su ánimo de aumentar las detenciones y criticó la diferenciación entre la policía preventiva y policía de investigación, pues según él genera ineficiencia. “La inmensa mayoría de los que tenemos

¹⁰⁹ En este punto es importante señalar dos datos sobre quienes ya están en los reclusorios. La primera constante es que la mayoría de los internos son jóvenes; los menores de 30 años representan una proporción que cada año rebasa el 60% del total de los internos, hecho constante, aunque con algunas variaciones de un año a otro. El segundo dato es la relación de los delitos patrimoniales respecto al total de los delitos por los que se establecen los procesos penales; nuevamente la proporción es significativa; con un porcentaje que oscila entre el 56 y 59% de los casos. Ambas cifras apuntan a que, sin pretender una defensa del delincuente, sí puede señalarse que las cárceles del Distrito Federal tienen una mayoría compuesta de jóvenes y que están en ese sitio por distintas modalidades de robo. Los datos del periodo de estudio pueden corroborarse en <http://www.reclusorios.df.gob.mx/estadísticas>.

alguna responsabilidad en este asunto de la seguridad pública, vamos a coincidir en que no es lógico que tengamos organizado institucionalmente así la respuesta a la delincuencia”. Insistió en que el número de policías judiciales es limitado y así hay un grado de impunidad muy alto, por lo que se requiere la autorización para que las policías preventivas tengan “detectives”.

En esta, que fue la última comparecencia de Ebrard, los temas de seguridad pública se subordinaron al debate político. Los opositores reclamaron los escándalos públicos y el papel desarrollado por el secretario. El debate no se centró en los resultados de la seguridad pública, ni en el cumplimiento de lo ofrecido. Se cuestionó lo punitivo pero sin plantear iniciativas sobre lo preventivo. El contexto de pugnas y escándalos, aunado la falta de oficio político impidió a la oposición abrir el análisis de la política de seguridad pública en función de los intereses de los capitalinos.

5.7 Ley de Cultura Cívica

La Ley de Justicia Cívica fue substituida, en mayo de 2004, por una legislación más rígida, que fue bautizada por sus opositores como la “Ley Marcelo”¹¹⁰.

En la ley existen dos previsiones debatibles. Para ordenar la vía pública, el artículo 24 fracción I sanciona la prestación de un servicio sin que sea solicitado y especifica que la presentación del infractor sea sólo con queja previa. Sin embargo los limpiaparabrisas y otros trabajadores han señalado que esta redacción propicia operativos de la policía, sin que se cumpla el requisito de la queja de un particular.

El artículo 24 fracción VII sanciona a quien invite a la prostitución, la ejerza o solicite dicho servicio estableciendo arrestos de 20 a 36 horas. Así, se infracciona a los que participan en el sexoservicio pero

¹¹⁰ *Gaceta Oficial del DF*, 31 de mayo de 2004 bis, pp. 3 - 23.

no menciona a los lenones, que son los beneficiarios económicos y autores de las agresiones a clientes y sexoservidoras.¹¹¹

Sin embargo hay innovaciones positivas. El artículo 33 permite acciones de servicio a la comunidad en sustitución de los arrestos; el artículo 92 señala los sueldos de los jueces; el artículo 107 establece el registro de los infractores.

La Ley de Cultura Cívica mantiene una concentración de facultades que bien pueden ser delegacionales. En ella, los jueces son nombrados por el Jefe de Gobierno y la responsabilidad de los jefes delegacionales es dar mantenimiento a las instalaciones, cuando lo que se ha planteado por los partidos es que los jefes delegacionales participen en las tareas de seguridad y avanzar en un proceso de descentralización de funciones.

Unos meses antes de que el presidente Fox removiera a Marcelo Ebrard, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó, entre otros cambios, expedir la Ley contra la Delincuencia Organizada¹¹². A semejanza de la legislación federal, establece áreas específicas de investigación (en este caso la figura es la fiscalía central).

Vale la pena consignar, que esta Ley permite una actuación especial en casos donde existan indicios suficientes que acrediten fundadamente que alguien es miembro de la delincuencia organizada, se permiten las intervenciones telefónicas que autorice el juez correspondiente y la utilización de

¹¹¹ La CDHDF; agrupaciones feministas y abogados independientes cuestionaron la Ley de Cultura Cívica por el incremento a la discrecionalidad policial. La política sobre el sexoservicio fue distinta al fomento de convenios y sanciones acordadas entre vecinos y sexoservidoras anteriormente desarrollada.

¹¹² *Gaceta Oficial del DF*, 15 de septiembre de 2004. pp. 6 – 12.

recompensas. Es decir, amplió los márgenes de actuación de la autoridad que se habían establecido, de igual manera, para la Federación.¹¹³

Respecto al término de Marcelo Ebrard como titular de la SSP, ocurrido en diciembre de 2004, debe subrayarse que separarlo del cargo fue una sanción del presidente Fox por el linchamiento en Tláhuac, aun cuando no habían concluido las investigaciones correspondientes.

Como es del conocimiento público, aquel hecho fue en noviembre del 2004, cuando fueron golpeados y quemados hasta morir 2 agentes de la Policía Federal Preventiva, sin que recibieran apoyo ni del mando federal ni de la policía capitalina¹¹⁴. A la fecha, las responsabilidades no han sido resueltas de manera satisfactoria.

El 23 noviembre de 2004 ocurrió el linchamiento de tres elementos de la PFP en Tláhuac sin que recibieran apoyo oportuno ni de las autoridades federales ni de las locales. Antes de que concluyeran las investigaciones el presidente Fox removió al titular de la SSP del DF y sólo sancionó con igual medida a un mando operativo de la federación. A la fecha persiste la polémica

El Jefe de Gobierno respaldó posteriormente a Ebrard Casaubón al designarlo secretario de Desarrollo Social primero, y promoviéndolo después como candidato a sucederlo al frente de la administración capitalina.

¹¹³ Al igual que en el ámbito federal, la SSP cometió errores en su prisa por actuar, reportándose acciones contra una persona que no tenía orden de detención. Ignacio Alzaga, "Demandará a la SSP por enlistarlo con delincuentes", periódico *Milenio Diario*, 25 de septiembre de 2004, p. 13.

¹¹⁴ Edgar Córdova y Jorge Cisneros. "A un año de los linchamientos en Tláhuac" en revista *La Revista*, México, 21 de noviembre de 2005, pp. 28 - 35.

5.8 El contexto nacional: Pocos resultados.

Para el periodo 2002 - 2004 ya se habían diluido las expectativas con que inició su mandato el presidente Fox en materia de seguridad pública.

Estaban ocurriendo dos fenómenos. El primero, que la confrontación con el gobierno capitalino había terminado por minar la institucionalidad de la PGR, el CISEN, la SHCP y el conjunto del gobierno federal salió debilitado, empequeñecido, demostrando que en el discurso por la legalidad no existía la imparcialidad, al tiempo que los temas de nepotismo, corrupción e ineficiencia se mantenían presentes.

Por otra parte, y como un elemento más grave, la respuesta del gobierno mexicano ante la inseguridad se concentró en las reacciones punitivas y de corto plazo.

La administración Fox se lanzó a la lucha contra las organizaciones criminales y su capacidad corruptora pero sin ver el contexto ni los riesgos. No asumió que la delincuencia florece en buena parte porque le resulta sencillo, en una sociedad empobrecida y polarizada, comprar desde sembradores, gatilleros y transportistas hasta lavadores, abogados, e incluso un segmento de los militares y policías que deberían combatirla. La consecuencia de este menosprecio fue no trabajar en recuperar el tejido social donde los delincuentes se desarrollan.

Tampoco se lanzó una fuerte iniciativa contra una gran dificultad para un mando con intenciones de cambio: la corrupción que lo rodea y aísla. El equipo del presidente Fox actuó sin preparar el terreno, sin respaldo social, con pérdidas en la legitimidad política y con mucha de la estructura coludida. Le apostó a la idea de una confrontación directa, de superhéroe.

Ese razonamiento puso en riesgo a sus promotores, que quedaron atrapados entre los grandes factores de peligro. En este contexto murió el secretario José Ramón Martín Huerta.¹¹⁵

Las cifras de 2000 a 2004 fueron preocupantes. Según los anexos del V Informe de Gobierno, nacionalmente no hubo mejorías en delitos del fuero común ni en los federales.

Año	Total Cifra absoluta	Total Tasa por mil habitantes	Fuero Federal. Cifra absoluta	Fuero Federal Tasa mil habitantes	Fuero Común Cifra absoluta	Fuero Común Tasa mil habitantes	Variación total anual. Tasa mil habitantes
1997	1,564,836	16.21	73,913	0.77	1,490,923	15.44	
1998	1,450,501	14.81	74,866	0.76	1,375,635	14.05	- 1.40
1999	1,466,636	14.77	76,169	0.77	1,390,467	14.01	- 0.04
2000	1,420,254	14.12	81,781	0.81	1,338,473	13.31	- 0.55
2001	1,512,448	14.85	74,113	0.73	1,438,335	14.13	+ 0.73
2002	1,516,029	14.71	73,803	0.72	1,442,26	14.00	- 0.14
2003	1,517,899	14. 57	81,230	0.78	1,436,669	13.79	- 0.14

Las cifras demuestran que las variaciones absolutas son pocas y que no hay cambios positivos relevantes. Año con año, las variaciones del total de delitos son de un poco más de un punto porcentual o de décimas de punto. Eso no sirve, ni demuestra que se vaya por buen camino.

Quizá esta carencia de resultados desesperó al Ejecutivo y, explica que en la recta final de su mandato, su única salida fue enviar un gran paquete de cambios legales y constitucionales que se revisa en otro capítulo.

¹¹⁵ El secretario federal murió al caer su helicóptero en circunstancias sospechosas en septiembre de 2005. Era un aparato en buenas condiciones, aunque otros dos tenían el mismo punto de llegada, ese fue el único que se perdió para después desplomarse. El gobierno federal rápidamente consideró el caso como un accidente.

5.9 Valoración 2002 – 2004: Mejoras organizativas y política punitiva.

Debe reconocerse que la seguridad pública en la ciudad de México tuvo en este periodo mejoras organizativas, mucho trabajo de supervisión y que fue un avance la expedición de la Ley Orgánica.

Aunque sea de manera breve, debe añadirse que los delegados ya electos directamente, hicieron importantes a partir del año 2000, importantes esfuerzos contratando policías auxiliares, iluminando áreas conflictivas, instalando alarmas y centrales de monitoreo con su propios recursos.¹¹⁶

Regresando al periodo de Marcelo Ebrard, es necesario señalar que marcó la aceptación, por un gobierno democrático, de una filosofía que privilegia lo punitivo, alienta las reacciones persecutorias, generaliza las respuestas represivas y da entrada a razonamientos que vulneran las garantías y fomentan la discrecionalidad.

Lo que logró y lo que argumentó Marcelo Ebrard en materia punitiva debe valorarse separando objeciones que son de distinta naturaleza. Unas tienen relación con los razonamientos represivos que contrastan con la consolidación de un sistema democrático. Otros son los cuestionamientos por los resultados y el cumplimiento de las metas.

A) Críticas al modelo policial ante el desarrollo democrático

Existe una gran distancia entre las garantías penales y procesales de un sistema democrático y la sobrevaloración de la política punitiva como principal forma de respuesta para sancionar la falta de seguridad en la sociedad.

¹¹⁶ Véase s/ autor, *Foro la prevención del delito y la seguridad pública del DF*, México, coedición ALDF y editorial Porrúa, 2003, 211 pp.

El secretario Ebrard Causaubón propuso políticas y argumentó contra de la equidad procesal, la presunción de inocencia y de las preliberaciones. La idea de tolerancia cero que respaldó significó incrementar las penalizaciones, pugnar por mayores márgenes de discrecionalidad policial, interrogatorios a los *sospechosos*, la operación de policías de civil o encubiertos, entre otros puntos.

Estos razonamientos representan un retroceso para la izquierda, que se plegó a la política inspirada en la visión punitiva de Giuliani, aplaudida originalmente por el PAN, al iniciar la gestión de Ebrard a principios del 2002. Significó también la vulneración de principios de la vida democrática, de la valoración de iguales ante la ley en un marco de garantías ciudadanas para impartir justicia. Significó asumir que la seguridad es una presión de tal magnitud que es posible sacrificar, por ella, parte de la vida democrática.

Este argumento significa invocar al monstruo fundador del poder público, al *Leviatán* de Tomás Hobbes. La exigencia por la mano dura equivale a aceptar que, como propuso el pensador inglés, los hombres se dedican a pelear unos contra otros y sólo un poder mayor puede infundir temor, castigar incluso con la muerte, con la finalidad de lograr la paz y la tranquilidad. El riesgo es que este poder absoluto, que no se rige por las leyes, pues incluso eso se consideró una limitante, puede terminar muy pronto en excesos y atropellando a los ciudadanos.

B) Críticas al cumplimiento de compromisos y por los resultados en materia criminal

Al hacer un recuento de los compromisos que Ebrard cumplió debe reconocerse que lo hizo en aspectos organizativos, reglamentarios y de evaluación, lo cual no es poca cosa. Es orden y mayor claridad operativa.

Destaca la creación de la Ley Orgánica de la materia, los nuevos cursos y exámenes, la mejora a la información cotidiana para controlar la fuerza, la consolidación de las coordinaciones territoriales que anteriormente había iniciado el Jefe de Gobierno, los incentivos al desempeño, la creación de áreas de control de confianza, las unidades de protección ciudadana, el inicio de las policías de barrio, el puesto

de mando en el Centro Histórico, la coordinación con la Policía Judicial del DF, además de explorar la colocación del botón de pánico en el transporte, y que los conflictos con los banqueros disminuyeron.

Pero aún así se pueden formular las siguientes críticas:

- No hubo un espacio para discutir y acordar la reforma de la seguridad pública. El ofrecimiento formal (realizado públicamente en 2002) de trabajo conjunto con la Asamblea Legislativa del DF no se llevó a la práctica. No se aprovechó la oportunidad para crear un mecanismo de evaluación que involucrara al Poder Legislativo, pues se mantuvo la inercia de acciones centralizadas y sin evaluación de un actor distinto al Ejecutivo.

La ausencia de un mecanismo institucional para que los actores políticos y sociales de la ciudad participaran en la materia permitió polarizaciones inútiles para mejorar la seguridad pública.

- Se asumió que la mayor debilidad de la policía es el límite de sus facultades y no en su aislamiento de la sociedad. Independientemente del vínculo policía – sociedad y del diseño de una política que lo renovara, Ebrard hizo suyos los razonamientos de Giuliani argumentando siempre a favor de dar mayores facultades a los policías. Al respecto, el ex alcalde de Nueva York criticaba que la decisión estratégica de la ciudad había sido poner todas sus esperanzas en la detención en flagrancia.

Y si bien el argumento es interesante, no ataca lo central y sólo traslada la responsabilidad de un área a otra del quehacer público, al plantear que lo que hace la PGJDF en materia de investigación y persecución de delitos será mejor si se permite la participación de la SSP.

En un contexto de corrupción, polarización social y falta de profesionalismo, la carencia policial más importante no está en sus facultades, sino en la falta de apoyo social y en la posibilidad de que la delincuencia penetre y pervierta las estructuras gubernamentales.

Pese al activismo de Ebrard, la policía siguió actuando básicamente aislada de la sociedad y sin mejorar la comunicación y la coordinación con la comunidad. Los avances en el combate a la corrupción no han culminado. El indicador “que lo resume todo”, - como Ebrard dijo en su primera comparecencia – no ha mejorado sustancialmente. La confianza de los ciudadanos en la policía, hoy sigue siendo baja.

Sin el respaldo ciudadano no se puede entrar al combate al crimen o al menos no de manera profunda. Es decir, la segunda crítica es que no se puso suficiente empeño en transformar la policía, básicamente reactiva y aislada de la sociedad, para crear una institución fundamentalmente preventiva que pondere la participación y unidad de acción con la sociedad.

- El error de generalizar en vez de focalizar. Ebrard no distinguió cuál es la parte del problema de la seguridad pública es realmente penal y cuál no. La realidad es que la proporción entre los problemas atendidos por la policía que son faltas administrativas y los que constituyen delitos aún es de cinco a uno. Esto significa que por cada cinco acciones que terminan en un Juzgado Cívico, sólo una tiene que ver con el Ministerio Público y la denuncia de un delito.

Eso quiere decir que la mayor parte de los problemas que se viven en las calles no son delitos graves, sino faltas administrativas y problemas de convivencia que requieren un tratamiento diferenciado.

Ampliar lo punible e incrementar las sanciones como mecanismo para sancionar e inhibir las conductas produce un efecto de *generalización* de la actividad represora, saturando el sistema penal, de manera que sus tiempos de respuesta se alargan y en consecuencia, la impunidad se incrementa.

En contraparte, la *focalización* permite concentrar recursos en los casos de mayor relevancia y posibilita crear otros mecanismos de cohesión social. Esta línea de acción lleva a concentrar recursos en la actividad investigadora de la Procuraduría de Justicia, que sí tiene facultad para ese fin, ponderando los recursos en los casos verdaderamente relevantes.

- La disminución del índice delictivo es relativamente menor a otros periodos. La evolución delictiva puede analizarse, a partir de datos oficiales,¹¹⁷ de la siguiente manera.

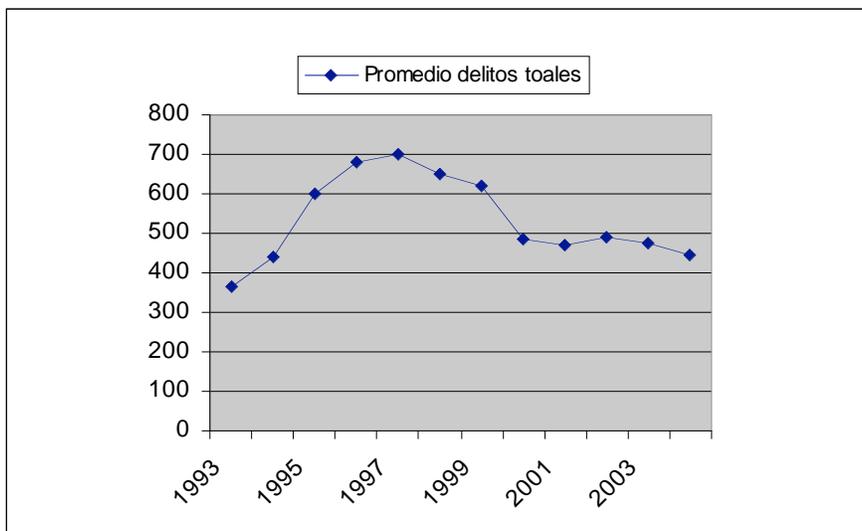
Evolución histórica del promedio de delitos al día
(Periodo de estudio sombreado)

Promedio diario delitos	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	366.35	442.45	598.9	679.14	700.09	651.51	622.5	482.92	469.78	487.92	473.5	443.95

Lo que reflejan las cifras es que el mayor descenso de la inseguridad ya había ocurrido con el cambio en la naturaleza del gobierno en 1997, es decir *antes* de la llegada de Marcelo Ebrard, ocurrida en el 2002.

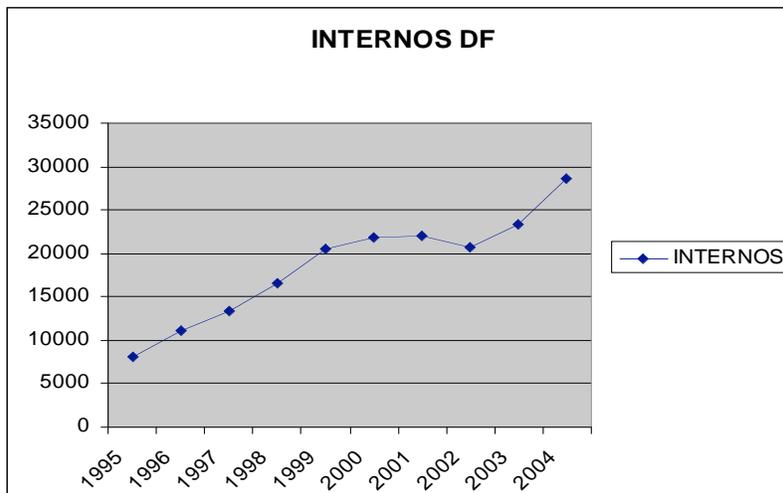
Al realizar una gráfica es muy claro que hay dos puntos de quiebre muy notorios. El primero es la entrega de la administración en 1997. El siguiente movimiento sustantivo fue al momento en que López Obrador asumió su responsabilidad y puso en marcha un esquema de trabajo coordinado y supervisado territorialmente.

¹¹⁷ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, *Total de delitos 1993 - 2005*. (en línea) 3 pp. México, Dirección URL: <http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/totaldelitos.php>, (consulta abril de 2005).



- La saturación de las cárceles. Al adoptar la política de endurecimiento, el gobierno del DF modificó el ritmo con que se incrementaba la cantidad de internos. Como puede verse en los siguientes cuadros y gráficas, la curva de crecimiento fue muy pronunciada de 1995 a 1998, (pasando de 8,000 a más de 16,000); después se encuentra un periodo de estabilidad relativa que incluye los años 1999, 2000, 2001 y 2002 (con cifras que oscilan en torno a 21,000 internos). Pero los años 2003 y 2004 nuevamente un regreso al crecimiento penal al llegar el número de internos a más de 28,000¹¹⁸.

¹¹⁸ "Población interna de sentenciados y procesados por entidad federativa". Anexo del V Informe de Gobierno. México, 2005.



AÑO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
POBLACION RECLUSORIOS DF	8,142	11,030	13,445	16,623	20,578	21,854	22,049	20,673	23,359	28,637

Esto significa que, en el modelo punitivo, el costo de la relativa disminución del índice delictivo está asociado con fuerte incremento de la población interna y la consecuente saturación de las cárceles.

El momento de puesta en marcha del modelo punitivo fue en 2003, con un conjunto de disposiciones administrativas y la aprobación de la reforma penal. Si se compara la evolución de ese año con el anterior tanto del índice delictivo como de la población interna, se puede identificar la magnitud y relación que tienen los cambios logrados por esa vía.¹¹⁹

Ya que la PGJDF solo tiene publicados valores relativos como los promedios anuales y su evolución¹²⁰, la comparación se hace con la tasa de crecimiento de la población en los reclusorios capitalinos en el periodo en que se pusieron en marcha las reformas penales promovidas por Marcelo Ebrard.

Elaboración propia con datos del V Informe de Gobierno 2005 y de la PGJDF.

¹²⁰ Aunque tiene otros sistemas de información que no se abren con frecuencia al público, puede señalarse que el desglose sobre el tipo de delito cometido, en dónde se realiza y en que modalidad

Así se puede identificar que al comparar el año 2002 con 2003, el número de internos creció en 12.9% pues pasó de 20,673 a 23,359. En el mismo periodo el índice delictivo, bajó 2,9% pues bajó de 487.9 casos en promedio anual a 473. 5 para el siguiente año.

La comparación señala que el ritmo de evolución no es homogéneo, muy probablemente por que intervienen otros elementos sociales distintos al mero incremento de las detenciones. Esta consideración es clave para entender el carácter complejo, que internacionalmente se asume para el fenómeno social de la inseguridad.

Plantear que los cambios en la seguridad se darán por la vía *exclusiva* del modelo punitivo implicaría un gran crecimiento penitenciario, en una proporción explosiva.

Si para lograr una disminución de 3 puntos porcentuales en el índice delictivo, se considera que la herramienta a utilizar es el incremento a la población interna, que ocurrió en 13 puntos, entonces para lograr que la reducción delictiva llegue a 15 puntos el número de presos debe aumentar en 65%.

De manera que aún reconociendo la influencia de las detenciones con los delitos, esta relación no es la única. Los factores sociales - particularmente los laborales y económicos - aparecen como los candidatos a tener una influencia más directa, como incluso lo han señalado informes del Banco Mundial.¹²¹

genera tablas de información más desagregadas, pero que al mismo tiempo pueden manejarse por las áreas de estadística, quienes son las responsables de dar entrada a las averiguaciones previas que se originan en las agencias y particularizarlas en la clasificación.

¹²¹ John Bailey y Jorge Chabat, *Crimen transnacional y seguridad pública, desafíos para México y Estados Unidos*. México, Plaza y Janés, 2003, pp. 28 - 29.

Antes de finalizar este capítulo, hay que hacer un alto para señalar que la valoración del índice delictivo del DF ha tenido una polémica como la de ninguna otra entidad, básicamente por razones electorales.

Esas argumentaciones, sus motivaciones y efectos no forman parte de esta investigación. Pero sus extremos son igualmente generadores de distorsiones e inexactitudes. La ciudad de México no es la más insegura del país ni tiene un crecimiento delictivo generalizado. Según el Sistema Nacional de Seguridad Pública ocupa el lugar 7 de un listado de 32 casos y ha experimentado disminuciones delictivas a partir de 1997. Pero tampoco puede decirse que ya tiene la situación bajo control.

En términos generales, el DF ha tenido una disminución, con distintos niveles de mejoría, y que ha tenido, desde mi punto de vista, sus mejores armas en la coordinación y la supervisión.

Como conclusión general de este capítulo en específico, puede señalarse que la responsabilidad de Marcelo Ebrard se caracterizó por intenso ritmo de trabajo, su afán por supervisar y reorganizar el servicio. En contraparte puede decirse que dio entrada a una filosofía punitiva, reactiva y que en su desarrollo extremo puede vulnerar la vida democrática en vez de consolidarla.

Respecto a la eficiencia para abatir el índice delictivo, aun sin considerar que este indicador no incluye la gran cifra de delitos no denunciados, puede decirse que la disminución de la incidencia es relativa y menos significativa que las que ocurrieron en otros momentos, que tienen a su favor un discurso policial menos agresivo.

CAPÍTULO SEXTO

EL DEBATE SOBRE LA INSEGURIDAD. LAS INICIATIVAS DE REFORMA PENAL Y JUSTICIA

El gobierno federal ha tenido una política de seguridad poco productiva, rodeada de tensiones políticas. En ese ambiente, el gobierno de Vicente Fox presentó una iniciativa de reformas penales y de justicia como la principal respuesta al final de su administración

Por ser este un tema actual, que puede influir en la seguridad de la ciudad y que constituye el cierre del periodo que se estudia es necesario hacer una valoración de carácter general.

6.1 La marcha blanca: un reclamo justo, intencionalidad bajo sospecha

En la marcha del 27 de junio de 2004 se mezcló la legítima aspiración de los capitalinos por vivir en una ciudad más segura con el interés de un grupo de empresarios y sectores del PAN por encabezar la movilización.

México Unido contra la Delincuencia y COPARMEX fueron parte destacada de los convocantes que mezclaron los reclamos airados y la promoción de la pena de muerte pero sin lograr una agenda de discusión ordenada.

El personaje más claramente identificado con la extrema derecha es Guillermo Velazco Arzac, quien según el periodista Álvaro Delgado¹²², con el seudónimo *Jenofonte* fue miembro de *El Yunque*, editor de *Puño*, el órgano de la agrupación anticomunista MURO, después directivo de la Unión de Padres de Familia en 1975, y directivo de COPARMEX.

¹²² Álvaro Delgado. *El Yunque, la ultraderecha en el poder*, México, Plaza y Janés, 2003, 222 pp.

De esta manera la marcha blanca fue como un gran tiro de escopeta, que en términos generales señaló tanto la gravedad del problema como el hartazgo de la gente. A pesar de ello, no se ha logrado superar ese punto ni hacer converger el reclamo social con la acción gubernamental.¹²³

6.2 La iniciativa presidencial de reforma penal y de justicia

Quizá la carencia de resultados también desesperó al Ejecutivo en ese mismo año. Pero lo cierto es que encontró como salida enviar un amplio proyecto de reformas constitucionales y legales¹²⁴. La lectura de esta decisión es que el presidente Fox intentó pasarle la responsabilidad al Congreso, subrayando el mensaje de que si su gobierno no daba los resultados ofrecidos era por las resistencias del Legislativo.

En el conjunto de las iniciativas presidenciales, debe aceptarse que algunas representan avances. Pero es evidente que algunas son inaceptables por los riesgos que implican para la consolidación de una vida pública democrática y que otras propuestas deben mejorarse¹²⁵. A continuación, el análisis:

- La primera idea cuestionable es modificar el artículo 16 constitucional para establecer un sistema de doble legislación. La iniciativa propone que: “La ley definirá los delitos que se considerarán como delincuencia organizada, así como los términos y modalidades para su investigación y persecución”.

¹²³ Aunque en ese año diversos especialistas, asociaciones civiles e incluso la CNDH, presentaron agendas de discusión, la valoración es que no hubo cambios en el gobierno capitalino ni el federal. Véase Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial de la CNDH sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, (en línea)*, México, Dirección URL: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/CDSEGPUB/> (consulta junio de 2006).

¹²⁴ Presidencia de la República. *Iniciativa de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal*, (en línea) 44 pp. México; Dirección URL: http://www.presidencia.gob.mx/docs/reformas_ssp.pdf, (consulta: octubre 2006). *Ídem*. 494 pp. http://www.presidencia.gob.mx/docs/reforma_legal.ssp.pdf.

Enviada en marzo de 2004 al Senado de la República. Incluye modificar 23 artículos de la Constitución, además de proponer cambios o emisión de leyes nuevas en los casos del Código Penal Federal, el Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales, la Ley General de Justicia para los Adolescentes, Ley Orgánica de la Policía Federal, Ley de la Fiscalía General de la Federación, Ley de Seguridad Pública, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Federal de la Defensoría Pública, Ley de Amparo, Ley Reglamentaria del artículo 5 Constitucional, Ley Orgánica de la Administración Pública.

¹²⁵ En el análisis de esta iniciativa y de las reformas penales debe reconocerse la labor del Instituto de Investigaciones Legislativas de la UNAM, particularmente por la realización de las Jornadas sobre Justicia Penal.

De aprobarse, una legislación secundaria definiría en que casos sí aplican las garantías constitucionales para todos los ciudadanos y en cuáles no. Así, lo que era una mera excepción ahora lo será pero con validez constitucional.

De acuerdo con la exposición de motivos, eso es necesario pues “al favorecer el garantismo se podría colapsar el sistema de procuración e impartición de justicia en la atención de este género de ilícitos penales debido a la volatilidad y estrategias de defensa de las organizaciones delictivas. En estos casos, el Estado debe hacer valer la supremacía de la seguridad nacional”.

Esa preeminencia de la seguridad nacional tiene, a mi juicio, un tufo autoritario. Según este razonamiento, la seguridad es más relevante que la vigencia del régimen democrático que supone defender. Parece que la solución propuesta es hacer valer esa supremacía por encima de las estorbosas garantías individuales.

Se corre el riesgo de dar entrada, por argumentos de seguridad, a un razonamiento que permite excepciones a lo que de manera clara señala, ni más ni menos, que el primer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política.

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

- Otra innovación es crear una policía única, mezclando facultades de investigación y preventivas. La idea es unir la Policía Federal Preventiva con la Agencia Federal de Investigaciones actualmente dependiente de la Procuraduría, (instancia a la que se busca dar autonomía.)

El problema es que la nueva policía se mantiene en el Ejecutivo y no dependería totalmente del Fiscal. En vez de la actual jerarquía sobre la policía, que tiene la finalidad de verificar que los elementos de la

investigación están enmarcados en la ley y que las pruebas fueron obtenidas de manera lícita, en el proyecto enviado el Ministerio Público sólo tendría un control “funcional”.

La duda de distintos juristas es si un órgano autónomo puede realmente controlar la operación de un grupo, para mayores señas armado, que quedaría adscrito a la Secretaría del Interior como entidad desconcentrada, con autonomía técnica, operativa y su propia Ley Orgánica.¹²⁶

Al generar esta superpolicía, con facultades de investigación, el Fiscal queda con pocas posibilidades de control efectivo, por dos razones.

Primera, porque las denuncias ya no pasan primero por el Ministerio Público, sino que la policía federal es punto de arranque con su “autonomía de operación”. Segunda, al frente de la policía estaría un Comisionado, que puede destituir libremente el Presidente de la República, con lo que el Fiscal se queda con autonomía y dirección funcional, mientras el Ejecutivo decide y maneja el mando policial.

¿Cómo le va hacer el Fiscal para controlar una entidad desconcentrada adscrita a una secretaría del Poder Ejecutivo, si ni siquiera puede despedir al responsable y además éste puede iniciar por su cuenta investigaciones? Para decirlo sin eufemismos: ese control funcional es muy pobre, y no se hace cargo de las razones por las que en un amplio conjunto de la sociedad existe desconfianza hacia la policía.

- La sustitución de la Secretaría de Seguridad Pública por una secretaría del Interior. La nueva dependencia se encargaría de la política criminal, de la nueva policía federal y de los servicios periciales como entidades descentralizadas pero sectorizadas en esta dependencia. Además asumiría la parte que le corresponde al Ejecutivo en la administración de las cárceles.

¹²⁶ Luis de la Barreda Solórzano. “Una iniciativa ambiciosa y riesgosa” en *Seguridad Pública voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Pedro Peñaloza coordinador, México, Porrúa, 2005. pp. 159 – 175.

Parece que la intención es crear algo semejante a una Secretaría de Gobernación, pero especializada en política punitiva y que tendría fuerza para iniciar procesos penales por medio de la policía federal, que tiene como novedad su distanciamiento del Ministerio Público. Eso se llama discrecionalidad.

- Con la reforma del artículo 21 el Fiscal que substituirá al Procurador gozará de una distancia del Ejecutivo que debe festejarse. Tendrá autonomía de gestión, presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Durará en su cargo 5 años con posibilidad de una reelección, lo ratifica el Senado y se le destituye por medio de un juicio político.

Pero cuidado. Hay que advertir que buscar una distancia del poder presidencial puede llevar al pantano de los intereses de partido o a que no existan mecanismos de supervisión efectivos, creándose un poder ajeno a la objetividad de la rendición de cuentas.

Como alternativa, es indispensable que el Fiscal presente un Programa de Procuración de Justicia como documento rector y cuantificable de su labor, para que este sea el soporte de la evaluación anual que se prevé que realice el Legislativo. Para evitar el riesgo de una actuación sesgada, el Fiscal no debe ser elegible para la Presidencia de la República en el periodo inmediato.

El proyecto propone crear el Consejo de la Fiscalía de la Federación. Su finalidad es la coordinación del Fiscal con los órganos desconcentrados (servicios periciales y policía federal). La integración proyectada es el propio Fiscal, quien preside y tiene voto de calidad, dos consejeros designados por él, otro por el Senado otro por la judicatura federal y uno más por el Presidente de la República; con voz asisten el titular de servicios periciales y el comisionado de la Policía Federal.

La composición del Consejo es ineficaz para los fines propuestos. Si la idea es permitir una mayor influencia del Fiscal, mejor hay que darle más facultades de control en vez de que sólo pueda coordinarse con los servicios periciales y la policía investigadora.

Si lo que se busca es la evaluación de las tareas de la Fiscalía, el consejo propuesto parece un grupo de autoevaluación. Lo que requiere es un carácter menos oficialista; hay que incluir especialistas, buscando independencia de criterio, pluralidad y capacidad probada.

Otro problema que podría representar la autonomía de la Fiscalía es que su titular puede abusar de ella y decidir no colaborar de manera adecuada con las dependencias del Ejecutivo en las tareas de seguridad pública, puesto que el Ejecutivo Federal ya no sería su superior.

- Las nuevas disposiciones del artículo 20 sobre la presunción de inocencia son beneficios que se pierden si el procesado es acusado de un delito grave, si el delito no es grave pero se carece de recursos para reparar el daño o si el juez determina revocar una decisión anterior. Así, subsiste la paradoja de la prisión preventiva, que no es otra cosa que una persona pierda su libertad sin estar sentenciada.

Aquí hay dos puntos: ¿Por qué no se ha explorado nacionalmente la colocación de brazaletes electrónicos en vez de abusar de la prisión preventiva, en los casos de poca peligrosidad o cuando el detenido no tiene recursos? ¿No es posible introducir estos mecanismos y evitar además la saturación de las cárceles? ¿La discrecionalidad se ha reducido al grado que ya no ocurre la práctica de *meter* un delito grave con la finalidad de que el acusado no alcance fianza?

Por otra parte, estos son aspectos de la iniciativa de la reforma que, siendo en principio positivos, deben mejorarse:

- La reforma del artículo 20 reformula los derechos de los procesados. En ellos se radica la oralidad, inmediatez, concentración y publicidad de un juicio realizado en la presencia de un juez que resuelve un proceso acusatorio. Se establece, de manera clara, la presunción de inocencia del imputado, convirtiéndola en el primero de sus derechos. También el Ministerio Público pierde la posibilidad de oponerse a la libertad bajo caución en los delitos no graves. Además se especifica el derecho a ser defendido, precisamente, por un abogado certificado desapareciendo otras figuras; pierden validez las

declaraciones rendidas ante el Ministerio Público, pues solo serán relevantes las rendidas ante el juez y con la presencia de un abogado. El problema de la certificación queda en manos del Consejo de la Judicatura.

El riesgo de sobrecarga para los jueces debe considerarse. Hay que destinar recursos y generar condiciones para que sea realmente el juez quien presida las audiencias y el desahogo de pruebas en vez del secretario de acuerdos, pues de esa forma sólo participa en la emisión de la sentencia.

Tan existe el riesgo de sobrecarga, que esa es una de las razones para proponer criterios de oportunidad para suspender el proceso penal. En lo inmediato, como alternativa, es necesario que se disponga de recursos y condiciones de trabajo para el sistema penal se desarrolle en las mejores condiciones.

En lo de fondo, debe señalarse la necesidad de promover sistemas alternativos de mediación, que puedan procesar distintos temas que hoy saturan los juzgados, y que esa solución implica que no sería por la voluntad o interpretación discrecional de un juez sino por una disposición legal, distintas conductas y responsabilidades no graves, pueden procesarse buscando la reparación del daño y la conciliación en vez de la pena de cárcel.¹²⁷

- La iniciativa de reformar el artículo 18 constitucional en su tercer párrafo, implica reconocer la práctica en la que sentenciados por delitos federales en realidad están en reclusorios estatales. Pero el problema no desaparece por reconocerlo. Aun haciéndose el cambio propuesto, persiste el problema que representa tener a delincuentes de alta peligrosidad, muchos de los cuales son parte de la delincuencia organizada y del mundo del narcotráfico, en las prisiones estatales donde son factores de riesgo y corrupción y donde las condiciones de reclusión son distintas a las prisiones concebidas como de alta seguridad.

¹²⁷ Aunque existen múltiples referencias, algunas se vincularon con la discusión sobre la iniciativa promovida en 2004. Véase Guillermo Zepeda Lecuona, "Seguridad ciudadana y justicia penal en México. Los desafíos institucionales de su reforma" en Sergio García Ramírez; Olga Islas de González Mariscal, Leticia Vargas Casillas, *La reforma a la justicia penal. Quintas jornadas sobre justicia penal*, coordinadores. México, UNAM, 2006. pp. 159 – 186.

- Es buena idea crear una oficina del Abogado General de la Federación, para que esta carga de trabajo, de representación legal, no recaiga en quien ya tiene bastante trabajo con la procuración de justicia.
- Es positiva la modificación propuesta al artículo 73 constitucional en su fracción XXIII para que el legislativo federal defina reglas de trabajo para las corporaciones estatales y municipales.

Pero el problema no esta sólo en la puerta de entrada del personal. Hay muchos problemas con la permanencia y en consecuencia con la salida de elementos que no cumplen con su trabajo.

De manera que la formulación para ese artículo podría incluir las atribuciones para la organización y funcionamiento del sistema así como para el ingreso, selección, promoción, **permanencia** y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.¹²⁸

- Los artículos 116 y 122 proyectados mandatan para que las legislaturas de los estados asuman el nivel de autonomía de la transformación federal en el plazo de un año. En principio es buena idea, pero debe establecerse un proceso adecuado, que debe incluir la capacitación y profesionalización (en su lado negativo es más claro decir selección y depuración). Para explicar el punto hagamos un ejercicio no muy distante de las condiciones reales de operación.

Supongamos que por una serie de desafortunados sucesos, el crimen organizado ya tiene acuerdos con algunas partes de ciertas procuradurías de algunos estados. Supongamos que nos volvemos a descuidar y que con un afán de evitar conflictos laborales y aprovechar los recursos existentes se decide trasladar el personal de esas procuradurías a las nuevas instancias, tipo fiscalía. Entonces tendríamos elementos, vinculados con la delincuencia, que ya no pueden ser removidos fácilmente por la autonomía de la que

¹²⁸ Debe considerarse que con las reformas constitucionales, de marzo de 1999, a la fracción XIII del apartado B del Artículo 123 los policías puedan ser removidos si incumplen los requisitos, no de las leyes vigentes en su contratación sino del momento de la remoción, sin dar lugar ninguna reinstalación.

gozan. Son corruptos, tienen poder y les reconocemos autonomía que ellos asumen como impunidad. Ni en los mejores sueños de los capos hay peligros como éstos.

- La iniciativa de justicia para adolescentes fue aprobada en 2005¹²⁹. Este punto significó avances en las garantías procesales, de manera que éstos no se enfrenten a los criterios distintos a los derechos de todos los individuos. La modificación logró el reconocimiento de UNICEF pues amplió los principios de justicia para los adolescentes, es decir aquellos menores de 18 años y mayores de 12,

6.3 Contexto y valoración

El ánimo punitivo de las iniciativas constitucionales y legales del presidente Fox, así como el ambiente de desesperación se reflejaron en las declaraciones del entonces Procurador Macedo de la Concha. Simplemente, quien pidió dar entrada a la discusión de la pena de muerte “por tratarse de una exigencia ciudadana que debe ser oída”.

A contra corriente de las valoraciones humanistas, urgió a que se discutiera sobre esta pena, la cadena perpetua y otros temas que no se han incorporado “por compromisos que hemos asumido en el ámbito internacional”.¹³⁰

Como complemento de la lógica reactiva, también se mantuvo la tendencia a incrementar el gasto sin considerar sus escasos resultados. Así, a mediados de 2004 se asignaron a la seguridad pública mil millones de pesos adicionales¹³¹, mismos que los gobernadores y presidentes municipales trataron rápidamente de atraer, sin que se consignara entonces ninguna reflexión o balance relevante.

Al resumir y valorar propiamente las iniciativas enviadas por el presidente Fox la conclusión es que deben rechazarse, pues sus aspectos centrales son la creación de una doble legislación penal, la

¹²⁹ *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de diciembre de 2005. 1ª sección p. 2.

¹³⁰ Rosa Elvira Vargas, “Macedo, por abrir discusión sobre pena de muerte y cadena perpetua”, periódico *La Jornada*, 29 de junio de 2004, p. 3.

¹³¹ Patricia Ruiz, “Recursos adicionales por mil mdp contra delito” periódico *Milenio Diario*, 15 de julio de 2004, p.5.

discrecionalidad punitiva de la secretaría del Interior y la formación de una superpolicía con facultades de investigación.

Además, la distancia de la policía respecto del Ministerio Público no debe incrementarse. Por el contrario, su subordinación es básica para que, sean los fiscales quienes presenten los casos y los jueces quienes decidan, en un marco de autonomía y procesos penales justos.

Tampoco plantea una discusión de fondo sobre los principios que orientan la seguridad pública y si éstos podrían darle un papel más relevante al ciudadano, en vez de limitarse a la protección de los intereses del orden establecido.

Respecto a la investigación presente, puede señalarse el riesgo de que el Distrito Federal asuma, sin un debate razonado, el proyecto que presentó el presidente Fox. En vez de avanzar rumbo a una reforma de la seguridad, puede adoptarse la equivocada idea de que es necesario un marco penal más severo como solución unidimensional a un problema tan complejo como la seguridad pública.

Reconociendo que el dinamismo y complejidad de la seguridad pública dificultan considerar un momento particular como el punto culminante de su discusión, parece que la presentación de la iniciativa de cambios constitucionales – en el ámbito federal – y la salida de Marcelo Ebrard Casaubón – en el ámbito local -- delimitan el periodo de actividad sustantiva.

Al comenzar las campañas electorales la atención giró en torno de éstas. Aunque la administración federal nombró substitutes, tanto en la SSP como en la PGR, éstos no presentaron públicamente iniciativas que puedan considerarse más relevantes. En el caso de la ciudad, con el peso político que representaba que el anterior secretario compitiera por la Jefatura de Gobierno, si bien se lograron avances particulares, no se dio margen para transformaciones de conjunto.

De esta manera, resta dar entrada a las propuestas; asumiendo que el periodo analizado, es decir la seguridad en el Distrito Federal de 1997 a 2004, es sólo una parte de un tema que sigue desarrollándose día a día; de manera compleja y, tristemente, sin que terminen las pérdidas para la sociedad.

**CONCLUSIONES Y PROPUESTAS:
HACIA UNA REFORMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA.**

Este apartado inicia con un recuento del trabajo de investigación y las valoraciones que originó. Después, propongo distintas iniciativas, que se refieren tanto para la reorientación institucional como para las acciones que puede aplicar la Secretaría de Seguridad Pública.

Finalmente menciono algunas referencias teóricas en la materia, con la intención de dar amplitud a la reflexión y así tomar aliento para futuros análisis del tema.

1. Conclusión y recuento general de la tesis

En esta investigación el objetivo principal fue el análisis de la política seguida en el Distrito Federal en el periodo 1997 - 2004. El objetivo fue cubierto en seis apartados, más el presente.

Aún así, la investigación del tema siempre se verá enriquecida con valoraciones nuevas. Por ejemplo, estudios comparativos de urbes en situaciones semejantes; o bien, investigaciones que cotejen la situación nacional con la experiencia internacional.

Fue relativamente sencillo identificar los razonamientos y proyectos propuestos por los distintos secretarios de Seguridad Pública. Un tanto más complicado comparar los resultados entre sus gestiones y ponderar sus logros¹³².

En esas condiciones, puede aportarse que la política de seguridad en el DF no se salvó de la improvisación y la inmediatez con que se responde generalmente a las presiones del momento. Los titulares de seguridad pública han reaccionado con miras cortas.

¹³² La dificultad fue la escasa publicación de series estadísticas locales con valores absolutos anteriores al año 2000.

No hay una propuesta de largo plazo, ni una visión de reforma democrática que pueda ser acordada por los distintos actores políticos y sociales de la ciudad.

De esta manera, la hipótesis que enunciaba como causa de la inoperancia institucional en seguridad pública a las reglas que la rigen es cierta pero, pero a la vez limitada. La conclusión no basta para explicar el fenómeno. La investigación hizo ver que los vaivenes de la política de seguridad se prohíjan con los amplios márgenes que tienen los titulares para acentuar o frenar líneas de acción.

Puede especularse sobre las motivaciones personales y los cálculos de beneficio político que realizaron cada uno de los secretarios de seguridad pública; pero no hay duda que las agendas e intereses personales de los titulares influyeron de manera relevante en el diseño y aplicación de las políticas. Esto quiere decir que la fuerza de las instituciones gubernamentales se ve reducida cuando enfrenta las aspiraciones y circunstancias políticas.

Este razonamiento se corrobora al recapitular una visión de conjunto del periodo. Así, puede verse que Marcelo Ebrard Casaubón tuvo la habilidad de convertir la seguridad pública en un punto de apoyo para su particular interés de suceder a López Obrador al frente del gobierno capitalino; incluso desarrollando una práctica distinta a la que esa administración impulsó originalmente.

Durante la conducción de Leonel Godoy Rangel, si bien iniciaron cambios importantes en la materia, también es cierto que el propio Godoy decidió dejar la responsabilidad en el gobierno capitalino para asumir la Secretaría de Gobierno en Michoacán, con rumbo a su propio crecimiento político.

En el caso de Alejandro Gertz Manero se abandonó, primero, el ánimo de reforma de su primera comparencia, y después, el secretario de seguridad pública se hizo a un lado de la administración cardenista para integrarse al proyecto político que en ese momento encabezaba la candidatura de Vicente Fox a la Presidencia de la República.

Es decir, las acciones en materia de seguridad pública, al no contar con evaluaciones distintas a las del jefe superior, y al no tener un esquema institucional verdaderamente sólido, permiten decisiones discrecionales y variaciones muy notorias de una administración a otra.

Por lo anterior, puede señalarse que la seguridad pública como objeto de estudio resulta volátil; pues su evolución es muy cercana a las coyunturas políticas y electorales. A mi juicio de manera excesiva. Por eso es necesario establecer una visión de largo aliento que modere vaivenes extremistas. Se requiere un sentido de mayor institucionalidad para blindar a la seguridad pública de las presiones del entorno partidista y de las improvisaciones que sólo intentan resolver las exigencias inmediatas.

Así, el reto en el Distrito Federal lleva a - planteándolo en síntesis - recuperar la reforma política, incluir en ella la seguridad de los ciudadanos y darle una orientación institucional adecuada a la vida democrática.

Al considerar excesiva la relevancia de la personalidad y las circunstancias, más que debatir las motivaciones de cada decisión, lo debe plantearse es la reforma de las instituciones y de las políticas, que hoy son particularmente veleidosas por una interpretación patrimonialista del poder.

De forma que el reto es fortalecer y renovar las instituciones para establecer las grandes definiciones y los límites de la acción pública. Por otra parte habrá de planearse y desarrollar una nueva política de seguridad pública. ¿Esto significa la cancelación de las determinaciones individuales y de las aspiraciones individuales? No, pero el ánimo es que sean acotadas y atemperadas con discusiones informadas y productivas, que coexistan con instituciones sólidas y consistentes con el desarrollo democrático de la Ciudad de México.

Entonces, ¿Cuáles son las orientaciones para los cambios, tanto en lo institucional como en la puesta en práctica de las decisiones de gobierno?

En lo correspondiente al desarrollo institucional, la SSP debe avanzar a una reforma que responda a las aspiraciones de los ciudadanos, vincule plenamente la seguridad con los poderes de la ciudad, impulse la evaluación del Legislativo y garantice una política sometida a fines democráticos legalmente establecidos.

En la política de seguridad el acento debe ponerse en las actividades de carácter preventivo, de manera que los esfuerzos públicos se equilibren. El reto no se resuelve sólo con armas y patrullas, sino integrando la fuerza de la sociedad para crear condiciones cada vez más adversas a la actividad delictiva.

La premisa que soporta las afirmaciones anteriores es asumir que la seguridad pública no se alcanza con la compra de tecnología; no la inventa ni la otorga el gobierno. Se construye o se destruye socialmente.

Subrayar la naturaleza social de la inseguridad, es reconocer que su origen y desarrollo tiene un conjunto de elementos más allá de lo policíaco. Muchos de ellos vinculados con la fortaleza del sistema judicial, la integridad de las instituciones, los niveles de educación, hacinamiento urbano, la readaptación de los sentenciados, pero sobre todo el desempleo, la desigualdad social y el ritmo de crecimiento económico¹³³.

En este punto es importante señalar que, de acuerdo a Jorge Chabat y John Bailey, las investigaciones del Banco Mundial han establecido que *“países con distribución más desigual del ingreso tienden a tener mayores tasas criminales que aquellos con patrones más equitativos de distribución del ingreso”*.¹³⁴

En consecuencia, la valoración general que orienta las conclusiones es la siguiente: En vez de privilegiar la reacción punitiva como línea primordial de acción policial, concentrando la atención y los recursos en la

¹³³ Enrique Quintana, “El crimen y la economía”, periódico *Reforma* 25 de junio de 2004, Secc. negocios P. 7 - A.

¹³⁴ Chabat, Jorge y John Bailey, *op. cit.* p. 29. Los autores se refieren al trabajo de Pablo Fajnszylver, Daniel Lederman, y Norman Loayza, “Determinants of crime rates in Latin American and the world: an empirical assessment”. El Banco Mundial, Washington DC, 1998.

persecución de delitos cometidos, se requiere un conjunto de iniciativas que ataquen los factores de riesgo delictivo y mejoren la acción gubernamental.

2. Propuestas para la transformación general de la seguridad pública

Las reformas políticas y constitucionales propuestas integran un primer apartado de propuestas: Reconocer facultades plenas a los poderes del DF en seguridad pública. Redefinir la orientación y fin de la seguridad pública. Mejorar la planeación y la evaluación de la política de seguridad, compartiendo esas funciones con el Poder Legislativo. Modificar las condiciones del nombramiento y de la remoción del titular. Reorganización de la Secretaría.

En un segundo rubro, sugiero modificaciones en la PGJDF y otras áreas donde conviene un esfuerzo convergente.

A) Reforma institucional

- **Facultades del gobierno del DF**

El artículo 122 constitucional debe reformarse para que los ciudadanos y las autoridades del DF asuman su responsabilidad en materia de seguridad pública sin tutelas de la Federación.

Esto significa, para el Legislativo, dar facultades en la materia a la Asamblea Legislativa del DF, que deberán señalarse en el referido artículo 122 constitucional y en artículo 42 del Estatuto.

En el caso del Ejecutivo, acabar con el procedimiento vigente para nombrar al Procurador y al Secretario de Seguridad Pública por la inútil y excesiva influencia de la Presidencia de la República que actualmente refieren los artículos 34 y 35 del Estatuto.

Debe superarse la situación actual, en la que la Asamblea Legislativa tiene sólo posibilidades mínimas de intervención efectiva en la materia. Aunque el Estatuto marca principios generales para el conjunto de la

administración capitalina, en la actualidad no hay una adecuada orientación para la seguridad de los habitantes del Distrito Federal. Debe establecerse la participación legislativa y ciudadana.

- **Definición y principios rectores de la seguridad pública en la ciudad.**

Actualmente el marco constitucional y legal es disperso, carente de visión de conjunto. La Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública (de 2002) si bien fija bases de organización de la dependencia, lo hace en el marco constitucional y del Estatuto de Gobierno. Así, esa disposición organizativa carece de jerarquía para marcar la orientación y los fines de la seguridad pública en la ciudad. La caduca Ley de Seguridad Pública (de 1993) corresponde al momento en que la ciudad era regida por un departamento de la administración federal.

Tampoco las definiciones constitucionales establecidas en los artículos 21, 73 y 115, así como las incluidas en la Ley de Bases de Coordinación (de 1995) son preceptos que estén ideados para la ciudad de México ni para renovar la seguridad pública.

Así, es necesario determinar la definición básica de seguridad pública. Es conveniente agregar a la noción básica que la identifica como una obligación y una función pública (establecida en los artículos 21 y 115 constitucionales) que también es una función en la que participa la sociedad y que debe ser evaluada por su representación.

De esta manera, en el Estatuto de Gobierno debe agregarse que es una función en beneficio del ciudadano. Además, que la seguridad no tiene sólo los fines tradicionalmente expuestos: hacer respetar el orden establecido y operar la responsabilidad policíaca; sino asumir que sus fines son sociales.

Es igualmente relevante cancelar la discrecionalidad. Para ello debe existir un procedimiento legal de rendición de cuentas, en el que por medio de la representación adecuada, la ciudadanía pueda verificar la efectividad del servicio público. De esta forma tendrá más derechos que los actuales, limitados en la práctica, a los de un quejoso que espera la intervención del gobierno.

Las ambiguas menciones al profesionalismo deben complementarse con referencias directas al carácter fundamental de la coordinación interinstitucional, al combate a la corrupción y exigencia de la acción oportuna de la autoridad, de forma que se refuerce la depuración del servicio, con la sanción a la inactividad y la negligencia.

El texto que puede incluirse en el Estatuto de Gobierno es el siguiente:

La seguridad pública es una función pública a cargo de de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en las respectivas competencias que marca la Constitución; ésta función se instituye en beneficio de la ciudadanía; se desarrollará y será evaluada en los términos que señale el Estatuto de Gobierno y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Los fines de la seguridad pública son la convivencia armónica, el respeto a la ley y la protección de los derechos de las personas. Los principios que guían la actuación gubernamental son la honradez, el combate a la corrupción y la negligencia, la imparcialidad, el respeto a las garantías constitucionales y los derechos humanos, la coordinación interinstitucional, el fomento a la participación ciudadana, la prevención del delito, la protección oportuna a las víctimas y la restitución del daño.

Esta redacción puede ser incluida en el artículo 12 del Estatuto, que se refiere a los principios estratégicos de la administración de la ciudad.

- **Planeación y evaluación ante el Legislativo y la ciudadanía.**

La participación ciudadana no se limita al ámbito inmediato de cada habitante de la ciudad de México. La intención es que los entes que representan a la sociedad puedan dar equilibrio, transparencia y armonía a las decisiones que actualmente el Ejecutivo desarrolla sin mayor contrapeso.

En este orden de ideas planteo que el secretario de Seguridad Pública estará obligado a presentar a la ALDF en un plazo máximo de 90 días inmediatos a su nombramiento, el Plan de Seguridad Pública para el Distrito Federal. En él se integrarán: diagnóstico, objetivo general, objetivos específicos a alcanzar, líneas de acción a desarrollar y áreas responsables de su ejecución sea por sí mismas o en colaboración con otras dependencias, de manera que este documento sea la base de la rendición de cuentas.

Este Plan deberá ajustarse a las facultades de la Secretaría, al Programa General de Desarrollo del DF y a la disponibilidad presupuestal.

En un paréntesis debe decirse que la práctica analizada refleja que la colaboración interinstitucional ha sido un beneficio para la ciudad. La existencia de un documento rector como fue el Programa Integral de Seguridad Pública y Procuración de Justicia 2000- 2006 es positiva, y no riñe con la existencia de un plan de trabajo, por cada dependencia, cuantificable ante el poder Legislativo

Respecto al Procurador, lo equitativo y conveniente es que realice un ejercicio semejante al del Secretario de Seguridad Pública. Cada titular será responsable de operar y controlar lo que les corresponda según la Ley Orgánica de la Administración Pública del DF y de acuerdo a las instrucciones del Jefe de Gobierno.

En caso de que la obligación de presentar dicho Plan no se cumpla, el nombramiento del Secretario quedará sin efecto y el Jefe de Gobierno obligado a reponer el procedimiento.

Para fortalecer su participación en la evaluación, la ALDF debe tener la posibilidad de emitir un voto de censura que se turnará al Jefe de Gobierno.

La emisión de esta resolución es un contrapeso importante al Ejecutivo. Para evitar que se convierta en mecanismo de presiones partidistas se requerirá el respaldo de una mayoría calificada, y la elaboración de una evaluación objetiva que demuestre la responsabilidad del mando en uno de estos hechos: a) El

incumplimiento general e injustificado de las líneas de acción y de los objetivos especificados, b) La violación sistemática o grave de las garantías constitucionales y los derechos humanos, y c) El desarrollo generalizado de la corrupción y la colusión con delincuentes.

En ese mismo ánimo de participación en la política de seguridad pública, se creará, en la Ley de Seguridad Pública, un *Consejo de Colaboración y Evaluación* que, por partes iguales, integrará tres representaciones: la gubernamental, la política, y la social. Este órgano colegiado sesionará al menos cada 2 meses para generar un espacio de reflexión, que no esté dominado por las presiones electorales, actuando como acompañante y generador de iniciativas.

Los representantes de la pluralidad y proporcionalidad política de la ciudad serán integrantes de la Asamblea Legislativa; la representación gubernamental corresponderá a otras dependencias que se involucran en la materia, por ejemplo la PGJDF, la Secretaría de Gobierno, la Dirección de Justicia Cívica, la delegación de la PGR, entre otras; finalmente la representación de la sociedad podría incluir a organismos no partidistas como ICESI, los institutos de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la UNAM, medios de comunicación, especialistas, y agrupaciones ciudadanas con independencia de criterio.

Las facultades del *Consejo de Colaboración y Evaluación* serán conocer, analizar y opinar sobre las políticas de seguridad de la ciudad, emitir opiniones para su mejora, informar de los delitos o zonas donde deba reforzarse la actividad preventiva, denunciar casos graves de faltas al servicio, proponer reconocimientos a los elementos destacados en sus labores, fomentar la participación ciudadana en la prevención del delito, apoyar la difusión de las leyes, de las políticas preventivas y los resultados alcanzados. El límite de su actividad está en conocer o participar en actividades confidenciales o que pongan en riesgo el desempeño de la función de seguridad pública.

Su finalidad es propiciar el diálogo y la colaboración de quienes aplican la política, de quienes representan políticamente a los ciudadanos y de quienes tienen la capacidad profesional y la independencia de criterio suficiente para dar opiniones calificadas.

- **El nombramiento y perfil del secretario de Seguridad Pública.**

Si bien, desde 1996, los partidos políticos coinciden en modificar la influencia presidencial en el proceso; ahora es posible ir más allá, planteando una visión de equilibrio público y rendición de cuentas, con cambios en los siguientes aspectos:

El Estatuto de Gobierno (que en este rubro no ha tenido modificaciones sustanciales desde la reforma de 1996) se ve limitado por la Constitución y sólo fija, en artículo 34 y con poco rigor, los requisitos para quien tenga el mando de la fuerza pública, además de garantizar el control presidencial de la policía.

La propuesta es que, con la finalidad de rescatar la soberanía de la ciudad, el nombramiento del titular del ramo lo realice el Jefe de Gobierno.

Para limitar esta facultad y garantizar la imparcialidad en la materia, se deberá cubrir el perfil que establezcan el Estatuto y la Ley de Seguridad Pública, mejorando los actuales que sólo señalan requisitos generales como ciudadanía, edad, residencia y no haber sido sentenciado por delito intencional con pena de cárcel¹³⁵.

Sorprende que para encabezar una tarea tan importante los requisitos sean laxos, o incluso menores a exigencias para puestos subordinados¹³⁶. Por ello, propongo establecer criterios para garantizar el mando de la policía sea el primero en cumplir los requerimientos del cuerpo que dirige, con las siguientes especificaciones:

Ser menor de 65 años, no haber rechazado las recomendaciones emitidas por violaciones a las garantías constitucionales por parte de la CNDH o la CDHDF, no haber sido inhabilitado por irregularidades administrativas graves por la contraloría capitalina o federal, contar con el grado de licenciatura con una

¹³⁵ Artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

¹³⁶ El artículo 9 de la Ley Orgánica de la SSP establece más requisitos para subsecretario que los marcados en el Estatuto para ser titular.

antigüedad mínima de 5 años, acreditar al menos 5 años de experiencia en el servicio público, no haber sido dirigente partidario en el año anterior al nombramiento, no poseer o participar en empresas de seguridad privada durante su responsabilidad.

Además, su declaración patrimonial será pública al momento de ser designado, durante su encargo y los 5 años posteriores al término.

Es necesario presentar una iniciativa sobre la actuación del titular de la Secretaría de Seguridad Pública y, particularmente, sus posibles distorsiones por motivos de promoción personal.

Puede debatirse cuál es la mejor forma de evitar que la seguridad pública sea deformada por las aspiraciones personales de sus titulares, pero puede explorarse lo siguiente: que quien asuma la Secretaría de Seguridad Pública no pueda ser candidato a Jefe de Gobierno si no dejó el primer cargo por lo menos con un año de distancia respecto al inicio de las campañas.¹³⁷

De esta forma si un secretario de seguridad pública tiene aspiraciones de dirigir la administración capitalina, no podrá usar la presencia de su cargo en los medios.

- **Permanencia y remoción del titular de la SSP**

No podrá permanecer como titular de la Secretaría de Seguridad Pública quien incumpla los requisitos del nombramiento (Es decir, que cumpla 65 años de edad, rechace las recomendaciones de la CNDH o la CDHDF, sea considerado responsable directo de violaciones a las garantías constitucionales, sea inhabilitado por irregularidades administrativas graves por la contraloría capitalina o federal, posea o

¹³⁷ Limitar el derecho a ser votado o a ocupar determinados cargos ya existe constitucionalmente, en otros casos. Así, quienes ocupan un cargo de elección popular no pueden ser reelectos, quienes son ministros de un culto religioso no pueden ser candidatos, sólo quienes son postulados por un partido político pueden ser registrados como candidatos válidos, y quienes no cumplen ciertos requisitos no pueden ser consejeros de los organismos autónomos. La propuesta planteada implicaría una reforma al Estatuto de Gobierno en el artículo 53 que fija los requisitos para Jefe de Gobierno, entre ellos los de no ocupar determinadas funciones 90 días antes de la elección, límite que considero débil, pues permite que los funcionarios puedan distorsionar sus responsabilidades para su beneficio personal con el agravante de hacerlo con demasiada cercanía no sólo de la jornada electoral sino del inicio de las campañas.

participe en empresas de seguridad privada, se rehúse a hacer pública su declaración patrimonial, se postule a un cargo partidario o sea sentenciado por un delito doloso).

El Presidente de la República, al igual que en todo el país, no podrá remover a los mandos estatales. De forma que la facultad de separar del cargo al Secretario será únicamente del Jefe de Gobierno en casos establecidos legalmente, en los que el titular sea responsable de:

Incumplimiento generalizado del Plan de Seguridad Pública; violación reiterada o grave de las garantías constitucionales y los derechos humanos; desarrollo general de la corrupción y la colusión de la policía con la delincuencia; contraposición a la orientación del Plan General de Desarrollo de la ciudad; contravenir los acuerdos del Jefe de Gobierno; incumplir resoluciones jurisdiccionales definitivas; realizar actos que afecten gravemente las relaciones con las delegaciones política y la Federación, u omisiones reiteradas que afecten el funcionamiento de la seguridad pública.

- **Organización de la Secretaría de Seguridad Pública.**

La Ley correspondiente, vigente desde julio de 1993, es incoherente con la naturaleza del gobierno capitalino y está rebasada en distintos aspectos, por lo que es fundamental su adecuación.

Para empezar, es obvio que al no existir el Departamento del DF, la Ley no debe otorgarle ninguna responsabilidad, como la actual capacidad reglamentaria de la estructura interna de la SSP.

Además de corregir las incongruencias con la Ley Orgánica aprobada en 2003, una redefinición institucional de la seguridad pública es el momento adecuado para incluir los siguientes cambios:

- Eliminar la referencia al “mando supremo de los cuerpos de seguridad pública” que mantiene actualmente el Presidente en el artículo 7 de la Ley de Seguridad Pública.

- Modificar la exigencia de que el programa de seguridad pública local deba “sujetarse” al Plan Nacional de Desarrollo, prevista en el artículo 13 de la misma Ley, e incluir el vínculo con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.
- Fortalecer la participación del Legislativo local (que 1993 no existía, pues entonces la ARDF sólo tenía carácter de representación que emitía lineamientos de poca jerarquía). Esta responsabilidad sería conforme a la iniciativa reforma del Estatuto de Gobierno ya expuesta.
- Definir mínimos de duración, criterios de los contenidos y la periodicidad de la formación básica, la actualización y especialización. El nombramiento de los responsables del Instituto de Formación de la SSP debe obedecer a un perfil profesional, cancelándose la discrecionalidad que hoy permite el artículo 22 de la ley.
- El ingreso debe eliminar el requisito ambiguo consistente en “notoria buena conducta y reconocida solvencia moral” (artículo 26) para sustituirlo por la aprobación de exámenes psicológicos, toxicológicos y auditorías patrimoniales. La ley debe establecer un ingreso profesional mínimo de manera precisa.
- Eliminar, o al menos moderar, la opinión del jefe inmediato en la evaluación de los elementos (artículo 32). Los márgenes subjetivos y discrecionales deben substituirse por el reconocimiento a los resultados y el mérito, para que el ascenso y promoción sea controlado sustancialmente por una Comisión Técnica, que en caso necesario recibirá las objeciones fundadas del jefe inmediato.
- Definir los requisitos, el perfil y la experiencia necesaria para ser nombrado o perder el cargo de Subsecretario, Jefe de Sector, mando Metropolitano, hasta responsable de las Unidades de Planeación Sectorial. El reto es recuperar los avances de la Ley Orgánica y establecer un escalafón profesional, de forma que el factor fundamental no sea la opinión subjetiva del superior.

- El régimen disciplinario debe actualizarse; en particular, la suspensión temporal que se aplica al elemento que está sujeto a una averiguación previa (Art. 50) debe eliminarse. Si lo que se busca es evitar que el policía (muchas veces injustamente inculcado por el delincuente) se sustraiga de la acción de la autoridad, es mejor concentrarlo en un cuartel sin lastimar sus ingresos.

- Con la ley de 1993 la destitución procede por faltas consecutivas, sentencia penal, falta de honradez, portar el arma fuera del servicio, usar drogas, arriesgar a particulares, violar secretos, alterar documentos, o exigir dinero a los subalternos. Pero no se sanciona la ineficiencia. De manera que si un mando no actúa con diligencia y se incrementa la incidencia delictiva, lo único que puede hacerse es cambiarlo de adscripción, pero no pierde el trabajo al no existir condiciones objetivas de permanencia.

Siendo que esta situación se aborda de mejor manera por la Ley Orgánica en el artículo 42, al incluir sanciones a las omisiones, no tiene sentido mantener lo dispuesto en la Ley de seguridad Pública.

- **Equilibrar el trabajo en dos grandes subsecretarías y un tramo de control del secretario**

En la medida que se pretende equiparar las acciones punitivas con las preventivas, es conveniente agrupar el trabajo de la secretaría en dos grandes líneas a cargo de las subsecretarías correspondientes. Una se hará cargo de la línea de operación policial; de ella dependerían el puesto de mando y las comunicaciones internas, la dirección de los policías metropolitanos (entre estos granaderos, helicópteros, ERUM) y los policías sectoriales.

De la otra subsecretaría dependería el área de análisis del delito, las actividades de capacitación, la atención a derechos humanos y la participación ciudadana.

Las actividades de carácter administrativo, es decir el control de inventarios, plantillas de personal y el manejo presupuestal dependerían de una coordinación dependiente del Secretario, así como el área de control de confianza, la comunicación social y la relación con los organismos descentralizados.

En este punto es conveniente aplicar principios de racionalidad y austeridad. La estructura del personal directivo y de confianza de la SSP ha tenido crecimientos constantes que incitan a la reflexión.

De acuerdo con información oficial¹³⁸, desde la emisión de la Ley de Seguridad Pública de 1993, la evolución administrativa tiene una tendencia creciente, aumentando la cantidad de las plazas y su jerarquía.

En 1994, la Secretaría General de Protección y Vialidad contaba con 409 plazas distribuidas en 4 áreas con nivel de Dirección General o menor. En 1995 se crea la Secretaría de Seguridad Pública, sin que se informen otros cambios adicionales. En 1996, las plazas llegan a 646 asignadas a 11 áreas y se forma una Subsecretaría. En 1997, los espacios suben a 678 en 14 adscripciones, con una Subsecretaría y 12 direcciones Generales o Ejecutivas. Para 1998 bajan a 633 y se establecen sólo 4 Direcciones. En el año 1999 se cancelan plazas para llegar a 620, sin especificar otros cambios. Para el 2000, sólo se crean unas cuantas plazas para sumar 623. En el 2001, se incrementan las plazas en dos ocasiones; primero alcanzan 812 y se asignan a 2 Subsecretarías; ese mismo año llegarían a 920, básicamente con la misma estructura. En 2002 las plazas llegan a 1079, se mantienen dos Subsecretarías y se crean de manera ajena a estas una Coordinación y una Dirección General. 2003 y 2004 no representan cambios. Pero a partir de mayo de 2005, las plazas se incrementan para ser un total de 1112, repartidas en el tramo de control del titular, más tres Subsecretarías y una Oficialía Mayor, contabilizando 30 áreas con nivel de Oficina de Subsecretario, Dirección General o Ejecutiva.

Así que hay amplitud suficiente para una reorganización y aligerar las estructuras de mando, que le de fuerza y recursos a las tareas de participación de la sociedad, además de la prevención social del delito.

¹³⁸ s/ autor, *Manual Administrativo Secretaría de Seguridad Pública*. Oficialía Mayor; Dirección Ejecutiva de Desarrollo Organizacional y Administrativo. México, agosto 2005, 692 pp.

- **Convertir a las policías complementarias en organismos descentralizados.**

Siendo la Policía Bancaria e Industrial y la Policía Auxiliar corporaciones integrantes de la policía preventiva, requieren de una personalidad distinta para llevar su relación con sus contratantes. Esto es posible mediante el acuerdo correspondiente del Jefe de Gobierno que puede utilizar las facultades previstas en los 97, 98, 99 y 100 del Estatuto de Gobierno.

De esta manera la operación cotidiana de los servicios con los contratantes será atendida de manera transparente por un aparato descentralizado. Mismo que estará obligado a reportar informes y entregar sus ingresos a las finanzas locales.

Diferenciar los servicios intramuros, que se realizan en locales cerrados beneficio de un particular, hace necesario que, al menos en esos casos, se distinga el uniforme de la Policía Auxiliar del conjunto de la policía preventiva. Además, debe mantener su propia Caja de Prestaciones, para que esta se haga cargo del plan social que no puede asimilar la SSP.

- **Control de las empresas de seguridad privada.**

En la Ley de Seguridad Pública de 1993 esa tarea está a cargo de la PGJDF, pero la ALDF otorgó en esa facultad a la SSP en 2005.¹³⁹

Debe considerarse que la dimensión de la seguridad privada obliga a una supervisión eficiente y que el fenómeno creció de manera acelerada en la década de los años 90. Además, hay casos donde es evidente la participación de algunos vigilantes particulares en asaltos concertados con la delincuencia. De manera que deben tomarse medidas para evitar la existencia de servicios privados sin control o que grupos delictivos encuentren refugio en éstos.

En mi opinión, en vez de que esta tarea sea asumida centralmente por la SSP, el Ejecutivo puede crear un organismo técnico especializado y autofinanciable que asuma el registro de las armas, sancione a las

¹³⁹ *Gaceta Oficial del DF*, 24 de enero de 2005. pp.

empresas de seguridad privada que omitan informar a las autoridades de un posible delito y que realice un control más estricto de sus elementos (con fotografía, filiación, domicilio, datos generales y huellas dactilares), exigiendo reportes de movimientos en plazos más cortos que los actuales informes.¹⁴⁰

El conjunto de estas transformaciones obligan a modificar la Ley de Seguridad Pública, no sólo para atender los casos más obvios de atraso, sino para que esta disposición marque una nueva orientación general en congruencia con las transformaciones de el Estatuto y la Ley Orgánica.

B) Cambios convergentes.

En la calle, la policía y los agentes ministeriales se necesitan mutuamente. La PGJDF es quien presenta la Averiguación Previa al juez; esa sola razón evidencia que su trabajo no debe desligarse de la seguridad pública, pues es quien tiene facultades de investigación y finalmente consigna a los presuntos delincuentes, además de ser una fuente de información estadística y criminal insustituible.

La seguridad de la ciudad también tiene que ver con la reacción ante las faltas administrativas, las pautas con que actúan los jueces y cómo se enfrentan las sanciones para procesados y sentenciados.

De esta forma, es indispensable proponer algunas transformaciones que, en conjunto, pueden mejorar la seguridad pública.

Transformaciones en la Procuración de Justicia

El punto de arranque es que la PGJDF comparta la visión de que perseguir los delitos no está en conflicto con las garantías constitucionales. Que sus políticas no asuman que la única manera de avanzar es el incremento de las penas y la mano dura; de manera que la premisa compartida por el gobierno de la ciudad sea equilibrada, combatiendo la génesis delictiva y no sólo sus manifestaciones.

¹⁴⁰ Además debe sancionarse la práctica de instituciones bancarias y comerciales de violar la privacidad de sus clientes al comercializar sus datos, práctica que puede ser, en manos criminales, altamente peligrosa.

En este punto debe considerarse un ilustrativo razonamiento penalista¹⁴¹. En él se identifica el crecimiento de las sanciones en México y su poca efectividad, dado que se recurre a límites cada vez mayores.

En 1931 la pena máxima era de 30 años, en 1955 se incrementa a 40 años, en 1989 se incorporan excepciones que permiten hasta 50 años, en 1999 la sanción máxima rebasa ese límite para llegar 60 años y en el 2000 el límite llega al sorprendente caso de 70 años para delitos relativos al secuestro.

¿Este ánimo punitivo nos ha convertido en una sociedad más segura? Es evidente que no, pero también debe alertarnos, pues todavía es fácil *vender* la idea de que la sociedad necesita más cárceles

El segundo punto es mejorar el nombramiento del Procurador. En principio puede recuperarse el acuerdo interpartidista de 1996, según el cual la designación le correspondía a la ALDF a iniciativa del Jefe de Gobierno. Esto significa que la intromisión presidencial desaparece y que la intervención del Legislativo se convierte en un garante del proceso.

Pero ello no basta. Es necesario ampliar la distancia de la Procuraduría del entorno político electoral, dotándole de niveles mayores de autonomía respecto del Ejecutivo local, mejorando los requisitos para su designación, la presentación de metas cuantificables de manera semejante al Secretario de Seguridad Pública y que sea objeto de evaluaciones análogas.

- A partir de los puntos anteriores - eliminación de la intervención federal, nombramiento con participación del Legislativo, uso moderado y racional de los recursos punitivos y colaboración interinstitucional – se facilita reforzar la profesionalización de la investigación ministerial.

¹⁴¹ Plascencia Villanueva, Raúl. “Procuración de Justicia y Reforma Penal” en Sergio García Ramírez y Leticia Vargas Casillas, *Las reformas penales de los últimos años en México.*, México, UNAM, 2001, pp. 185.- 194.

La inteligencia es tarea básica de la PGJDF, pues es la facultada constitucionalmente para realizar investigaciones. Se deben reforzar las áreas de peritos y ampliar el número de agentes investigadores. Los recursos deben invertirse para mejorar los servicios periciales, así como la creación de bancos de información útiles para la investigación de cada caso.

Por otra parte, en tanto ocurren cambios que frenen la saturación penal, es posible promover la figura de asistente administrativo, sin ninguna capacidad investigadora pero que colabore en tareas cotidianas.

- **Sistemas alternativos de justicia y juicios públicos, contradictorios, inmediatos y orales**

Las transformaciones en materia de procuración de justicia; hasta hoy en la esfera del Ejecutivo local, van de la mano con dos grandes cambios. Por una parte, la creación de sistemas alternativos de justicia y, por otra, la adopción de un modelo acusatorio, público, contradictorio, inmediato y oral como planteamiento que rijan la actividad primordial de los jueces.

La necesidad de los cambios a favor de los medios alternativos es evidente por la sobrecarga del conjunto del sistema penal. Cotidianamente se generan largos tiempos de espera e ineficacias, que terminan en un servicio inadecuado para los ciudadanos y el mantenimiento de la impunidad.

Así, la estrategia para los delitos que no son graves está vinculada a la conciliación de las partes y la reparación del daño, de forma que se concentren los esfuerzos en los asuntos relevantes.

Los accidentes que no pongan en riesgo la vida, los daños a terceros y casos de primodelincuencia sin violencia son algunos temas que pueden tratarse en un sistema de mediación ágil, donde lo primordial no es la privación de la libertad del responsable.

Existen experiencias sobre sistemas de mediación que pueden incorporarse a la vida de la ciudad.¹⁴² Sin pretender agotar lo que es tema de un análisis más amplio pueden considerarse los siguientes criterios: la aceptación de las partes, la aplicación del modelo a responsables no reincidentes, el monto del daño no debe exceder un límite marcado en la ley, el proceso deberá desarrollarse con confidencialidad e inmediatez, ante un conciliador que podrá exigir garantías en depósito, los datos del caso serán registrados y el responsable podrá ser obligado a prestar un servicio comunitario.

De manera general, puede describirse el proceso de la siguiente manera: La víctima recibe información sobre la posibilidad de llegar a una conciliación que le garantice la reparación del daño. La víctima pide la intervención del área de conciliación y entrega la información que sea necesaria. La oficina de conciliación emite los citatorios. Las partes se presentan. El conciliador tiene reuniones por separado con cada una de las partes y conjuntas cuando esto agilice la mediación. Ambas partes firman un convenio con garantías que le den certeza.

Este procedimiento tendría que llevarlo un conciliador con apoyo interdisciplinario. Puede discutirse si la adscripción del área de conciliación debe ser al Ministerio Público, pero en todo caso este es el rumbo de una justicia que restaure el daño y que no se centre en la pérdida de la libertad.

Otra opción, que puede ir ganado espacio a favor de estos esquemas alternativos, es transformar las sanciones administrativas en un proceso de mediación y conciliación con la emisión de una nueva Ley de Justicia Cívica, como se propone más adelante.

En todo caso, la premisa en este punto es que la sociedad permita que el denunciante y el responsable tengan mecanismos de participación y conciliación que descongestionen el ámbito penal. Ello implica otra forma de actuar de las víctimas, que en vez de limitarse a esperar que el poder público encuentre la

¹⁴² Entre estas, destaca el II Congreso Mundial de Mediación realizado del 23 al 26 de noviembre de 2005 en la Universidad de Sonora, las experiencias en materia de conciliación familiar existentes en Michoacán, Oaxaca, Estado de México; Nuevo León, Baja California Sur y Querétaro. En el caso del DF ya opera, para temas no penales, el Centro de Justicia Alternativa dependiente del Tribunal Superior de Justicia. Internacionalmente los casos más conocidos son Chile, Argentina y España.

solución al conflicto pueda, en determinados casos, ser partícipe de la reconstrucción de la convivencia y la reparación del daño en beneficio propio.

- Por otra parte, los juicios penales deben desarrollarse de acuerdo a los principios de inmediatez, oralidad, contradicción y publicidad a partir de un modelo acusatorio, donde con formalidades básicas, la determinación de culpabilidad o inocencia sea tomada por el juez correspondiente.

El funcionamiento de este modelo implica que el Ministerio Público pierde fuerza en el proceso y la gana el razonamiento judicial, que el presunto responsable y la víctima se benefician por la intervención inmediata y pública del juez, quien valora las pruebas de la parte acusadora y permite que estas sean controvertidas oportunamente por el acusado.

- Una valoración adicional, que parece pertinente es sobre el número de juzgados, sobre todo si se considera que al implantarse modelos como el propuesto, la carga de trabajo se verá incrementada.

Actualmente en el DF hay 9 salas penales, 66 juzgados penales (que emiten sentencias en primera instancia y están distribuidos en los reclusorios) y 40 juzgados de paz penal (que conocen de procesos sumarios y están distribuidos en el conjunto del territorio). De acuerdo a la opinión de la Magistrada Irma Galván Monroy¹⁴³ el trabajo en segunda instancia requiere de mejores condiciones para atender las crecientes audiencias por sala y desahogar las apelaciones.

Desconcentrar, con enfoque de mediación, la justicia cívica.

La intención de transferir el mando policial a las delegaciones ha sido conflictiva. Alejandro Gertz propuso inicialmente establecer un mando delegacional, para después abandonar el proyecto; y aunque Leonel Godoy lo argumentó de forma más clara ante la ALDF, el problema no ha sido resuelto.

¹⁴³ Irma Galván Monroy, "La administración de justicia en materia penal en el Distrito Federal dentro de las reformas penales 1995 a 2000" en Sergio García Ramírez y Leticia Vargas Casillas, *Las reformas penales de los últimos años en México*, México, UNAM, 2001 pp. 241.- 249.

La situación no ha sido resuelta, de forma que los jefes delegacionales no tienen el mando en su localidad y mucho menos existe un mecanismo de representación colegiada. En tanto no ocurra la reforma al 122 constitucional y al Estatuto, es difícil pensar que la situación sea superada en definitiva.

No obstante, la necesidad de las delegaciones por enfrentar el reclamo de seguridad pública continúa¹⁴⁴. Por ello, se requieren cambios que fortalezcan la participación de las administraciones locales para que puedan intervenir en los conflictos comunitarios que se viven en las demarcaciones.

El cambio también debe incluir la orientación de las sanciones de forma que la justicia cívica tenga como herramienta principal la mediación. Así, para fortalecer la autoridad delegacional y transformar la justicia cívica, tema en el cual es importante visualizar que la ALDF sí tiene facultades, las líneas de acción son:

- Reorientar la justicia cívica a un modelo de conciliación; de ser necesarias las sanciones, deben privilegiarse los trabajos comunitarios.
- Invertir recursos en la dignificación de las instalaciones y la modernización de los registros.
- Entregar a las delegaciones la responsabilidad de los jueces cívicos.
- Actualizar y capacitar al personal por medio de la Oficialía Mayor del Gobierno del DF para garantizar homogeneidad en el servicio.

En complemento, también es posible realizar el movimiento administrativo para que los médicos legistas sean adscritos a las delegaciones. La finalidad última de este cambio no es fortalecer la administración delegacional sino permitir un mayor acercamiento de los servicios de justicia cívica a la comunidad.

Readaptación y ejecución de sentencias.

Este rubro está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobierno del DF y es parte importante del contexto. La política de saturación no genera beneficios al gobierno, ni a los internos y tampoco a las víctimas. Por eso es positiva la política promovida para desarrollar el uso de brazaletes electrónicos¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Esto ha fomentado crear centrales de monitoreo y contratar policías auxiliares, entre otras iniciativas.

Hay otras iniciativas que deben profundizarse. La primera es el bloqueo de señales telefónicas en reclusorios. La segunda es separar a quienes purgan condena de quienes enfrentan procesos. La tercera es respaldar la contratación de quienes cumplen su sanción, preferentemente por el sector privado y por lo menos por el gobierno en actividades de mantenimiento urbano. Cuarta, mejorar la atención a los familiares de los internos. Finalmente, mantener vigente la reclusión con acceso a los juzgados y así facilitar los procesos requiere remodelaciones que mejoren la seguridad.

Por otra parte no debe omitirse, que ya establecida por los penalistas, la inutilidad del incremento a las penas como medida que inhiba el delito, es conveniente promover acercamientos con las autoridades y los legisladores para recuperar la proporcionalidad de la pena que eliminó la reforma penal de 2003.

- **Análisis estratégico del delito**

La investigación del fenómeno delictivo, en su génesis y evolución, es una tarea necesaria para el gobierno de la ciudad. Sin diluir las fronteras entre las dependencias, es necesario que exista una oficina de información centralizada. Hay que superar la percepción, en ocasiones perversamente cierta, de que los delincuentes saben más de la policía y el gobierno que éstos de ellos.

Se requiere un *Centro Estratégico* que reúna la identificación de los criminales sentenciados y de los involucrados en averiguaciones previas (con fotografías, huellas, formas de operación); de los internos en los reclusorios y de quienes cometan faltas administrativas; de los servidores públicos que tienen contacto con la materia (ministerios públicos, policías, custodios y peritos entre otros); información de las dependencias federales, agencias internacionales y del poder judicial para generar información veraz, y oportuna. De esta manera no se dependerá de informes externos para la operación cotidiana. La finalidad de este Centro es presentar estrategias analizando la generación y el desarrollo del delito.

¹⁴⁵ En noviembre de 2005, la secretaría de Gobierno promovió que se modificara la Ley de Ejecución de Sanciones.

Ahora bien, todo este conjunto de cambios implica una visión general a favor de una redefinición de la seguridad pública. En ella los derechos del ciudadano son el aspecto central, para lo cual el quehacer gubernamental privilegia medios de conciliación, es supervisado por el poder Legislativo, modifica sus estructuras para concentrarse en los casos de alto impacto y no se distrae en buscar protagonismos.

Ante la complejidad de esta serie de iniciativas, es conveniente razonar que éstas implican cuatro grandes momentos de cambio y, en todo caso, debate.

El primero, de modificaciones constitucionales para dar facultades plenas al Legislativo y el Ejecutivo del DF en la materia, eliminando la intromisión presidencial. El segundo tramo de construcción es el Estatuto de Gobierno para establecer las facultades que asumiría la ALDF, su relación con el Ejecutivo y los principios rectores en la materia. El tercer momento es la publicación de una Ley de Seguridad Pública para establecer, de manera adecuada, disposiciones acordes con los cambios propuestos y que sean congruentes con la Ley Orgánica vigente. El cuarto es la renovación de otras dependencias y procesos que tienen influencia directa en la seguridad del DF.

Esa es la ruta de discusión y acuerdo. Pero... ¿Es posible un compromiso político de dimensiones tales que se reforme la seguridad de la ciudad? ¿Hay probabilidades de transformación?

Desde mí punto de vista sí. Debe considerarse que en la historia del DF han ocurrido grandes puntos de quiebre y transformaciones institucionales que, en su momento, parecían excesivamente complejas. En las circunstancias actuales, parece evidente que la ciudad se ve precisada a una nueva transformación.

¿Qué reflejan las condiciones vigentes? Discrecionalidad en el mando, falta de orden legal, escasez de la participación ciudadana, intromisión del Ejecutivo federal, facultades y responsabilidades inadecuadas para satisfacer las exigencias públicas; lo que en conjunto hace necesario renovar la seguridad pública.

Puede señalarse como obstáculo que la materialización de las reformas ha dependido de los intereses de los partidos políticos y de las coyunturas. Que existen pocas condiciones y no hay confianza ni diálogo suficiente para lograr el acuerdo.

Precisamente por eso puede ser útil iniciar una discusión integral, de fondo, en la que más que intercambiar reclamos inmediatos, se proponga un punto de llegada; de manera que el cambio así se haga consensable y viable. En vez de avanzar por acierto y error, en parcialidades sujetas a los vaivenes políticos de la coyuntura, es necesario convocar a una discusión amplia, integral.

En ese ánimo es en el que pueden contribuir ésta y otras investigaciones.

3. Iniciativas de política de seguridad pública.

Las iniciativas de este apartado podrían desarrollarse mejor en la orientación institucional presentada en el punto anterior. Pero asumamos que el reto de las transformaciones también está en las políticas a aplicar. Que además de una intencionalidad distinta, es pertinente presentar líneas de trabajo práctico.

Para que las exigencias del momento no generen presión contra la transformación de largo plazo, es importante que las iniciativas partan de dos puntos básicos. Primero, que en el ámbito interno se combata la corrupción; y segundo, que en el ámbito externo, se valoren y procesen las percepciones ciudadanas.

A) Medir y hacer útil la presión social

Hoy se vive un círculo viciado. Las cifras oficiales no inspiran confianza en los ciudadanos, quienes exigen resultados sin tener información útil. Al mismo tiempo, la presión social puede utilizarse como arma política, lo que incrementa las reservas de las autoridades. No hay punto de convergencia.

Para superar la desconfianza, el primer punto es una medición imparcial y avalada socialmente. La idea básica es crear una comisión de ciudadanos que conozca y autorice la metodología de una medición de

opinión pública¹⁴⁶. Posteriormente, la autoridad la realiza con un proveedor externo y éste entrega directamente los resultados a la comisión ciudadana para que los difunda. El resultado es la validación de un índice ciudadano sobre la seguridad pública en la ciudad de México.

Los funcionarios deben perder el miedo a la evaluación y el contraste de su actividad con la percepción. La realidad es que, al evaluarse las demandas públicas, puede cobrar utilidad la presión social, en vez de que ésta mine las instituciones o que los servidores sólo busquen satisfacer las exigencias del momento.

Una medición avalada y difundida por una comisión ciudadana es el inicio de una evaluación confiable a largo plazo. Se pueden medir las opiniones de las víctimas para dimensionar la cifra negra de delitos no denunciados. Sí, pero también mucho más, partiendo de que el delito es un fenómeno con distintos factores de riesgo y que la valoración de los ciudadanos no se vincula únicamente con datos duros.¹⁴⁷

Se pueden identificar factores que inciden en la percepción pública (por ejemplo, medios de comunicación, entorno urbano, respuesta gubernamental, experiencia personal) el respaldo o rechazo a iniciativas públicas, ponderar situaciones específicas por zona o tipo de población.

En todo caso, la convicción es que esta herramienta facilita que las instituciones ubiquen conflictos y planteen respuestas; además de que aun siendo de forma indirecta, la utilización de encuestas va en ánimo adecuado de abrir espacios para que la opinión ciudadana oriente la acción gubernamental.

B) Ponderar la lucha contra la corrupción.

Aunque discursivamente se apremia el combate a la corrupción, en la práctica se pospone, de forma que persisten inercias altamente peligrosas y se le niega relevancia al tema.

¹⁴⁶ Idealmente esta sería una tarea del Consejo de Evaluación propuesto. Aun sin esta figura, resulta fundamental que exista un aval ciudadano para ésta línea de acción.

¹⁴⁷ La relevancia de la percepción como fenómeno social ligado a múltiples variables ha sido explorada por expertos que critican equiparar la incidencia delictiva con la valoración de inseguridad. René Jiménez Ornelas, "La percepción, componente indispensable contra la inseguridad", en Pedro Peñaloza, *op. cit.* pp. 329 – 343.

El origen de esa tolerancia se vincula con estímulos no institucionales, que influyen nacionalmente en la relación gobierno - aparato de seguridad.¹⁴⁸ En la lógica autoritaria, la preocupación de los grupos gobernantes es perpetuar esa condición. La seguridad que les interesa no es la de los ciudadanos, sino la suya y la defensa del orden establecido.

En México, la Dirección Federal de Seguridad fue el ejemplo más claro. Se aceptaron violaciones a las garantías, aunadas a relaciones de padrinazgo con grupos delictivos, a cambio del combate a las organizaciones guerrilleras y lealtad al grupo dominante.

El dinero de la corrupción se toleraba como complemento a los ingresos de los elementos y beneficio a sus superiores. Ante la ausencia de una política de profesionalización y dignificación, lo que se vivió fue la perversión del servicio público y la extorsión al ciudadano.

Actualmente, la lucha anticorrupción se expresa en políticas de recursos humanos que reconocen a los buenos elementos. Muy bien. Pero el tema no lo constituyen las actuaciones excepcionales de algunos, sino la conducta general de la mayoría.

Además de la mejora salarial, propongo promover tres cambios: Mejorar la sanción penal, profundizar la depuración, y, como condición necesaria, mantener la gobernabilidad interna de la institución.

- Gobernabilidad para los cambios.

El problema práctico, donde choca el ánimo de mejora, es el apego a los vicios y reglas no escritas de la vida policial. La gestión cotidiana, marcada por la discrecionalidad y la corrupción parece persistir, con sus beneficios y beneficiarios. La condición temporal del mando complica la transformación; aún sin considerar que la rebelión de la tropa pueden inducirla o aprovecharla quienes defienden sus privilegios.

¹⁴⁸ Ernesto López Portillo Vargas, "La policía en México: función política y reforma" en Bailey John y Chabat, Jorge, op. cit. pp. 149 – 179.

El reto implica mantener la gobernabilidad al tiempo que se promueven cambios. Una experiencia interesante ocurrió en Perú en 2001¹⁴⁹, donde se promovieron consultas con garantías de secrecía.

Para el caso mexicano, y en particular el DF, la operación sería así. El secretario forma una comisión, de distintas jerarquías, con la mayor autoridad moral posible. A esa comisión se le plantean los proyectos de manera que avale una consulta mediante cuestionarios no identificables, donde los elementos califiquen y opinen sobre sus riesgos, el respeto a sus derechos, la relación con la comunidad, condiciones de trabajo, relación con sus superiores y valores.

Esa información legitimará algunas de las transformaciones y moderará otras. El resultado general debe ser un mayor respaldo, que impida que quienes quieran frenar los cambios, mantengan o ganen adeptos.

- Mejorar la sanción penal.

Para neutralizar plenamente al servidor que pervierte su función, las sanciones contra los policías corruptos deben ser no sólo administrativas, sino penales.

Para ello, los planteamientos del Código Penal deben revisarse. En principio por que la sanción a la policía no se señala de manera específica, sino que se entrevera en dos circunstancias: La primera, al incluir al policía como uno más de los servidores públicos; la segunda, al señalar como agravante para la asociación delictuosa el ser o haber sido policía.

No hay un apartado específico para la policía y la seguridad pública, como sí existe para delitos que pueden darse en la procuración de justicia, en la ejecución de sentencias y los centros de readaptación¹⁵⁰.

¹⁴⁹ López Portillo Vargas, Ernesto. "Discusiones varias para la reforma policial democrática" Pedro Peñaloza, *op. cit.* p. 363 – 375.

Además de la poca coherencia, esta circunstancia abona dos conflictos. Primero, que para sancionar al policía por participar en la delincuencia organizada, lo primero que debe acreditar la investigación es que éste acordó organizarse para cometer una serie de delitos de manera “permanente” o “reiterada”¹⁵¹. En contraparte, si no se demuestra la sistematicidad vinculada a la delincuencia organizada (argumentando quizá una participación única), el policía no tiene sanción adicional o agravada.

El segundo asunto es considerar si es correcto que las sanciones para los policías sean iguales que para el conjunto de los servidores públicos. Todos éstos pueden ser sancionados por prácticas como abuso de autoridad, uso ilegal de la fuerza o de atribuciones, intimidación, negación del servicio, cohecho, y enriquecimiento ilícito, entre otros.

Pero no todos los servidores públicos están armados y tienen la responsabilidad directa de la seguridad o la prevención del delito. Desde mi punto de vista, el daño que generan la inacción, negligencia o encubrimiento a los delincuentes, justifica una sanción específica y probablemente agravada.

- Profundizar la depuración y reforma policial.

En el periodo que se estudió, el efecto de unas cuantas consignaciones, de exámenes antidrogas aprobados por el 95% de los elementos, de supervisiones sin la influencia de actores externos, de cursos de actualización fueron, pese a la voluntad de cambio, hechos cosméticos. No modificó en lo sustancial una institución que, con más de 100,000 policías, tiene dimensiones gigantescas.

Si las corporaciones no son saneadas, son inútiles para recuperar la seguridad. Si no controla la fuerza, el mando queda en peligro. Puede recibir el fuego de la delincuencia y el de sus propios elementos.

¹⁵⁰ El Código Penal lo precisa en los capítulos II, IV, VI y VII del Título Vigésimo, denominados específicamente: Delitos en el Ámbito de la Procuración de Justicia, Delitos cometidos en el Ámbito de la Administración de Justicia, Delitos cometidos en el Ámbito de la Ejecución Penal y Evasión de Presos.

¹⁵¹ Artículo 254 del Código Penal del DF.

Para ser relevantes, las reformas policiales deben ser amplias e incluir los mandos.¹⁵² En Buenos Aires, al descubrirse que los responsables de un atentado antisemita fueron policías sobornados, la mayoría de los oficiales (300) salieron de la corporación. En Colombia, el escándalo de un crimen contra una menor detonó el hartazgo social, de forma que en 1994 salieron 7,000 policías incluyendo oficiales de alto nivel, hecho convergente con la limpia promovida por el Gral. José Serrano como condición para luchar contra el narcotráfico.

En el caso del Distrito Federal, es importante que el titular de la Secretaría cuente con un círculo leal a la institución y su renovación. Por ello debe reconocerse como un avance la creación del Centro de Control de Confianza y de la Unidad de Asuntos Internos.

Ya con estas disposiciones institucionales, lo que falta es iniciar la depuración. En complemento, debe mejorarse el respaldo presupuestal para programas de jubilación, retiro voluntario y otros semejantes que ofrezcan una salida a los mandos. Para tal fin deben aportarse recursos públicos a CAPREPOLI.¹⁵³

Aunque en fecha posterior al periodo de estudio, se han impulsado mejoras para los policías¹⁵⁴, todavía es necesario señalar legalmente el monto mínimo del salario digno al que se refiere el artículo 40 de la Ley de Seguridad Pública. Lo cual no limita para que a partir de él existan incentivos por desempeño, capacitación y antigüedad para que funcionen como elemento diferenciador y estímulo al esfuerzo.

C) Mantener orden y supervisión.

Los policías de la ciudad sintetizan la importancia de la evaluación del mando en una frase: orden no supervisada no es ejecutada.

¹⁵² Hugo Furling, "La reforma de la policía y el proceso de democratización" en coedición del mismo autor con Joseph Tulchin, *Crimen y violencia en América Latina, Seguridad ciudadana, Democracia y Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 2005. pp. 29 – 62.

¹⁵³ Caja de Previsión de la Policía Preventiva. Se fondea con aportaciones de los elementos y del gobierno para respaldar préstamos y jubilaciones.

¹⁵⁴ En el 2006 se promovieron retiros voluntarios y se inició la simplificación de la estructura de grados.

Por esa relevancia, debe fortalecerse el esquema de supervisión del Jefe de Gobierno iniciado en el 2000. Cuando comenzó su mandato, López Obrador podía impulsar o no la atención personal del tema. A mi juicio es necesario que, en vez de ser una disposición administrativa promovida circunstancialmente, ahora sea una disposición regular en la Ley de Seguridad Pública, formalizando la operación cotidiana del Gabinete de Seguridad Pública.

También debe mantenerse la responsabilidad por cuadrantes y tipos de delitos. Este esquema puede mejorarse, pero tiene como beneficios centrales reducir las horas muertas en el servicio, inhibir conductas irregulares y contribuir al combate a la corrupción.

Adicionalmente, es posible proponer siete mejoras al servicio policial: Descartar los turnos de 12, y más aún los de 24 horas de trabajo, para todos los tipos de servicio. Crear un área de apoyo jurídico al menos por cada delegación, para que respalde la actuación policial. Mejorar el equipo y transporte de equipos de reacción inmediata para situaciones de crisis. Instalar más cámaras de vigilancia. Establecer un depósito vehicular (conocidos como corralones) por delegación. Incrementar el personal femenino, por su vocación comunitaria, con una convocatoria especial. Vincular la mayoría de las grúas (de la SSP o concesionadas) a las jefaturas de sector, para acercarlas a la valoración delegacional.

D) Reforzar el Instituto de Formación Policial.

Aunque ha tenido modificaciones de denominación y sede, la preparación de los policías no se ha transformado en lo sustancial¹⁵⁵.

Se sigue reclutando personal que, después de tres meses de clases y tres de práctica, son considerados aptos para el servicio; y si bien el Instituto ofrece opciones de especialización, la mayor parte de los elementos al terminar su internado es asignado al trabajo en las calles.

¹⁵⁵ Academia de Policía, Centro de Formación y Colegio de Policía fueron denominaciones anteriores a la Ley de Seguridad Pública, que creó el Instituto Técnico de Formación Policial.

Existe un área de investigación e intercambio, pero el contenido de la formación es demasiado elemental: funcionamiento interno de la SSP, nociones básicas de derechos humanos, vinculación ciudadana, instrucción física y prácticas con armamento.

La capacidad instalada del Instituto es pequeña. El secretario Gertz enfrentó ese problema para cubrir el proyecto *Nueva Policía* y Ebrard Casaubón suplió la carencia mediante cursos compartidos con la UNAM. Pero el problema persiste: 50 aulas no son suficientes.

Así, la capacitación de los elementos es apenas aceptable. Por ello debe adecuarse a las necesidades del cambio en seguridad pública. Debe realizarse una inversión importante en infraestructura para aumentar su capacidad, ampliar el programa académico, alentar la investigación del personal académico y reforzar la vinculación con expertos y analistas externos.

E) Política de prevención social del delito.

La vinculación con la sociedad puede ser la gran diferencia. En vez de limitarse a ir tras el delito consumado, la política de la ciudad debe hacer converger las actividades punitivas con las preventivas. Este es un razonamiento expuesto por voces expertas, pero que no recibe la suficiente atención.

Asumida la idea de que la seguridad se crea o se pierde socialmente, es necesario plantear acciones específicas, que atiendan las condiciones vinculadas con la génesis y desarrollo del delito. Algunas de las acciones prácticas y en las que de forma directa, las autoridades pueden convocara los ciudadanos a sumar esfuerzos son las siguientes:

- Combatir el narcomenudeo y el vandalismo en las escuelas.

Lo primero es estudiar, con fondos públicos, las situaciones en las que se incrementa el peligro en las escuelas. Esto significa diseñar y aplicar cuestionarios sobre temas de deserción, violencia intrafamiliar, adicciones, bajo rendimiento escolar, baja autoestima y valoración del entorno social. Los jóvenes que tienen dificultades en estos rubros requieren apoyo antes de que desarrollen conductas mas graves.

Contar con esa información dará certeza en la atención de los factores de riesgo, mejorará la integración de la comunidad y facilitará la colaboración con la autoridad. En el proceso de acercamiento es posible identificar casos individuales que requieren de apoyo particular.

- Crear comités escolares y fomentar prácticas de prevención.

Es importante garantizar continuidad en la mejora de la seguridad escolar. Es conveniente establecer comités escolares con maestros, padres de familia y alumnos. De otra manera, sin un interlocutor que de seguimiento a los compromisos, la efectividad de las acciones se diluye.

La SSP y las delegaciones pueden convocar a la creación de comités escolares de seguridad, que son el punto de apoyo para supervisar el entorno urbano (iluminación, vialidad, lotes baldíos y otros factores de riesgo), aplicar revisiones (tipo mochila segura), supervisar la efectividad del patrullaje en la zona, identificar situaciones que puedan implicar la realización de un delito, mantener contacto para canalizar casos específicos, entre otros. Sus integrantes deben recibir acreditación y capacitación de acuerdo a cada nivel educativo.

Otro aspecto que puede explorarse son las becas académicas para jóvenes en situación de riesgo. Además de la labor social que desarrollan el DIF o instancias semejantes, es posible asignar recursos a un programa de apoyo a jóvenes que vivan situaciones de violencia intrafamiliar, baja autoestima y otras condiciones que pueden llevarlos a conductas agresivas. Respecto a la educación cívica esta debe actualizarse con hechos y consecuencias actuales de las conductas. También sería un cambio sustantivo para la ciudad que se ampliara el horario escolar básico por ejemplo a las 2:00 de la tarde, para hacerlo compatible con la vida laboral y facilitar que los niños estén o bajo el amparo de su plantel o con atención familiar.

- Alentar la formación de comités comunitarios.

La representación de la comunidad de la ciudad es pobre. La participación ciudadana ha sido pospuesta por los partidos políticos. No hay elección de representantes vecinales útiles para gestionar los conflictos y necesidades inmediatas. Los jefes delegacionales no tienen un órgano colegiado para consensar acciones y sólo rinden cuentas de manera formal una vez al año ante el Legislativo.

Aunque tanto Gertz Manero como Marcelo Ebrard convocaron redes de contacto ciudadano, la práctica es que estos comités no tienen permanencia.

Pero para superar esta carencia, la política de seguridad no debe ser crear una red efímera sino acordar con las autoridades delegacionales y el gobierno de la ciudad, la renovación de la representación comunitaria. Esto es necesario para tener menos dispersión en la participación social, crear canales de respaldo, que además gestionen la instalación de beneficios como las alarmas comunitarias.

- Mejorar el registro y ordenamiento de la actividad en vía pública

En el caso de los trabajadores en vía pública, muchas veces se urge que la policía los retire por la fuerza. Por otra parte, existen redes de lealtades corporativas contrapuestas a la aplicación de las normas.

La secretaría de Seguridad Pública y las autoridades locales pueden lanzar programas de registro y ordenamiento, particularmente en los cruceros. Esta es la mecánica de operación en términos generales: las autoridades convocan a un registro individual de los trabajadores no asalariados. Estos deben aportar elementos que faciliten su identificación, además de convenir con autoridades, y en su caso vecinos, horarios y condiciones para el uso de la vía pública. A cambio reciben gafete y chaleco identificador.

El control de los trabajadores inhibe su vínculo con actos ilícitos. Como opción no agresiva, el esquema de registro, ordenamiento y conciliación vecinal puede extenderse incluso al sexoservicio.

- Reforzar la policía de cercanía.

Debe adoptarse como la principal modalidad de acción con los vecinos. La capacitación práctica en la materia será en cada sector, dando preferencia a la acción por cuadrantes con supervisión comunitaria. Los resultados son la mejora del servicio y su percepción, ruptura de acuerdos no institucionales y mayor respaldo social. La instrucción sobre el tema debe formar parte relevante de la capacitación a los reclutas en el Instituto Técnico de Formación Policial. Se deberá alentar la participación y la evaluación de los ciudadanos respecto de esta policía especializada.

- Desarrollar jornadas comunitarias con delegaciones y gobierno central.

Un factor que puede abatir la incidencia delictiva y mejorar la percepción ciudadana es el rescate de espacios comunes. Esto dificulta la actuación del delincuente, focaliza la prestación de servicios públicos, facilitando atraer recursos públicos y privados.

Contar con áreas comunes iluminadas, limpias, sin graffiti, que permitan la convivencia social dificulta la acción del delincuente, y más aún si entorno a este rescate urbano se generan iniciativas de organización comunitaria.

Recursos hay en los gobiernos del DF, delegacionales y en la SSP. Lo que se requiere es voluntad de trabajo conjunto y acordar el manejo de la imagen.

- Modificar el uso del alcoholímetro.

Reducir los accidentes por consumo excesivo de alcohol puede hacerse sin impedir el libre tránsito, con el uso optativo del alcoholímetro.

La idea es que los jóvenes se diviertan sin ponerse en riesgo. Las inspecciones para aplicar el reglamento de tránsito se realizan en las afueras de los centros nocturnos. A quien los médicos detecten como alcoholizado se le invita a tomar un taxi o a llamar una persona de su confianza. Si intenta conducir

se le aplican las sanciones correspondientes. Dadas las dimensiones de la ciudad México este programa requiere de la colaboración delegacional.

Las ventajas adicionales de esta actuación es que no establece retenes, no deteriora la relación con los prestadores de servicios, no dificulta la actividad de restaurantes y centros nocturnos, alienta la participación de los transportistas y es posible acompañar la acción con campañas, a gastos compartidos, con los medios de comunicación.

- Difusión masiva de guías de autoprotección.

Para orientar la prevención de los delitos más frecuentes deben difundirse ampliamente elementos de autoprotección y cuestionarios de auto evaluación. Esta acción integra la responsabilidad ciudadana, a condición de producir materiales de fácil comprensión. Además la seguridad familiar y personal proactiva se convierte en alternativa a la compra de armas para la autodefensa.

En la actualidad hace falta determinación y recursos para pasar de la producción de folletería a anuncios en televisión y radio.

- Transporte seguro.

Frenar los delitos en esta área implica combatir unidades no autorizadas. La mayor parte de los concesionarios, que son regulares, apoyarían la medida y se inhibirían posibles vínculos con actividades delictivas.

El punto de inicio es permitir y regular la compraventa entre particulares de los títulos de concesión, con los que se trabaja, por ejemplo un taxi. Actualmente esa transacción es ilegal, pero termina ocurriendo y cada una distorsiona los registros oficiales. Es mejor reconocer la realidad, y avanzar a la regularización supervisada por la autoridad administrativa.

Esta y otras líneas de acción, (circulación con luces interiores prendidas, remisión de vehículos no autorizados, acceso a las bases de datos, establecimiento de bases de servicio, atención a horarios y zonas críticas) implican mejorar la coordinación de la Secretaría de Transportes y Vialidad con la de Seguridad Pública.

Debe señalarse que el conjunto de políticas de prevención y participación comunitaria se ha estado aplicando en los estados y municipios del país. Aunque con falta de recursos, hay posibilidades, en el DF y en el país, de producir los materiales y programas específicos con equipos interdisciplinarios.

La ciudad puede recuperar esas experiencias y asignarles recursos suficientes, en vez de privilegiar la compra de armas y patrullas. Un complemento básico a esta línea de trabajo es mejorar la coordinación con otras dependencias, en particular con las autoridades delegacionales, para lograr un efectivo contacto con la comunidad.

El conjunto de las propuestas señaladas se integra con un esquema de participación y evaluación de la representación política de la ciudad en el proceso de planeación de las políticas, con la participación de ciudadanos capacitados e independientes en la evaluación, con la medición de la opinión de la sociedad, con la promoción de la mediación y la conciliación, e incluso con una nueva actitud de quienes sean víctimas de un delito no grave.

Todo este planteamiento, desde el acercamiento con la policía comunitaria en un cuadrante específico hasta las decisiones que involucran a la ciudad tiene la posibilidad de mejorarse con la participación social.

F) Convenios con la iniciativa privada

Sin ser limitantes, se puede impulsar con el sector privado estas iniciativas: Promover que armadoras marquen las autopartes o como algunas, que han decidido acabar con el mercado negro, regalen los accesorios que se roban con más frecuencia. Apoyar, con tarifas preferenciales, la difusión de las

medidas de autoprotección, de los cuestionarios de autoevaluación y de los teléfonos de emergencia. Contratación de quienes terminen su sentencia para inhibir la reincidencia. No comprar ni alentar el intercambio comercial de carteras de clientes.

G) Acuerdos con la federación y metropolitanos

Con el Estado de México, Morelos e Hidalgo ya es indispensable una intervención más activa. Hay que superar el nivel de reuniones protocolarias.¹⁵⁶

El Estatuto permite la creación de comisiones y es conveniente que el primer acuerdo sea mejorar el intercambio de información para que las acciones preventivas no sean a ciegas. No tiene caso realizar operativos conjuntos tipo *filtro*, en los que se detiene a los transeúntes esperando alguna intervención relevante, sino al revés: que los datos orienten la acción; que no se detenga para investigar si no que se investigue para detener.

En materia legislativa debe alentarse la reunión de las comisiones de seguridad pública de estas entidades para realizar análisis comparativos y homologar criterios.

Con la Federación, sin renunciar a las reformas constitucionales, debe insistirse en mejorar el combate al lavado de dinero. No es sensato que la lucha contra el crimen sea sólo de los policías, cuando hay que enfrentar una estructura financiera capaz de manejar, ocultar y limpiar los recursos del hampa. Las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Sistema de Administración Tributaria, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores deben ser más activas.

Para hacer más efectiva la colaboración federal respecto a la venta de armas y el combate a las drogas, también debe revisarse el número y ubicación de las agencias federales.

¹⁵⁶ Desde 1995 existe la Comisión Metropolitana de Seguridad y Procuración de Justicia, sin que esta instancia u otras semejantes tengan acciones relevantes.

Ahora bien, debe advertirse que el conjunto de estas acciones preventivas no pueden corregir en 15 minutos lo que tiene 15 años de experimentarse. Son iniciativas que tendrían mejor cauce si se logran las transformaciones constitucionales y políticas relativas a la seguridad pública.

En todo caso, el conjunto de acciones propuesto tiene la pretensión de ser puntual. Establecer convenios con la federación y las entidades metropolitanas, involucrar a la iniciativa privada, fomentar la participación de la comunidad con líneas de acción específicas, mejorar la formación de los elementos, reforzar el orden y la supervisión, impulsar a fondo la lucha contra la corrupción y reconocer la importancia de la percepción ciudadana representan una alternativa de acción que tiene el ánimo de proponer un cambio de rumbo. Es decir, cumplir con el análisis crítico, pero planteando opciones.

Sin duda es posible iniciar cambios en la materia. Será un proceso arduo que implica identificar, frenar, revertir, proponer y superar las limitantes de la política exclusivamente punitiva. El reto es empezar a promoverlos.

4. La seguridad pública como tema teórico.

El enfoque predominante de esta investigación fue el análisis de caso. Se analizó un tema preciso en una temporalidad específica. Pero presentar una conclusión sería un esfuerzo incompleto si no se reflexiona un poco más sobre las dimensiones de la seguridad.

El fondo del problema es, finalmente, las relaciones entre los hombres, a las que distintos filósofos y pensadores políticos han analizado.

En la historia de las ideas políticas destacan dos grandes teóricos que han abordado el tema de manera contrastante: Thomas Hobbes y el Barón de Montesquieu¹⁵⁷. Vale la pena volverlos a leer para tener una visión más amplia.

¹⁵⁷Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. Argentina, Heliasta, 2005, 655 pp. Las citas son del libro VI, capítulo XII, denominado precisamente "Del poder de las penas".

En el siglo XVII, Thomas Hobbes planteó la fuerza como principal solución a la convivencia social¹⁵⁸. En su razonamiento, el hombre tiende a combatir a otros hombres y se requiere de un factor de fuerza mayor que inhiba esa barbarie. Para lograr la paz y el orden se requiere un monstruo, el Leviatán, dotado de fuerzas sin par, para que pueda imponer, desde la cúspide, sanciones que contrarresten la condición natural de ataques mutuos.

Este pensador inglés afirmó que la naturaleza de la humanidad es la igualdad, pero “la igualdad de esperanza respecto a la consecución de nuestros fines. Esta es la causa de que si dos hombres desean la misma cosa y en modo alguno pueden disfrutarla ambos, se vuelven enemigos...”

Hobbes resalta el carácter caníbal de esa igualdad al sostener que “un agresor no teme otra cosa que el poder singular de otro hombre...”

Así, considera evidente que: “durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos se hallan en la condición o estado que se llama guerra, la guerra tal que es la de todos contra todos.”

La vocación punitiva del razonamiento es tan notoria que considera la sanción máxima, es decir la muerte y el temor a la muerte, como la primera fuerza de la cohesión social.¹⁵⁹

Aún así, la conjunción de las voluntades en una sola voluntad pública fue una gran aportación de Hobbes, que legitimó la existencia de una fuerza a la vez protectora y represora, que con su unidad genera y expresa la fortaleza de la representación colectiva.

¹⁵⁸ Thomas Hobbes, *Del ciudadano y Leviatán*. España, Tecnos, Clásicos del pensamiento, 2001, 210 pp. Las citas corresponden fundamentalmente al capítulo XIII, dedicado a la condición natural del género humano.

¹⁵⁹ De acuerdo a Hobbes, la primera de las pasiones que inclinan a los hombres a la paz es “el temor a la muerte”, para poner en segundo término “el deseo de las cosas necesarias para una vida confortable y la esperanza de obtenerlas por medio del trabajo”. *Op. cit.* Cap. XIII.

Pero no hay más que un momento en el cual los hombres ceden la voluntad; después de ese punto ya no hay retorno. Conformado el Estado se le debe lealtad y sumisión sin cortapisas, al grado que ni siquiera debe subordinarse a las leyes, pues se perdería la fuerza de la soberanía.¹⁶⁰

El paradigma de Hobbes es un canto a la fuerza del Estado que nos salva de la voracidad individual, pero en su esencia tiene una convicción pesimista sobre la naturaleza humana, en la que no existe posibilidad de una mayor conciencia, ni una idea de comunidad, ni perspectiva de generar una conducta menos egoísta como punto de partida.

En contraste, está la solución liberal al problema de la convivencia. Un pensador aristócrata, Charles Luis de Secondat, Barón de Montesquieu, propone otras ideas. Confiar en la democracia, en el equilibrio y separación de poderes.

Dos citas de Montesquieu parecen hoy particularmente vigentes. La primera es con la que el filósofo francés alaba a “los gobiernos moderados, en los que el más humilde de los ciudadanos es atendido, a nadie puede privársele de su honor ni de sus bienes sin un detenido examen, a nadie quitársele la vida si la patria misma no lo manda y aun dándole todos los medios de defensa.”

La segunda cita de este clásico exhibe que tan viejo es el truco de intentar resolver las crisis imponiendo sanciones severas e inútiles. “Cuando surge en un Estado una inconveniencia grave o imprevista un gobierno violento quiere corregirla de manera súbita; y en lugar de hacer ejecutar las leyes vigentes, establece una pena cruel que enseguida corta el mal. Pero se gasta el resorte: la imaginación se acostumbra a la pena extraordinaria y a la grande como antes lo había hecho a la menor...”

¹⁶⁰ En este rubro, Hobbes critica la tesis de Aristóteles según la cual en un gobierno ordenado no deben gobernar los hombres sino las leyes. El rechazo a este planteamiento al que llama *pagano* es que permite a los hombres, cuando no les agradan sus gobernantes escuchar a los críticos que descalifican a los gobiernos llamándoles tiranos.

En el mismo capítulo, Montesquieu remata explícito y vigente: “Si examinamos la causa de todos los relajamientos, veremos que proceden siempre de la impunidad, no de la moderación de los castigos.”

Montesquieu propuso que un poder equilibrara a otros de manera que los hombres no fueran avasallados por el poder monstruoso que concibió Hobbes.

De esta forma, bajo el debate de algunos de los pensadores más importantes de la teoría, es como puede reflexionarse, sobre las dimensiones de la seguridad, si a título de conclusión, pero también de convicción.

De manera que, mientras hay quienes sostienen que la política de seguridad es un asunto que fundamentalmente se resuelve con más recursos, y otros plantean que el enfoque predominante es la ley y su incumplimiento, en la percepción del politólogo el tema es la seguridad de las cosas públicas, de las condiciones y libertades ciudadanas, que están vinculadas al desarrollo del Estado.

Es rechazable que la seguridad sea una premisa y una exigencia que supere al sistema democrático y las libertades de la sociedad. Tampoco es aceptable la concentración de facultades que hagan de un individuo o una institución la depositaria de un gran poder, concebido para vigilar y castigar.

El equilibrio de poderes es indispensable para permitir las garantías procesales. Es inadmisibles que un poder prevenga, persiga faltas administrativas, persiga delitos, prepare consignaciones, sustituya al juez, y encierre al reo para su pretendida rehabilitación.

El modelo de seguridad pública que requerimos, y no sólo la ciudad si no como país, es un proyecto que la asuma como parte integrante y subordinada de la vida democrática.

A esa causa es a la que pretendo sumar, con sus aciertos y errores, el trabajo que hoy presento.